



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 25 juillet 2014

John Henry, maire
Sandra Kranc, secrétaire municipale
The Corporation of the City of Oshawa
50 Centre Street South
Oshawa, ON L1H 3Z7

Objet : Plaintes à propos de réunions à huis clos du Conseil le 21 mai et le 3 septembre 2013, ou aux alentours de ces dates

Monsieur, Madame,

Je vous écris à la suite de notre conversation du 22 juillet 2014 à propos des résultats de notre examen d'allégations selon lesquelles les membres du Conseil auraient enfreint les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en tenant des réunions à huis clos, comme suit :

- a) Quelque temps avant une réunion du Conseil le 21 mai 2013 – pour discuter de l'embauche d'un enquêteur indépendant chargé d'examiner des allégations faites par le vérificateur général de la Ville à propos de certains employés et services municipaux, dans son Rapport AG-13-09 daté du 16 mai 2013.
- b) Quelque temps avant une réunion du Conseil le 3 septembre 2013 – pour discuter du non-renouvellement du contrat du vérificateur général et de la fermeture de son Bureau; ainsi que pour demander la présence de la police lors de la réunion publique.

Comme vous le savez, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, sous réserve d'exceptions limitées. L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville d'Oshawa.

L'examen de l'Ombudsman avait pour but de déterminer si les dispositions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi sur les municipalités* avaient été respectées. Le mandat de l'Ombudsman ne permet pas à notre Bureau d'examiner la nature de la moindre décision prise lors de réunions municipales, ou par le personnel municipal, dont la décision de demander la présence de la police municipale à la réunion du Conseil le 3 septembre 2013.

Lors de son examen de cette plainte, notre Bureau a obtenu et examiné les documents pertinents, dont les rapports du vérificateur général et de l'enquêteur indépendant, a parlé à la secrétaire, au personnel municipal et aux membres du Conseil et s'est référé aux extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi.

Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower, Toronto, ON M5G 2C9
483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud, Toronto (Ontario) M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211
www.ombudsman.on.ca

Contexte

Le 21 mai 2013, le Conseil a adopté une résolution en séance publique pour nommer un enquêteur indépendant, George Rust D'Eye, le charger d'examiner les allégations faites par le vérificateur général de la Ville à propos de certains employés et services municipaux dans son Rapport AG-13-09, daté du 16 mai 2013, et lui demander de présenter au plus vite ses conclusions au Conseil en séance publique.

Le 23 août 2013, M. Rust D'Eye a fait paraître son rapport final, qui a été remis au Conseil à sa réunion du 3 septembre 2013. Dans ce rapport, il a fait huit recommandations au Conseil. Celui-ci a voté sur chacune d'elles séparément lors de sa réunion du 3 septembre.

Au cours de la réunion du 3 septembre, le Conseil a adopté des motions visant à fermer le Bureau du vérificateur général et à ne pas renouveler le contrat de celui-ci, qui devait prendre fin le 6 septembre 2013.

Allégation de réunions à huis clos le 21 mai 2013 ou aux alentours de cette date

Notre Bureau a reçu une plainte alléguant que six à huit des membres du Conseil s'étaient rencontrés avant la réunion du 21 mai 2013 pour discuter de la nomination de M. Rust D'Eye.

Le procès-verbal de la réunion publique du Conseil le 21 mai 2013 indique que la résolution de nommer M. Rust D'Eye a été présentée par les conseillers Chapman et Diamond, et finalement adoptée à 5 voix contre 4. Deux membres du Conseil étaient absents lors de ce vote.

Notre examen a conclu que, le 18 mai 2013, les conseillers Bouma, Chapman et Diamond se sont réunis dans la salle des conseillers à l'Hôtel de ville pour discuter des allégations faites par le vérificateur général de la Ville à propos de certains employés et services municipaux dans son Rapport AG-13-09, daté du 16 mai 2013. Ils ont aussi parlé de la nécessité d'engager une tierce partie pour enquêter sur ces allégations.

Durant les discussions, la conseillère Diamond a proposé le nom de M. Rust D'Eye car celui-ci est un spécialiste des lois municipales, qui avait déjà travaillé pour la Ville. Elle a avisé notre Bureau que, vu la gravité de la question, elle avait communiqué avec M. Rust D'Eye pour lui demander s'il serait immédiatement libre pour mener une enquête, sous réserve de l'approbation du Conseil. D'après elle, M. Rust D'Eye avait accepté et avait suggéré que le Conseil envisage de lui accorder les pouvoirs d'un commissaire à l'intégrité pour faciliter son enquête.

Le 20 mai 2013, les conseillers Bouma, Chapman et Diamond se sont rencontrés de nouveau pour discuter de l'énoncé final de la motion qu'ils souhaitaient proposer au Conseil à propos de la nomination de M. Rust D'Eye. À 14 h 22 le 21 mai 2013, la conseillère Diamond a envoyé un courriel à M. Rust D'Eye, avec une ébauche de la proposition de motion, lui demandant de signaler tout problème quant à l'énoncé

avant 17 h, quand la réunion devait commencer. Le conseiller Bouma a déclaré à notre Bureau qu'il avait rédigé l'ébauche de cette motion, mais qu'il était absent lors de la réunion du Conseil le 21 mai 2013, si bien que les conseillers Chapman et Diamond avaient présenté cette motion.

Les autres membres du Conseil ont fait savoir à notre Bureau qu'ils n'étaient pas présents à la réunion du 18 mai 2013, avec les conseillers Bouma, Chapman et Diamond et qu'aucun de ces trois conseillers n'avait communiqué avec eux pour discuter de la motion visant à nommer M. Rust D'Eye. Le maire a déclaré à notre Bureau que, bien que présent à l'Hôtel de ville le 18 mai 2013, et bien qu'ayant été témoin de la rencontre entre les trois conseillers, il n'avait participé à aucune discussion avec eux sur cette question.

Analyse

Pour que les dispositions de la *Loi sur les municipalités* s'appliquent, on doit conclure que le Conseil a tenu une réunion aux termes de la Loi. Le paragraphe 238 (1) de 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'autre. »

Pour déterminer si une réunion privée des membres du Conseil est régie par la Loi, il faut examiner un certain nombre de facteurs, dont la présence d'un quorum légal du Conseil. Bien que la présence d'un quorum du Conseil ne soit pas un facteur déterminant, c'est un point important à considérer, car elle signifie qu'un nombre suffisant de membres du Conseil sont présents pour prendre des décisions exécutoires ou pour gérer les affaires de la Ville.

Comme l'Ombudsman l'a souligné dans son enquête sur une rencontre lors d'un déjeuner privé entre des membres du Conseil de la Ville de London :

En Ontario, les législateurs n'en sont pas allés jusqu'à faire du quorum un élément obligatoire de l'application de la définition de ce qui constitue une réunion. Je considère donc que l'Assemblée législative a envisagé la possibilité qu'un rassemblement sans quorum puisse enfreindre les règles sur les réunions publiques énoncées par la *Loi sur les municipalités* et qu'elle n'a pas tranché sur la question. C'est la conclusion que j'ai tirée en 2009 quand j'ai constaté que le Conseil du Canton de Nipissing avait tenu une série de réunions téléphoniques pour discuter illégalement des activités du Conseil, même s'il n'y avait jamais eu de quorum pour chacun des appels¹.

¹ « En arrière-salle » : Enquête visant à déterminer si des membres du Conseil de la Ville de London ont tenu indûment une réunion à huis clos le 23 février 2013. André Marin Ombudsman de l'Ontario. Octobre 2013
https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/London_BT_Final-FR_1.pdf

La *Loi de 2001 sur les municipalités* n'interdit aucunement aux membres du Conseil de discuter des affaires de la Ville en dehors de la salle du Conseil. Comme l'Ombudsman l'a souligné dans de précédents rapports, il est normal dans une démocratie que les responsables gouvernementaux partagent des renseignements de manière informelle avant de prendre des décisions de politiques. Il serait irréaliste d'attendre des membres d'un conseil qu'ils ne se parlent jamais en dehors d'une réunion publique, et ceci aurait inutilement un effet paralysant.

Notre examen a déterminé que trois des onze conseillers se sont réunis en privé à deux occasions avant la réunion du 21 mai 2013, pour discuter de manière informelle de leurs opinions sur le rapport du vérificateur et de la nécessité d'engager un enquêteur indépendant. Aucune preuve n'indique la présence d'un quorum du Conseil durant ces discussions. Notre examen a conclu que les réunions et discussions privées entre ces trois membres du Conseil avant le 21 mai étaient de nature informelle et que la *Loi sur les municipalités* ne s'appliquait pas à elles.

Allégation d'une réunion à huis clos le 3 septembre 2013 ou aux alentours de cette date

Le 3 septembre 2013, M. Rust D'Eye a présenté au Conseil son rapport final sur des allégations faites par le vérificateur général de la Ville à propos de certains employés et services municipaux dans son Rapport AG-13-09. Le Conseil a voté sur chacune des huit recommandations de M. Rust D'Eye. Il a décidé de ne pas renouveler le contrat du vérificateur général et de fermer complètement le Bureau de celui-ci. Au cours de cette réunion, des membres du public ont provoqué des interruptions et des agents de la Police régionale de Durham, présents à la réunion, ont procédé à des arrestations.

Les plaintes déposées à notre Bureau alléguaient que six à huit membres du Conseil s'étaient rassemblés avant la réunion du 3 septembre pour mettre fin d'un commun accord au contrat du vérificateur général et éliminer son Bureau, et pour demander à l'avance la présence de policiers à la réunion en prévision de controverses.

Non-renouvellement du contrat du vérificateur général et fermeture définitive de son Bureau

Selon l'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion du 3 septembre 2013, le Conseil devait décider de renouveler ou non le contrat du vérificateur général, qui allait prendre fin le 6 septembre 2013. Dans son rapport AG-13-11, le vérificateur général avait inclus une requête de renouvellement de son contrat jusqu'au 31 décembre 2013.

Alors que l'ordre du jour initial n'en faisait aucune mention, les conseillers Diamond et Chapman ont présenté une motion au début de la réunion publique, visant à obtenir des conseils juridiques de l'avocat de la Ville à propos du rapport du vérificateur général mentionné dans l'ordre du jour du huis clos. Cette motion a été adoptée par un vote aux deux tiers des membres présents.

La conseillère Diamond a dit à notre Bureau qu'elle ne connaissait pas bien les modalités précises du contrat du vérificateur général et souhaitait comprendre les obligations légales du Conseil sur cette question.

La résolution visant à tenir un huis clos stipulait ceci :

« Conformément au paragraphe 239 (2), alinéas a), d) et f) de la *Loi sur les municipalités*, le Conseil se retire à huis clos pour obtenir des conseils juridiques à propos du contrat de l'employé auquel fait référence le Rapport AG-13-11, inscrit à l'ordre du jour de la réunion publique du Conseil au Point 2, à la rubrique Rapports du Comité plénier; et pour discuter de la sécurité d'un bien-fonds municipal auquel fait référence le Rapport confidentiel CM-13-46 au Point 1 des Rapports du Comité plénier, concernant la disposition potentielle d'un bien-fonds détenu par la Ville. »

D'après le procès-verbal public, la réunion à huis clos a été levée à 16 h 43 et la réunion publique a recommencé à 18 h 30. Le rapport sommaire de la réunion à huis clos fait dans le procès-verbal public indique que les membres du Conseil ont posé des questions à l'avocat de la Ville à propos du rapport du vérificateur général et que l'avocat de la Ville a donné des conseils juridiques au Conseil municipal à ce sujet.

En réunion publique, des délégations du public ont pu exprimer leurs opinions sur le bureau du vérificateur général, ainsi que sur les conclusions de M. Rust D'Eye. Le procès-verbal montre aussi que des membres du Conseil ont posé des questions à M. Rust D'Eye sur ses conclusions et recommandations. Par la suite lors de la séance publique, le conseiller Chapman a présenté une motion, appuyée par le conseiller Sanders, sur la réponse à donner aux recommandations de M. Rust D'Eye. La résolution comprenait une disposition voulant « qu'à la fin du mandat de l'actuel vérificateur général, le poste de vérificateur général soit éliminé ». La résolution sur la fermeture définitive du Bureau du vérificateur général a été adoptée à 8 voix contre 3.

Durant notre entrevue avec le conseiller Chapman, celui-ci a déclaré à notre Bureau qu'il avait rédigé seul l'ébauche de la motion, soit le matin de la réunion du 3 septembre, soit la veille. Après la réunion à huis clos du 3 septembre, convoquée pour obtenir des conseils juridiques à propos du contrat du vérificateur, le conseiller Chapman était retourné à son bureau. Il s'est souvenu qu'il avait demandé au conseiller Sanders d'appuyer la motion.

Le conseiller Sanders a confirmé en entrevue avec nous que le conseiller Chapman lui avait demandé de passer à son bureau et lui avait montré la motion, qu'il avait appuyée. Le conseiller Sanders a précisé que ceci s'était passé vers 17 h le 3 septembre, avant la réunion publique. Les deux conseillers ont dit qu'ils n'avaient pas discuté de l'ébauche de la motion avec d'autres membres du Conseil avant la réunion publique.

Vers la fin de la réunion publique le 3 septembre, les conseillers Bouma et England ont présenté une motion visant à ne pas renouveler le contrat d'emploi du vérificateur général. Le conseiller Bouma a informé notre Bureau qu'il avait rédigé l'ébauche de cette motion après une brève conversation avec la conseillère England, avant la réunion du 3 septembre. Les deux conseillers ont dit qu'ils n'avaient discuté de cette motion avec aucun autre membre du Conseil et qu'ils n'avaient échangé aucune correspondance à ce sujet. Les autres membres du Conseil que nous avons interviewés ont confirmé ne pas avoir parlé de ce sujet aux conseillers Bouma et England.

Analyse

En ce qui concerne les motions visant à fermer définitivement le Bureau du vérificateur général et à ne pas renouveler le contrat de celui-ci, notre examen n'a pas conclu qu'un quorum du Conseil s'était réuni en dehors d'une réunion officielle du Conseil pour discuter ou décider d'avance des motions présentées le 3 septembre 2013. Les discussions entre deux des onze membres du Conseil ne sont pas assujetties aux dispositions de la *Loi sur les municipalités*.

Présence de la police à la réunion du 3 septembre

Les membres du Conseil que nous avons interviewés nous ont dit qu'ils ignoraient complètement que la police serait présente à la réunion du 3 septembre 2013 et qu'ils n'en avaient pas été informés d'avance. D'après notre examen, il n'y a eu aucune réunion privée entre des membres du Conseil à ce sujet. La décision de demander la présence de la police aux audiences ne relève pas du mandat de l'Ombudsman.

Conclusion

Notre examen a conclu que les membres du Conseil d'Oshawa n'avaient pas tenu de réunions à huis clos enfreignant la *Loi sur les municipalités*.

Lors de notre conversation du 22 juillet 2014, nous vous avons demandé d'inclure cette lettre à l'ordre du jour de la prochaine réunion publique du Conseil, le 2 septembre 2014, et d'en afficher une copie à l'intention du public sur votre site Web.

Nous aimerions profiter de cette occasion pour vous remercier de votre collaboration à notre examen.

Cordialement,

Ciarán Buggle
Enquêteur