



« Conflit ouvert »

**Enquête visant à déterminer
si le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula
a irrégulièrement tenu des réunions à huis clos**

**André Marin
Ombudsman of de l'Ontario
7 juillet 2010**

Table des matières

Plainte	1
Juridiction de l’Ombudsman.....	1
Procédures de réunions du conseil.....	1
Processus d’enquête.....	3
Conclusions de l’enquête	5
<i>Nomination d’un directeur des services financiers à la réunion du conseil du</i> <i>23 juin 2009.....</i>	5
<i>Élimination de la mairesse de l’équipe de négociation pour le directeur</i> <i>municipal à la réunion du conseil le 22 septembre.....</i>	7
<i>« On se revoit à Tim Horton ».....</i>	9
Analyse des conclusions	9
<i>Avis public des réunions à huis clos.....</i>	9
<i>Ajout d’éléments</i>	10
<i>Résolution autorisant un huis clos</i>	11
<i>Vote à huis clos.....</i>	13
<i>Compte rendu des réunions.....</i>	13
<i>Rapports</i>	15
<i>Sens juridique de « réunion ».....</i>	15
Opinion	16
Recommandations.....	17
Réponse du conseil de la Ville de South Bruce Peninsula.....	19
Rapport.....	20

Plainte

- 1 Le 26 juin 2009, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que les membres du conseil de la Ville de South Bruce Peninsula avaient irrégulièrement tenu des réunions à huis clos et qu'ils s'étaient notamment réunis avant la réunion du conseil du 23 juin 2009 pour discuter la présentation d'une motion en vue de la nomination d'un directeur des services financiers.
- 2 Le 25 septembre 2009, notre Bureau a reçu une deuxième plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue le 22 septembre 2009. Le plaignant a allégué que, durant cette réunion à huis clos, le conseil avait indûment discuté la possibilité d'éliminer la mairesse de l'équipe de négociation chargée de nommer un directeur municipal et avait indûment voté sur cette question.

Juridiction de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités sont tenues d'adopter des règlements municipaux définissant les règles de procédure de leurs réunions. Conformément à la Loi, le public doit être informé de toutes les réunions et toutes les réunions doivent être ouvertes au public, sauf exceptions prescrites par la loi.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* autorisent les citoyens à demander une enquête pour déterminer si une municipalité a indûment tenu une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. En vertu de la Loi, l'Ombudsman est l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5 La Ville de South Bruce Peninsula n'ayant pas désigné d'enquêteur, l'Ombudsman est responsable d'enquêter sur ses réunions à huis clos en vertu de l'article 239.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 6 Quand notre Bureau enquête sur les plaintes concernant des réunions à huis clos, il considère si une réunion a été fermée au public conformément aux dispositions de la Loi et au règlement municipal de procédure.

Procédures de réunions du conseil

- 7 Le règlement municipal de procédure (règlement numéro 16-2009) stipule qu'un avis de réunion du conseil doit être affiché sur le site Web de la municipalité, en

accord avec les dispositions du règlement municipal relatives aux avis de réunion. En règle générale, le conseil se réunit régulièrement le deuxième et le quatrième mardi de chaque mois. Le secrétaire municipal doit s'efforcer de communiquer l'ordre du jour de la réunion aux membres du conseil au plus tard 48 heures avant la réunion.

- 8** Le règlement de procédure stipule aussi que, pour qu'un point soit considéré lors d'une réunion du conseil, le membre du conseil qui le soumet doit déposer un avis de motion introduisant un nouveau point à considérer et ce point doit être ajouté à l'ordre du jour. Si non, le conseil ne peut pas considérer de nouveau point, à moins qu'il ne s'agisse d'un rappel au règlement, d'une question urgente, ou sauf si la majorité des membres du conseil présents à la réunion votent de renoncer à l'exigence d'avis.
- 9** Le règlement permet aussi au conseil de suspendre ou de modifier toute disposition du règlement municipal, autre que l'exigence relative au quorum, lors d'une réunion donnée ou pour une réunion donnée, sur résolution prise à une majorité des deux tiers.
- 10** Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités* et au règlement municipal de procédure, le conseil peut considérer les sujets suivants à huis clos :
 - la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local;
 - des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;
 - l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local;
 - les relations de travail ou les négociations avec les employés;
 - les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
 - les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin;
 - 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.
- 11** La Loi et le règlement prévoient aussi que le conseil peut se réunir à huis clos si la réunion a pour but l'éducation ou la formation des membres du conseil, à condition toutefois qu'aucun membre ne discute ou ne traite aucunement d'une question de manière à faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décisions du conseil, du conseil local ou du comité.
- 12** En outre, le conseil est tenu de se réunir à huis clos si le sujet discuté se rapporte à l'étude d'une demande faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

municipale et la protection de la vie privée et si le conseil agit en tant qu'institution aux fins de cette Loi.

Processus d'enquête

- 13 Le 21 août 2009, à la suite de demandes de renseignements préliminaires, notre Bureau a avisé la municipalité qu'il enquêterait sur une plainte alléguant que le conseil s'était indûment réuni à huis clos, notamment avant sa réunion du 23 juin 2009.
- 14 Le 23 octobre 2009, alors que l'examen de cette première plainte était terminé, notre Bureau a avisé la municipalité qu'il enquêterait sur une deuxième plainte alléguant que le conseil avait indûment discuté à huis clos la possibilité d'éliminer la mairesse de l'équipe de négociation chargée d'engager un directeur municipal, et qu'il avait indûment voté à ce sujet, le 22 septembre 2009.
- 15 Au cours de nos enquêtes, nous avons obtenu et étudié divers documents municipaux pertinents, dont des procès verbaux, des ordres du jour, des courriels et d'autres dossiers. Nous avons aussi considéré le règlement municipal de procédure et les textes de loi applicables.
- 16 Conformément à l'article 19 (1) de la *Loi sur l'ombudsman*, les membres du conseil et le personnel de la municipalité doivent remettre à notre Bureau tout document ou tout renseignement requis par nous durant nos enquêtes. En vertu de l'article 27 de cette Loi, le refus de coopérer aux enquêtes de l'Ombudsman peut constituer une infraction provinciale. Dans ce cas, bien que le personnel de la municipalité ait pleinement coopéré à nos enquêtes, certains membres du conseil ont résisté à nos demandes d'entrevue.
- 17 La mairesse Gwen Gilbert et les conseillers Yvonne Harron, Art King et Mark Wunderlich ont tous accepté nos demandes d'entrevue. Les conseillers Stan Hoath et Wray Lamont ont coopéré à notre enquête initiale, mais ont refusé de nous parler lors de notre enquête sur la réunion du 22 septembre.
- 18 En règle générale, par souci de précision, de productivité et d'efficacité, nous enregistrons numériquement les entrevues sur consentement des interviewés. La conseillère Ana Vukovic a tout d'abord refusé d'être interviewée à moins de pouvoir enregistrer elle-même l'entretien. Nous étions disposés à faire l'entrevue sans enregistrement ou à enregistrer l'entrevue et à en remettre une copie à M^{me} Vukovic une fois notre enquête terminée. Mais pour préserver l'intégrité de notre processus d'enquête, nous n'étions pas prêts à autoriser M^{me} Vukovic à conserver un enregistrement distinct. M^{me} Vukovic a alors refusé d'être interviewée.

Par la suite, elle a refusé de participer à notre deuxième enquête, alléguant sans autre explication que cette enquête était de nature frivole et vexatoire.

- 19** Le conseiller Dan Kerr a tout d'abord refusé d'être interviewé pour notre première enquête. Par la suite, il a accepté de discuter les deux plaintes avec nos enquêteurs, à condition toutefois de ne pas être enregistré.
- 20** La conseillère Betty Hall, qui n'était pas présente à la réunion du conseil le 23 juin 2009, a rencontré l'un des membres de notre équipe d'enquête pour parler des circonstances de cette réunion. Notre enquêteur a brièvement expliqué ce qu'il attendait du processus d'entrevue, mais il a rapidement découvert que M^{me} Hall enregistrerait secrètement leur conversation. M^{me} Hall a alors refusé de continuer l'entrevue, à moins de pouvoir continuer d'enregistrer. Elle a également refusé d'être interviewée au sujet de la plainte sur la réunion du 22 septembre, déclarant qu'elle n'avait « rien à dire ».
- 21** L'Ombudsman est en droit de convoquer des témoins et de les interroger sous serment, ce qu'il a fait lors d'enquêtes précédentes sur certaines réunions à huis clos. Mais dans ce cas, compte tenu des renseignements recueillis auprès de diverses sources, nous avons déterminé qu'il serait inutile de contraindre les conseillers réticents à collaborer à nos enquêtes. Toutefois, je considère que la conduite de ces conseillers témoigne non seulement d'un manque de respect envers mon Bureau, mais aussi envers les principes de responsabilisation et de transparence qui sous-tendent les dispositions des réunions ouvertes au public. Leur refus de participer à un processus juridique établi dans l'intérêt du public, afin de garantir l'ouverture des gouvernements municipaux, porte tort aux citoyens de South Bruce Peninsula, qui sont en droit d'attendre davantage de leurs élus municipaux.
- 22** Malheureusement, comme les médias locaux l'ont rapporté, la mairesse et les membres du conseil de South Bruce Peninsula affichaient très publiquement leur désaccord depuis un certain temps. Mes enquêtes se sont déroulées dans ce contexte de dysfonctionnement bien connu du public.
- 23** Les récentes dissensions semblent avoir résulté en partie de la nomination d'un directeur des services financiers, après un débat de la question à huis clos le 23 juin 2009.

Conclusions de l'enquête

Nomination d'un directeur des services financiers à la réunion du conseil du 23 juin 2009

- 24** Un avis annonçant la réunion régulière du conseil du 23 juin a été affiché, avec un ordre du jour, sur le site Web de la municipalité conformément au règlement municipal de procédure. L'ordre du jour comprenait trois éléments à discuter à huis clos lors de cette réunion. Les trois éléments portaient sur l'adoption du procès-verbal d'un huis clos précédent, sur les factures d'un avocat, et sur un litige actuel ou éventuel notamment sur des questions dont les tribunaux administratifs étaient saisis (redevances d'eau). Rien n'indiquait que le sujet de la nomination d'un directeur des services financiers serait discuté.
- 25** Durant la séance ouverte au public de la réunion du conseil le 23 juin, le conseiller Wray Lamont a présenté une motion, sans préavis, proposant que le conseil discute et décide la nomination d'un directeur des services financiers. Les membres du personnel de la municipalité et les conseillers que nous avons interviewés ont déclaré n'avoir eu aucune connaissance préalable de cette motion.
- 26** Au printemps de 2009, le conseil avait formé un comité d'embauche pour recruter un directeur des services financiers. La mairesse, le directeur municipal et le vérificateur externe de la municipalité faisaient partie de ce comité. Au cours de notre enquête, certains des conseillers nous ont expliqué qu'à leur avis le comité d'embauche « traînait des pieds ». Le conseiller Wray Lamont a déclaré qu'il avait entendu dire que deux des trois candidats au poste de directeur des services financiers avaient retiré leur candidature, laissant ainsi un seul candidat interne en lice. Le conseiller Wray Lamont a ajouté qu'à son avis cette personne était qualifiée pour ce poste et que le conseil devrait l'engager. Il a précisé qu'il avait présenté sa motion le 23 juin de sa propre initiative, sans en discuter avec aucun membre du conseil.
- 27** Selon le procès-verbal, la secrétaire municipale a avisé le conseil que la question devrait être discutée à huis clos, étant donné qu'elle portait sur des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée. Rien dans le procès-verbal n'indique que le conseil ait voté pour suspendre l'exigence d'avis avant d'ajouter ce point à l'ordre du jour de son huis-clos. Toutefois, les membres du conseil que nous avons interviewés ont confirmé que l'ajout avait été approuvé par le nombre requis après un vote « à mains levées ». Le conseil a résolu de considérer cette question à huis clos, en fonction de la raison donnée par la secrétaire municipale. Un autre point portant sur l'acquisition projetée ou en cours d'un bien-fonds a été ajouté à l'ordre du jour du huis clos.

- 28** Durant la séance ouverte au public de la réunion, le conseil a adopté une résolution l'autorisant à considérer à huis clos « des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée (directeur des services financiers, évaluation de la performance du directeur municipal), une acquisition ou une disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds, un litige actuel ou éventuel, et des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat ».
- 29** D'après le procès-verbal du huis clos et les renseignements obtenus en entrevues, il semble que le conseil ait apparemment discuté les divers points prévus pour le huis clos, notamment la nomination d'un directeur des services financiers, lors de sa séance à huis clos.
- 30** Le procès-verbal de la séance à huis clos n'indique pas en détail ce qui s'est passé durant cette séance. Les personnes que nous avons interviewées et qui étaient présentes ont indiqué que le huis clos avait été bref, de trois à 10 minutes. Mais le procès-verbal montre « qu'après de plus amples discussions », le conseil a recommandé que la motion présentée par le conseiller Wray Lamont à propos de la nomination d'un directeur des services financiers soit considérée en séance ouverte au public.
- 31** Quand le conseil est revenu en séance ouverte, il a voté la motion de nomination d'un candidat interne au poste de directeur des services financiers. Six conseillers ont voté en faveur de cette motion, tandis que la mairesse Gwen Gilbert et le conseiller Art King ont voté contre. Comme indiqué précédemment, la conseillère Betty Hall était absente de la réunion du conseil ce soir-là.
- 32** Nous avons été informés que le conseil rend généralement publics les résultats de son huis clos, une fois qu'il a terminé sa séance à huis clos et qu'il a repris sa séance ouverte au public. Mais le 23 juin, aucun des membres du public présents à la séance ouverte initiale n'est revenu dans la salle de délibérations après le huis clos. Certaines des personnes que nous avons interviewées nous ont expliqué que tout le monde sait généralement que le conseil reprend sa séance ouverte au public après son huis clos. Mais apparemment, aucune démarche précise n'est suivie pour expliquer au public que la séance ouverte reprendra après le huis clos. Le conseil se contente tout simplement de placer un écriteau indiquant « huis clos » sur la porte de la salle de délibérations quand il se réunit à l'écart du public, puis d'enlever cet écriteau à la fin du huis clos.
- 33** La nomination d'un directeur des services financiers, le 23 juin, a provoqué une vive controverse dans la municipalité. La situation s'est enflammée le 16 juillet 2009 quand un journal a publié un article à ce sujet. Cet article citait la mairesse Gwen Gilbert, tenant des propos très critiques sur les événements et évoquant une possible perception de corruption. Le même jour, la personne nommée au poste de directeur des services financiers a rejeté l'offre.

- 34** Le 21 juillet, le comité plénier a voté d'éliminer la mairesse de son poste, à moins qu'elle ne présente ses excuses à chacun des membres du conseil quant à ses commentaires dans les médias.
- 35** Le 28 juillet, lors d'une réunion régulière du conseil, la résolution originale de nomination du directeur des services financiers a été annulée et le conseil a voté une motion censurant la mairesse pour ses commentaires publics sur cette nomination et lui enjoignant de quitter son poste, pour ne le reprendre qu'après s'être rétractée au sujet de ses allégations et avoir présenté ses excuses. Le conseil a aussi résolu de retenir les services de conseillers pour discuter et négocier les questions litigieuses, renforçant ainsi l'efficacité du conseil.
- 36** Le 11 août 2009, après de plus amples discussions, le conseil a annulé la résolution censurant la mairesse pour sa conduite.
- 37** Entre-temps, mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue le 23 juin et, après des demandes de renseignements préliminaires, notre Équipe d'application de la loi sur les réunions ouvertes au public (OMLET) a lancé une enquête, le 21 août 2009.
- 38** Le 1^{er} septembre 2009, les conseillers engagés par la municipalité ont présenté les résultats de leur étude et ont recommandé de rester au service de la municipalité pour fournir une formation au conseil et pour passer en revue le règlement municipal de procédure. Mais en fin de compte, plutôt que d'investir davantage dans ce processus, le conseil a décidé de prendre note du rapport des conseillers et de le classer.
- 39** Cependant, le conflit a continué de faire rage parmi les membres du conseil. Quelques semaines plus tard, nous avons reçu une nouvelle plainte – portant cette fois sur la réunion à huis clos du 22 septembre 2009. Lors de ce huis clos, une majorité de conseillers avaient voté d'éliminer la mairesse de l'équipe désignée par le conseil à la fin du printemps de 2009 pour renégocier le contrat d'emploi du directeur municipal.

Élimination de la mairesse de l'équipe de négociation pour le directeur municipal à la réunion du conseil le 22 septembre

- 40** Un avis annonçant la réunion régulière du conseil le 22 septembre a été affiché sur le site Web de la municipalité, conformément au règlement municipal de procédure. L'ordre du jour de cette réunion a également été communiqué. La partie de l'ordre du jour consacrée au huis clos indiquait que des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée seraient considérés, la personne en question étant le réceptionniste du Service de la construction. L'ordre du jour ne faisait

aucunement référence à la question de l'équipe de négociation pour le directeur administratif.

- 41** À titre de vice-président du conseil, le conseiller Wray Lamont a présidé la réunion du 22 septembre, en l'absence de la mairesse.
- 42** Durant la séance ouverte au public, le conseil a adopté une résolution l'autorisant à se réunir à huis clos. La résolution indiquait que le conseil aborderait une question relative à « des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée, y compris un employé du conseil local (réceptionniste du Service de la construction, directeur municipal, secrétaire); des relations de travail ou des négociations avec les employés (réceptionniste du Service de la construction, directeur municipal); et des litiges actuels ou éventuels ». Nous n'avons pas pu confirmer comment ces questions, non identifiées dans l'ordre du jour avant la réunion, ont été incluses à la résolution autorisant le huis clos. Dans le cas de la réunion du 22 septembre, il n'y a pas eu de vote durant la séance ouverte au public pour suspendre les règles normales de procédure et permettre l'ajout de ces questions.
- 43** D'après les renseignements que nous avons obtenus lors de nos entrevues, les membres du conseil ne savaient apparemment pas avant la réunion que le sujet du directeur municipal serait discuté à huis clos, ou que ce point mènerait à la considération de la composition de l'équipe de négociation pour le directeur municipal. Mais durant notre enquête, deux des conseillers et la secrétaire ont indiqué que la question était pressante, car ils croyaient que la mairesse divulguait des renseignements au directeur municipal, compromettant ainsi la position de négociation de la municipalité.
- 44** Lors du huis clos, les membres du conseil ont non seulement discuté les diverses questions indiquées dans la résolution, mais ont aussi abordé la question de l'équipe de négociation chargée d'engager un directeur municipal et ont voté une motion visant à éliminer la mairesse de l'équipe. Le procès-verbal du huis clos indique que la motion est passée par 8 contre 1. Le procès-verbal ne donne aucun renseignement complémentaire à propos de ce vote.
- 45** Quand le conseil a repris sa séance ouverte au public ce soir-là, il a adopté un règlement municipal pour nommer un réceptionniste du Service de la construction, une motion pour renoncer aux frais de location du Ross Whichler Centre lors de la réunion des vétérinaires de Bruce Peninsula, ainsi qu'un règlement confirmatoire. Mais rien n'indique que le conseil ait discuté et voté l'élimination de la mairesse de l'équipe de négociation pour le poste de directeur municipal.
- 46** Nous n'avons pas pu confirmer si des membres du public étaient présents quand le conseil est sorti de son huis clos et a repris sa séance régulière ouverte au public.

- 47 L'élimination de la mairesse de l'équipe de négociation, conjuguée à un conflit résultant d'une présentation faite par la mairesse au ministre des Affaires municipales et du Logement lors d'une conférence de l'Association des municipalités de l'Ontario, a continué de mobiliser l'attention du public sur le désaccord au sein du conseil de South Bruce Peninsula.
- 48 Un autre facteur a contribué à la division du conseil, à savoir l'habitude qu'avaient certains membres du conseil de se rencontrer au Tim Horton local après les réunions du conseil. Certaines rumeurs couraient que le conseil se rencontrait, contrairement à la règle, à l'écart du public.

« On se revoit à Tim Horton »

- 49 La mairesse a fait savoir à notre équipe d'enquête qu'elle ne rencontrait pas les membres du conseil au Tim Horton local après les réunions, mais qu'elle savait que certains conseillers municipaux avaient l'habitude de le faire. Elle a expliqué qu'elle avait mis les conseillers en garde à propos de ces réunions informelles, les avisant que si plus de cinq conseillers étaient présents – ce qui représente un quorum – ils devraient consigner les sujets discutés. Tous les conseillers que nous avons interviewés ont confirmé les dires de la mairesse.
- 50 Trois des conseillers que nous interviewés ont confirmé qu'ils se rencontraient fréquemment au Tim Horton local pour un café après les réunions du conseil. Ils ont reconnu que certains membres du public désapprouvaient ces rencontres, allant même jusqu'à plaisanter et à parler de « réunions du conseil ». Mais ils ont souligné qu'ils ne parlaient pas des travaux du conseil, ou ne les faisaient pas avancer, lors de ces rencontres qui étaient purement amicales et informelles. L'un des conseillers a précisé qu'ils ont récemment commencé à inviter des membres du public à se joindre à eux lorsqu'ils se rencontrent au Tim Horton local.

Analyse des conclusions

Avis public des réunions à huis clos

- 51 La Ville de South Bruce Peninsula a affiché un avis pour les réunions de son conseil du 23 juin et du 22 septembre, conformément à son règlement de procédure. Elle a aussi communiqué les ordres du jour des réunions, faisant généralement référence aux éléments à considérer à huis clos. La communication d'un ordre du jour pour la séance à huis clos et la séance ouverte au public d'une réunion, préalablement à cette réunion, est conforme à l'intention des exigences des réunions ouvertes au

- public car elle permet aux citoyens de décider en toute connaissance de cause s'ils veulent y participer ou non.
- 52** Mais certains des éléments discutés par le conseil à huis clos ne figuraient pas dans les ordres du jour communiqués avant les réunions du 23 juin et du 22 septembre. Apparemment, ces éléments ont été ajoutés en dernière minute.
- 53** Par exemple, l'ordre du jour de la réunion du 23 juin ne faisait aucune mention de la nomination du directeur des services financiers, laquelle n'a été ajoutée qu'une fois la réunion en cours.
- 54** De même, la discussion sur les négociations à propos du directeur municipal a été ajoutée en tout dernier à l'ordre du jour du huis clos du 22 septembre. L'ordre du jour communiqué au public avant la réunion ne mentionnait aucunement ce sujet.
- 55** Conformément aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les exigences des réunions ouvertes au public, le conseil devrait généralement éviter de discuter des sujets qui n'ont pas été annoncés dans un avis préalable. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, et surtout pour des questions d'urgence, le conseil peut considérer des ajouts de dernière minute sous réserve de respecter les règles de procédure.

Ajout d'éléments

- 56** La Ville de South Bruce Peninsula a instauré un processus bien précis dans le cadre de son règlement de procédure pour ajouter des éléments à l'ordre du jour d'une réunion. Pour justifier tout ajout, il faut que la question soit urgente ou qu'une majorité aux deux tiers du conseil ait voté de suspendre l'exigence d'avis préalable et d'autoriser l'examen de la question.
- 57** Malheureusement, notre analyse de la procédure suivie lors des réunions du 23 juin et du 22 septembre semble indiquer que le conseil n'a pas respecté ces exigences de procédure de manière formelle ou régulière.
- 58** Dans le cas de la réunion du 23 juin, les preuves que nous avons obtenues lors des entrevues ont confirmé que le conseil avait suspendu les règles à suivre, en vertu de son règlement de procédure, pour considérer à huis clos la nomination du directeur des services financiers. Rien n'indique qu'un processus similaire ait été suivi pour ajouter la question de l'acquisition proposée ou en cours d'un bien-fonds, également discutée à huis clos lors de la réunion du 23 juin. Le procès-verbal n'indique pas qu'un vote ait permis la considération de ces deux questions.
- 59** Lors de la réunion du 22 septembre, plusieurs éléments ont été ajoutés au huis clos sans que la majorité aux deux tiers du conseil ait approuvé la suspension des règles

normales à suivre. Le conseil ne devrait pas ajouter le moindre élément à l'ordre du jour de ses séances à huis clos, à moins de le faire conformément à son règlement de procédure.

- 60** Par ailleurs, rien n'indique que ces éléments de dernière minute n'aient été d'une telle urgence que leur discussion par le conseil, sans avis préalable, s'en trouve justifiée.
- 61** Certes, le conseil est en droit d'ajouter des éléments sans en aviser au préalable le public, mais il devrait le faire avec beaucoup de modération, de manière tout à fait exceptionnelle. Aucun ajout ne devrait être fait en dernière minute sauf en cas d'urgence évidente ou sauf si des raisons impérieuses justifient la suspension des règles normales à suivre.
- 62** Malheureusement, je reste sur l'impression que le conflit très public entre certaines factions du conseil a nui au bon déroulement de sa procédure de réunion.

Résolution autorisant un huis clos

- 63** Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité doit indiquer par voie de résolution que la réunion se tiendra à huis clos et décrire de manière générale la question à considérer (article 239 (4)). La résolution doit être adoptée en public, avant le huis clos.
- 64** Lors des réunions du 23 juin 2009 et du 22 septembre 2009, le conseil a résolu de tenir un huis clos durant la séance ouverte au public, conformément aux dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 65** La résolution autorisant le huis clos du 23 juin indiquait que la question du directeur des services financiers et de l'évaluation de la performance du directeur municipal serait considérée dans la catégorie « des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée ». Ces points semblent relever pertinemment de l'article 239 (2) b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, qui permet aux conseils de considérer huis clos « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ». Les autres éléments inclus dans cette résolution semblent eux aussi relever des exceptions prescrites relativement aux réunions ouvertes au public.
- 66** La résolution autorisant le huis clos du 22 septembre comprenait également des points relevant des exceptions permises aux exigences des réunions ouvertes au public, y compris la référence générale au « directeur municipal » dans la catégorie des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ».

- 67** Certes, les résolutions relatives à ces huis clos indiquaient la plupart des questions considérées par le conseil durant ces huis clos, mais la résolution autorisant le huis clos du 22 septembre n'a fait aucune référence à la question de la composition de l'équipe de négociation chargée de nommer le directeur municipal.
- 68** Le conseil peut uniquement discuter à huis clos les questions qui ont été ajoutées en bonne et due forme à l'ordre du jour, qui relèvent d'une exception permise aux exigences des réunions ouvertes au public et qui figurent comme il convient dans la résolution autorisant le huis clos.
- 69** Les conseillers municipaux savaient qu'ils allaient considérer le sujet du directeur municipal à huis clos, mais la question de l'équipe de négociation chargée de la nomination de ce directeur municipal constituait une question de fond distincte. Le conseil aurait dû considérer s'il pouvait dûment étudier cette question à huis clos et si son ajout à l'ordre du jour était justifié. Le conseil aurait dû suivre le règlement municipal de procédure portant sur l'ajout de tout nouvel élément à l'ordre du jour d'un huis clos. Enfin, la résolution autorisant le huis clos aurait dû très précisément inclure cette question, avant le commencement du huis clos. Le conseil n'a pris aucune de ces mesures le 22 septembre 2009. Il a donc agi contrairement à la règle en considérant cette question à huis clos, ce jour-là.
- 70** En outre, les deux résolutions de réunions à huis clos du conseil donnent très peu de détails sur les questions à considérer. En règle générale, les résolutions devraient fournir des renseignements significatifs sur les points à débattre à huis clos. Comme l'a déclaré la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston City*¹, « la résolution d'entrer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans toutefois atténuer la raison d'exclure le public ».
- 71** Bien sûr, dans certaines circonstances, donner plus de renseignements sur la question à considérer à huis clos peut en fait compromettre la confidentialité des discussions. Mais même dans le cas de renseignements privés délicats, au moins les membres du conseil et la secrétaire devraient avoir connaissance du fond de la question à discuter à huis clos. L'un des dangers d'ajouter des éléments en dernière minute est que les conseillers peuvent être pris par surprise et se trouver peu préparés aux débats.
- 72** Dans le cas du huis clos du 22 septembre, les conseillers n'ont reçu aucun avis préalable de la question de l'équipe de négociation chargée de la nomination du directeur municipal. Soulignons que la mairesse en particulier, qui était absente ce soir-là, n'avait pas le moindre connaissance que le conseil discuterait un sujet qui la concernait personnellement.

¹ [2007] O.J. No 919, page 151.

- 73 La désinvolture avec laquelle le conseil a ajouté la question de l'équipe de négociation à son huis clos a été aggravée quand le conseil a voté à huis clos d'éliminer la mairesse de cette équipe.

Vote à huis clos

- 74 Les paragraphes 239 (5) et (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipulent clairement qu'un vote peut avoir lieu à huis clos uniquement si le huis clos a été dûment convoqué et si le vote porte sur une question de procédure, ou vise à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité dont la municipalité a retenu les services, à contrat ou non. L'article 17.6 du règlement municipal de procédure est conforme aux dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* relativement à la procédure de vote à huis clos.
- 75 Selon les témoins que nous avons interviewés et qui étaient présents à la séance à huis clos du 22 septembre 2009, et selon le procès verbal du conseil, un vote par appel nominal a eu lieu lors de cette séance pour éliminer la mairesse de l'équipe de négociation du directeur municipal. Le conseil a ainsi clairement enfreint l'interdiction de voter durant un huis clos imposée par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Compte rendu des réunions

- 76 Conformément à l'article 239 (7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, une municipalité est tenue de consigner, sans remarque ou commentaire, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions.
- 77 Le règlement de procédure de la municipalité indique le processus à suivre pour le compte rendu des réunions. L'article 11.1 de ce règlement stipule que le procès-verbal :
- ... ne doit pas consigner les discussions qui ont eu lieu durant une réunion, mais doit uniquement consigner les décisions du conseil exprimées sous forme de résolutions et doit consigner toutes les résolutions, y compris celles qui font l'objet d'un vote affirmatif par la majorité des membres du conseil présents, ainsi que les motions rejetées.
- 78 Malheureusement, la procédure définie par le règlement municipal n'est pas toujours conforme aux dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, laquelle stipule que toutes les résolutions, quelle que soit leur forme, toutes les décisions et autres délibérations du conseil doivent être consignées. De plus, alors que la Loi interdit d'inclure des remarques ou commentaires aux comptes rendus officiels, il ne

faut pas en déduire que faire référence aux sujets discutés devrait être exclus. En règle générale, les procès-verbaux devraient consigner les divers éléments de fond et de procédure discutés en réunion. Comme je l'ai mentionné dans mon rapport d'enquête sur une réunion spéciale du comité des services de développement de la ville d'Oshawa, intitulé *L'ABC de l'éducation et de la formation* :

L'admonestation de ne pas inclure de remarques ou commentaires ne signifie pas qu'aucun renseignement ne devrait être donné à propos des sujets discutés en réunion. L'obligation de dresser un procès-verbal devrait être interprétée dans l'esprit des dispositions sur les réunions ouvertes au public, dont l'objectif est d'accentuer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation des gouvernements municipaux. Bien qu'il faille exclure les remarques et commentaires superflus qui ne se rapportent pas aux délibérations d'un comité, le procès-verbal devrait refléter ce qui est réellement ressorti de la réunion, en indiquant entre autres la nature générale des sujets discutés².

79 Idéalement, 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, a été ajournée;
- personne qui a présidé la réunion;
- personnes présentes à la réunion, avec référence particulière au secrétaire et aux autres responsables du compte rendu;
- indication de tout participant qui est 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 considéré;
- toute motion, avec référence à la personne qui a présenté la motion et à celle qui l'a appuyée;
- tous les votes, et toutes les directives données.

80 Dans le cas de la réunion du conseil du 23 juin, bien que les personnes interviewées aient confirmé que le sujet de la nomination du directeur des services financiers ait été inclus en séance ouverte au public, avec l'appui requis des deux tiers des membres du conseil présents, le procès-verbal n'en fait nullement mention. Le fait qu'il y ait eu un vote « à mains levées », et non pas une résolution plus formelle, n'excuse aucunement la municipalité de ne pas avoir suivi les dispositions quant aux comptes rendus de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

² Le rapport complet se trouve sur notre site Web, à <http://www.ombudsman.on.ca/media/44626/oshawamay08final.pdf>

- 81 À l'avenir, la municipalité devrait s'assurer que les comptes rendus de ses réunions à huis clos sont conformes aux dispositions de loi.

Rapports

- 82 Le conseil a pour habitude de bien faire publiquement rapport de ses huis clos. Toutefois, pour être pleinement dans l'ouverture et dans la transparence, le conseil devrait s'assurer que le public sait qu'il est en droit de revenir dans la salle de délibérations quand le conseil reprend sa séance ouverte, après son huis clos. Le conseil ne suit pas régulièrement les mêmes démarches pour aviser le public qu'il peut le faire, se contenant d'enlever l'écriteau « huis clos » de la porte de la salle. À l'avenir, le conseil devrait s'assurer que le public comprend bien qu'il peut être présent à toutes les parties de la séance ouverte, y compris celle qui a lieu après tout huis clos.
- 83 Dans le cas de la réunion à huis clos du 22 septembre, le conseil a omis d'indiquer en séance ouverte au public qu'il avait voté pour éliminer la mairesse de l'équipe de négociation responsable de nommer le directeur municipal. Apparemment, rien ne vient expliquer cette omission.

Sens juridique de « réunion »

- 84 Mon enquête a confirmé qu'un certain nombre de membres du conseil se retrouvent régulièrement à Tim Horton, après les réunions du conseil. Cependant, tous les rassemblements des membres du conseil ne constituent pas des « réunions », au sens donné aux réunions ouvertes par les dispositions de loi.
- 85 La *Loi de 2001 sur les municipalités* définit ainsi une « réunion » : « toute réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre ». La municipalité a adopté cette définition dans son règlement de procédure.
- 86 Après avoir considéré les principes qui sous-tendent la loi sur les réunions ouvertes au public, ainsi que la jurisprudence pertinente, j'ai élaboré la définition ad hoc suivante de « réunion » pour mieux faire comprendre quand les dispositions sur les réunions ouvertes au public s'appliquent à un rassemblement. Pour relever des exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités* :

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

- 87** La présence d'un quorum, nombre minimum des membres d'un organisme qui doivent être présents à une réunion pour que le conseil exerce son pouvoir ou son autorité, est un indicateur important des circonstances où un rassemblement constitue juridiquement une « réunion » étant donné qu'un organisme peut prendre des mesures d'action officielles lorsqu'il y a quorum – mais cet indicateur ne suffit pas.
- 88** Les rassemblements informels, amicaux, ne sont généralement pas considérés comme des « réunions ». Toutefois, quand un rassemblement a pour objectif de discuter les travaux du conseil ou de prendre des décisions, ce rassemblement peut plus probablement être considéré comme une « réunion » soumise aux exigences des réunions ouvertes au public.
- 89** Dans le cas présent, tout indique que les rassemblements à Tim Horton étaient simplement des rencontres amicales. Mais la situation montre les dangers qu'il y a pour les conseillers de se rencontrer de manière informelle, surtout à proximité du lieu des réunions officielles du conseil. Tout naturellement, ces rassemblements font naître des rumeurs sur la nature des discussions qui ont lieu alors et c'est pourquoi les conseillers devraient soigneusement veiller à ce qu'une conversation amicale ne dérive pas vers des sujets interdits.

Opinion

- 90** D'après notre enquête, le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula n'a pas indûment tenu de réunions à huis clos avant sa réunion ordinaire du 23 juin 2009 pour discuter la nomination d'un directeur des services financiers. Selon les renseignements obtenus, nous avons aussi conclu que, contrairement aux suppositions du public, les conseillers qui se sont retrouvés entre amis au Tim Horton local n'ont pas tenu illégalement de réunions à huis clos.
- 91** Certes, la nomination d'un directeur des services financiers est un élément que le conseil était en droit de considérer à huis clos, dans ce cas. Mais je crois que le conseil aurait dû montrer plus de prudence quand il a ajouté cet élément en toute dernière minute à l'ordre du jour de son huis clos. En règle générale, le conseil devrait éviter de discuter toute question sans avis préalable et il devrait uniquement ajouter de nouveaux éléments en cas d'urgence ou si des raisons impérieuses justifient la suspension des exigences normales d'avis au public. De plus, le conseil devrait s'assurer qu'il y a un vote par appel nominal pour toute motion visant à suspendre les règles relatives à l'ajout de nouveaux éléments, avec indication au procès-verbal. En outre, le règlement de procédure de la municipalité devrait être modifié pour que le processus de compte rendu soit clairement conforme aux exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

- 92 Dans le cas du huis clos du 22 septembre 2009, plusieurs éléments ont été ajoutés à l'ordre du jour en dernière minute, contrairement au règlement municipal de procédure. Aucun avis préalable n'a été donné quant à ses éléments. Rien dans les discussions tenues à huis clos ne suggérait que les questions examinées exigeaient d'être traitées d'urgence. De plus, les exigences de procédure n'ont pas été suspendues comme elles auraient dû l'être en vertu du règlement municipal. Par conséquent, ces questions n'auraient pas dû être considérées alors. En outre, aucun avis préalable n'a été donné que le conseil considérerait à huis clos la question de l'équipe de négociation pour le directeur municipal et ce sujet ne figurait pas dans la résolution autorisant le huis clos. Dans ces circonstances, la discussion de cette question était elle aussi irrégulière.
- 93 Par ailleurs, les conseilles présents au huis clos ce soir-là ont clairement enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand ils ont voté pour éliminer la mairesse de l'équipe de négociation pour le directeur municipal. Ce vote ne relevait pas des exceptions à l'interdiction générale de voter à huis clos. Le conseil a aussi omis de faire un compte rendu des résultats de son vote lors de la reprise de sa réunion ouverte au public. Généralement, il n'informe pas les membres du public de leurs droit de revenir dans la salle de délibérations une fois que le huis clos est terminé.
- 94 Les citoyens de la Ville de South Bruce Peninsula sont en droit d'attendre que le conseil, ainsi que chacun de ses membres, respectent la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le règlement municipal de procédure pour ses huis clos.
- 95 Malheureusement, des tensions malsaines semblent exister au sein du conseil, qui ont contribué au non respect par le conseil de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du règlement municipal de procédure relativement à la tenue de huis clos.
- 96 Le conseil ne devrait pas laisser ses conflits et ses différences internes, très connus du public, l'emporter sur les valeurs d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les exigences des réunions ouvertes au public.
- 97 J'invite expressément le conseil à travailler dans la collaboration et la coopération pour respecter ses obligations quant aux réunions ouvertes au public à l'avenir. Je fais un certain nombre de recommandations pour aider le conseil à se conformer aux exigences juridiques et aux pratiques exemplaires pour la tenue de ses huis clos.

Recommandations

Recommandation 1

Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula devrait s'assurer qu'aucun nouvel élément n'est ajouté à l'ordre du jour d'une séance à huis clos, sauf comme stipulé expressément par son règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula devrait s'assurer qu'aucun sujet n'est discuté à huis clos, sauf dans les circonstances suivantes :

- a) Le sujet a été dûment ajouté conformément au règlement municipal de procédure.
- b) Le sujet relève clairement d'une des exceptions statutaires aux exigences relatives aux réunions ouvertes au public.
- c) Une résolution a été adoptée au préalable, en séance ouverte au public, autorisant la discussion du sujet à huis clos.
- d) Le sujet a été généralement décrit avec autant de précision que possible de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois atténuer la raison pour laquelle le sujet est traité à huis clos.

Recommandation 3

Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula devrait tenir un vote officiel et consigner les résultats pour toutes les motions visant à suspendre les exigences d'avis préalable autorisant l'ajout d'un élément à l'ordre du jour d'un huis clos, conformément à son règlement de procédure.

Recommandation 4

Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula devrait modifier son règlement de procédure pour que ses méthodes de compte rendu soient conformes à l'article 239 (7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 5

Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula ne devrait jamais voter à huis clos, sauf si le vote est expressément autorisé par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 6

Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula devrait prendre l'habitude d'informer les membres du public qu'ils sont en droit de revenir dans la salle de délibérations après le huis clos d'une réunion ordinaire du conseil, lors de la reprise de la séance ouverte au public.

Recommandation 7

Tous les membres du conseil de la Ville de South Bruce Peninsula devraient respecter avec vigilance leurs obligations personnelles, pour s'assurer que le conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre règlement de procédure.

Réponse du conseil de la Ville de South Bruce Peninsula

- 97** Le 19 mai 2010, dans un sommaire verbal, les enquêteurs de mon Bureau ont informé la secrétaire municipale des conclusions préliminaires de mon enquête et de mes recommandations. Ils lui ont demandé d'en aviser le conseil, pour que celui-ci ait l'occasion d'y donner réponse avant mon rapport final.
- 98** Le conseil a discuté les résultats de mon enquête lors d'une réunion du comité plénier le 1^{er} juin 2010. Le conseil a alors recommandé que je clarifie davantage le point « remarques et commentaires ». Je présume qu'il faisait ainsi référence à l'exigence de la *Loi de 2001 sur les municipalités* lui enjoignant de consigner ses délibérations, ainsi qu'à ma recommandation lui demandant de modifier son règlement de procédure pour que ses méthodes de compte rendu soient conformes à la Loi. Comme indiqué précédemment dans ce rapport, l'article 239 (7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que les municipalités doivent consigner, sans remarques ni commentaires, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de leurs réunions. À mon avis, l'interdiction de consigner des remarques ou commentaires doit être interprétée conformément aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent la *Loi de 2001 sur les municipalités*, l'objectif étant de ne pas inclure d'opinions subjectives ou de renseignements, commentaires et remarques superflus aux rapports officiels. Il est de l'intérêt public, et en fait de l'intérêt de la municipalité, que les comptes rendus officiels des réunions présentent fidèlement et complètement le déroulement des réunions.
- 99** Actuellement, le règlement municipal de procédure stipule que seules les décisions exprimées sous forme de résolutions doivent être consignées et interdit le compte rendu de toute discussion tenue lors d'une réunion. À mon avis, ce règlement de procédure a pour conséquence que la municipalité omet de consigner « les délibérations des réunions », alors que la Loi lui impose de le faire
- 100** Je n'ai reçu aucune autre réponse, aucun autre commentaire du conseil à propos de mes conclusions préliminaires et de mes recommandations. Par conséquent, je mets maintenant le point final à ce rapport. J'encourage la municipalité à mettre mes recommandations en œuvre.

Rapport

101 Le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula doit rendre public ce rapport, conformément à l'article 14 (2.6) de la *Loi sur l'ombudsman*.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario