

Le 30 janvier 2012

M. le maire Marcel Guibord
Cité de Clarence-Rockland
1560, rue Laurier
Rockland (Ontario)
K4K 1P7

Objet : Examen de l'Ombudsman sur les plaintes concernant les réunions à huis clos

Ma lettre fait suite à notre conversation du 9 janvier 2012, à propos des résultats de l'examen de l'Ombudsman sur une plainte et sur une demande de renseignements faites à notre Bureau au sujet des réunions à huis clos.

L'un des plaignants a allégué que les membres du conseil s'étaient indûment réunis entre les réunions du 18 mai et du 30 mai pour parler des travaux du conseil. Un second plaignant a allégué que le conseil avait parlé d'appels d'offres pour des services juridiques lors d'une session à huis clos à la réunion du comité plénier le 13 juin, sans avis préalable.

Au cours de notre examen de ces plaintes, nous vous avons parlé de même que nous avons parlé à des membres du conseil, et nous avons obtenu une documentation pertinente, dont les documents sur les sessions publiques et les sessions à huis clos. Nous avons aussi passé en revue les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») et le Règlement municipal de procédures (Règlement 2004-40).

Lors de notre conversation du 9 janvier, nous avons résumé les résultats de notre examen et nous avons fait des suggestions quant aux pratiques exemplaires à suivre lors des futures réunions à huis clos, que nous vous avons demandé de bien vouloir communiquer au conseil.

Plainte sur les discussions présumément tenues entre les réunions du conseil du 18 mai et du 30 mai à propos d'une question juridique

D'après le procès-verbal de la session publique de la réunion du 18 mai, le conseil a adopté une résolution afin de tenir une session à huis clos sur deux questions :

- dossier de ressources humaines pour faire suite aux directives données à la réunion à huis clos du 3 mars 2011; et

- dossier de ressources humaines faisant référence aux attentes relatives au service à la clientèle.

En ce qui concerne le premier dossier des « ressources humaines », le procès-verbal de la session à huis clos indique que, durant le huis clos, un avocat a fourni une opinion au conseil sur une question juridique en cours.

La seconde question discutée durant la session à huis clos portait sur la piètre qualité du service à la clientèle fourni par certains services municipaux. Durant cette discussion, le conseil a voté «QUE le conseil mandate la directrice générale par intérim... à prendre les mesures nécessaires afin de rectifier la situation actuelle ».

L'ordre du jour de la réunion à huis clos du 30 mai indique que le conseil tiendrait une réunion à huis clos pour discuter trois questions, y compris « un dossier de ressources humaines pour faire suite aux directives données à la réunion à huis clos du 18 mai ».

Le procès-verbal de la session à huis clos montre que l'avocat de la municipalité était présent à cette session. D'après le procès-verbal, le maire a expliqué que depuis la réunion du 18 mai, certains membres du conseil s'étaient inquiétés des instructions données à l'avocat durant cette session à huis clos. La question juridique discutée à la réunion du 18 mai a donc été reprise, pour de plus amples discussions.

Le maire a aussi noté que certaines discussions concernant cette question juridique avaient eu lieu entre lui, l'avocat de la municipalité et le conseiller Desjardins depuis la réunion du 18 mai. Vous avez informé notre Bureau que le conseil avait mandaté le maire et le conseiller Desjardins pour faire un travail de liaison avec l'avocat, sur cette question. Vous avez fourni le procès-verbal de la réunion du 3 mars, durant laquelle cette décision avait été prise.

La plainte déposée à notre Bureau alléguait qu'il est inapproprié pour les membres du conseil de discuter une question juridique avec le maire, en dehors des réunions officielles du conseil.

Nous avons interviewé les membres du conseil et étudié les procès-verbaux de la session publique et de la session à huis clos de ces deux réunions. La majorité des membres du conseil que nous avons interviewés ne pouvaient pas se souvenir d'avoir tenu des discussions officielles à propos de la question juridique entre les réunions du 18 mai et du 30 mai. Mais trois membres du conseil ont fait savoir à notre Bureau qu'ils avaient discuté de cette question entre eux et avec le maire à un moment donné entre le 18 mai et le 30 mai.

Ces trois membres du conseil ont avisé notre Bureau qu'ils avaient des préoccupations à propos de certains renseignements fournis sur la question juridique le 18 mai et qu'ils

espéraient obtenir une plus ample clarification à la réunion suivante. Ils s'étaient tous mis d'accord pour faire connaître ces préoccupations au maire.

Analyse :

D'après les renseignements communiqués à notre Bureau, trois conseillers ont rencontré le maire à un moment donné, après la réunion du 18 mai, pour parler de leurs préoccupations quant à la manière dont la question juridique avait été traitée et pour demander une plus ample clarification à une future session à huis clos. À notre connaissance, seuls quatre membres du conseil (trois conseillers et le maire) étaient présents lors de cette discussion; il n'y avait donc pas quorum du conseil.

Quand nous nous sommes parlé le 9 janvier, nous avons noté qu'un quorum n'est pas déterminant pour décider si une discussion particulière constitue « une réunion » aux fins des exigences sur les réunions publiques. L'Ombudsman a donné la définition suivante de « réunion » :

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

Apparemment, les membres du conseil ne se sont pas réunis entre le 18 mai et le 30 mai pour faire un travail de préparation en vue de décisions futures, mais plutôt pour dire au maire qu'ils avaient besoin de plus d'information et de clarification sur cette question juridique. En raison de ces préoccupations, l'avocat a assisté à la réunion du 30 mai pour clarifier la question.

Bien que n'ayant pas conclu que ce rassemblement allait à l'encontre des exigences sur les réunions publiques, nous avons noté que les rassemblements informels des membres du conseil donnent tout naturellement lieu à des spéculations sur l'envergure des discussions tenues alors. Les membres du conseil devraient prendre bien garde que ces conversations n'aillent pas au-delà des limites permises, d'une manière qui puisse laisser entendre qu'un travail de préparation a été fait en vue de futures décisions du conseil.

Nous avons aussi parlé du fait que la discussion sur la piètre qualité du service à la clientèle, tenue le 18 mai, ne semblait pas relever des exceptions permises quant aux sessions à huis clos. Certaines questions concernant « les ressources humaines » peuvent se prêter à une discussion à huis clos, mais **uniquement** si elles relèvent d'une des exceptions données à l'art. 239 de la Loi.

Par exemple, une municipalité peut dûment tenir un huis clos pour discuter d'une question de ressources humaines si cette question comprend clairement une discussion à propos « de renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée »

(art. 239(2)(b)) ou « de relations de travail ou de négociations avec les employés » (art. 239(2)(d)). Mais bien que la performance d'un employé particulier puisse être dûment discutée à huis clos, aucune exception aux dispositions sur les réunions publiques ne permet la discussion à huis clos de la performance générale d'un service particulier. À l'avenir, le conseil devrait veiller à ce que toutes les questions discutées à huis clos relèvent strictement des exceptions aux dispositions sur les réunions publiques.

Nous avons aussi remarqué que, bien qu'un « dossier de ressources humaines » soit donné comme le sujet des huis clos du 18 mai et du 30 mai, aucune exception en vertu de l'art. 239 de la Loi n'était citée. Nous avons parlé du fait que le conseil n'est pas légalement tenu de citer l'exception précise autorisant une session à huis clos, sauf si le huis clos se tient en vertu de l'exception de « l'éducation ou la formation » (art. 239 (3.1)). Mais par souci de clarté, il est bon d'indiquer précisément l'exception sur laquelle le conseil s'appuie pour tenir un huis clos.

Plainte sur les discussions présumément tenues après la réunion du 18 mai à propos d'un appel d'offres pour des services juridiques

À notre connaissance, au printemps de 2011, le conseil travaillait à un appel d'offres pour un contrat de services juridiques avec la municipalité. Lors de la session publique du 14 mars, le conseil a voté que l'Administration « soit mandatée d'aller en soumission pour le domaine conseils et litiges juridiques ainsi que pour les transactions immobilières ». L'Administration a ensuite fait un appel d'offres pour ces services juridiques.

Vous avez dit à notre Bureau que les termes de référence du processus d'appel d'offres avaient donné lieu à une certaine confusion. Les membres du conseil n'étaient pas tous d'accord quant à la manière dont l'appel d'offres avait été fait et certains d'entre eux ne voulaient donc pas ouvrir les propositions reçues.

Le 19 mai, plusieurs jours avant la date limite de dépôt des propositions, le maire a envoyé un courriel à tout le conseil. Nous avons obtenu une copie de ce courriel et nous l'avons étudié. Ce courriel indique qu'après une discussion avec la majorité du conseil, il avait été convenu que les propositions reçues en réponse à l'appel d'offres pour des services juridiques seraient marquées du cachet de la date de réception, mais ne seraient pas ouvertes sans l'approbation du conseil.

À notre connaissance, après avoir consulté le conseiller juridique à huis clos, le conseil a demandé au personnel d'ouvrir les propositions.

Le plaignant allègue que le courriel du 19 mai montre « qu'une majorité des membres du conseil » a tenu des discussions de fond sur les travaux du conseil (à savoir sur un contrat de services juridiques), en dehors d'une réunion officielle du conseil, et à huis clos.

Notre Bureau a parlé aux membres du conseil, notamment au maire, à propos de cette allégation. Le maire a dit qu'il était « possible » qu'il ait envoyé ce courriel, mais il ne se souvenait pas précisément de l'avoir fait. Il se souvenait seulement qu'un membre du conseil avait exprimé des préoccupations à propos de l'ouverture des propositions.

Un membre du conseil a fait savoir à notre Bureau qu'il avait peut-être parlé de cette question au maire, mais il ne pouvait pas se souvenir des détails de la conversation. Aucun autre des membres du conseil à qui nous avons parlé n'a pu se souvenir d'avoir discuté le contrat de services juridiques en dehors d'une réunion du conseil, ou n'a pu donner plus de renseignements sur les circonstances qui ont donné lieu au courriel du 19 mai.

Il est possible pour les membres du conseil de tenir individuellement des discussions informelles à propos des travaux du conseil en dehors des réunions officielles sans pour autant forcément aller à l'encontre des exigences sur les réunions publiques. Mais il y a toujours un danger que de telles discussions franchissent la ligne de démarcation.

Plusieurs discussions tenues par des membres du conseil, soit en personne, soit au téléphone ou par des moyens électroniques, dans le but d'exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil, ou dans celui de faire un travail de préparation nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité, constituent une réunion assujettie aux exigences des réunions publiques.

Si, comme le suggère son courriel du 19 mai 2011, le maire a communiqué en privé avec la majorité des membres du conseil et en est arrivé à un consensus sur le processus d'appel d'offres, cette communication constitue une réunion à huis clos tenue contrairement à la *Loi sur les municipalités*.

Nous appuyant sur les preuves disponibles, nous n'avons pas pu clairement établir qu'une réunion à huis clos avait indûment eu lieu sur le processus d'appel d'offres pour des services juridiques, mais les membres du conseil devraient se montrer prudents à l'avenir et éviter généralement de discuter des travaux du conseil, sauf si les règles sur les réunions publiques ont été observées.

Plainte concernant une discussion sur un appel d'offres pour des services juridiques à la réunion du comité plénier le 13 juin

La plainte déposée à notre Bureau allègue qu'une discussion sur un appel d'offres pour des services juridiques a eu lieu en session à huis clos le 13 juin, alors que l'ordre du jour n'indiquait pas que cet élément serait discuté à huis clos.

L'ordre du jour de la réunion du 13 juin ne comprend pas de session à huis clos, et ne fait aucune mention d'un appel d'offres pour des services juridiques parmi les éléments à

discuter. Le procès-verbal de la réunion du 13 juin montre qu'au début de la réunion, en session publique, le conseil a voté de modifier l'ordre du jour. Deux éléments ont été retirés et quatre autres ont été ajoutés, dont le point 13.6 – « Appel d'offres pour services juridiques ». Le procès-verbal n'indique pas que le point 13.6 serait discuté à huis clos. Vous avez fait savoir à notre Bureau qu'il était possible d'ajouter des éléments à l'ordre du jour, à la dernière minute, si le conseil votait en ce sens. Ce processus n'est pas couvert par le règlement de procédures.

Le procès-verbal de la session publique indique qu'après avoir voté de modifier l'ordre du jour, le conseil a adopté une résolution pour tenir une session à huis clos « afin de tenir une session à huis clos relativement au dossier d'appel d'offres juridiques afin de recevoir un avis légal, tel que stipulé à la section 239 de la *Loi sur les municipalités, 2011* ». Durant la session à huis clos, le conseil a discuté d'une opinion juridique écrite donnée par l'avocat de la municipalité à propos de la question de l'appel d'offres.

Quand la session publique a repris, le conseil a adopté une résolution pour accorder le contrat de transactions immobilières à Charron Langlois LLP et pour rejeter toutes les autres propositions relatives au domaine conseils et litiges juridiques.

Analyse :

Comme discuté le 9 janvier, il semble que le conseil puisse ajouter des éléments de dernière minute, sans avis au public, et qu'il le fasse. Ce processus n'est pas inclus au règlement municipal de procédures.

De plus, apparemment, avant que le conseil n'adopte la résolution de tenir un huis clos, le public n'avait pas été avisé que les questions ajoutées à l'ordre du jour du 13 juin seraient discutées à huis clos, et non pas en session publique.

Lors de notre conversation, nous avons souligné que l'ajout d'éléments à un ordre du jour, sans avis préalable, risque de porter atteinte au droit qu'a le public de savoir quels éléments seront discutés lors d'une réunion du conseil, pour que le public puisse exercer son droit d'assister aux réunions et d'être informé des travaux du conseil. Conformément aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les exigences sur les réunions publiques, le conseil devrait généralement éviter de discuter de questions qui n'ont pas fait l'objet d'un avis préalable. Il ne devrait pas ajouter d'éléments en dernière minute, à moins qu'ils ne soient clairement urgents, ou qu'il n'y ait des raisons convaincantes de justifier la suspension de la procédure normale d'avis au public.

Nous avons suggéré que le conseil modifie son règlement de procédures pour stipuler qu'une résolution officielle doit être adoptée en vue de suspendre les règles normales de réunion avant d'ajouter tout nouvel élément à l'ordre du jour d'une réunion.



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Au cours de notre discussion, vous vous êtes généralement dit en accord avec les observations et les suggestions faites par notre Bureau et vous vous êtes montré disposé à faire part de nos commentaires au conseil. Nous aimerions que vous nous avisiez une fois que ceci sera fait et que vous nous informiez de toute mesure envisagée par le conseil pour régler ces questions. Nous aviserons le plaignant des résultats de notre examen.

Je tiens à vous remercier de la collaboration dont vous avez fait preuve avec notre Bureau au cours de cet examen.

Si vous avez la moindre question ou le moindre commentaire, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Cordialement,

Michelle Bird
Conseillère juridique
Équipe d'application de la loi sur les réunions ouvertes au public