

Le 21 août 2014

Mario Campese, maire  
Canton de Joly  
P.O. Box 519  
Sundridge, Ontario POA 1Z0

**Objet : Plainte sur des réunions à huis clos**

Monsieur,

Je vous écris à la suite de notre conversation du 14 août 2014 à propos des résultats de notre examen d'une plainte alléguant que le Canton de Joly avait tenu des réunions à huis clos en décembre 2013, et mars et avril 2014 et que, jusqu'en juin 2012, il n'avait pas fait de procès-verbal de ses réunions à huis clos, enfreignant ainsi la *Loi* (L.O. de 2001) *sur les municipalités*, chapitre 25 (la « Loi »).

Comme vous le savez, 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 l'enquêteur chargé des réunions à huis clos dans le Canton de Joly.

Peu après avoir reçu cette plainte, l'Ombudsman a informé le Canton de son intention de mener une enquête, conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur l'Ombudsman*, L.R.O. 1990, chapitre O.6. Par la suite, notre Bureau a parlé avec tous les membres du Conseil et le personnel du Canton. Il a aussi étudié la documentation de la réunion publique du 7 avril 2014 et des réunions à huis clos des 7, 14, 23 et 28 avril 2014. Nous nous sommes aussi référés à la correspondance, aux résolutions et aux extraits pertinents de la Loi et du Règlement de procédure du Canton (2013-02).

**Réunion à huis clos en décembre 2013**

La première semaine de décembre 2013, le maire et la conseillère Marion Duke ont rencontré une tierce partie pour discuter d'une question d'emploi dans le Canton. À la suite de cette rencontre, le maire a envoyé une note de service à la secrétaire du Canton le 2 décembre 2013, lui demandant de fournir au Conseil certains renseignements sur cette question d'emploi. Puis le 9 décembre 2013, le maire a envoyé un courriel à la secrétaire lui demandant de communiquer au Conseil des copies d'un règlement, d'une politique

ainsi que d'une version actualisée du budget. Cette correspondance a été jointe à l'ordre du jour et discutée lors de la réunion publique ordinaire du Conseil le 10 décembre 2013.

Aucun autre conseiller ne s'est souvenu d'avoir reçu des copies des notes de service ou des courriels, ou d'avoir été informé que ces questions seraient discutées, ou que des renseignements avaient été demandés à la secrétaire avant la réunion où cette correspondance avait été examinée.

### *Analyse*

Pour que la Loi s'applique, il faut que le Conseil ait tenu une réunion conformément au paragraphe 238 (1) de la Loi, qui 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 conclure si la Loi s'applique à une réunion des membres du Conseil, plusieurs facteurs sont à considérer, notamment la présence d'un quorum légal du Conseil. Bien que le quorum ne soit pas déterminant, c'est un point important à examiner étant donné que la présence d'un quorum indique qu'un nombre suffisant de membres du Conseil sont présents pour prendre des décisions exécutoires et pour gérer les affaires de la Ville.

Dans ce cas, le maire et une conseillère ont rencontré une tierce partie pour discuter officieusement d'une question d'emploi. Rien n'indique qu'il y avait un quorum du Conseil, ou que la moindre décision officielle ou exécutoire avait été prise, ou qu'un travail préparatoire avait été accompli en ce sens. Cette réunion et cette discussion informelles ne constituaient pas une infraction à la *Loi sur les municipalités*.

### **Réunion à huis clos du 26 mars 2014**

Le 25 mars 2014, le maire a demandé à la secrétaire du Canton de communiquer avec tous les membres du Conseil et de leur dire de passer au bureau du Canton pour signer une résolution. Cette résolution visait à autoriser le maire à signer une lettre d'intention pour faire venir une équipe de hockey dans une salle de sport voisine, que le Canton de Joly partage avec deux autres municipalités. Le 26 mars 2014, les conseillers ont répondu à cette demande et se sont rendus au bureau, à divers moments de la journée, pour signer cette résolution.

### *Analyse*

Comme nous l'avons conclu dans notre enquête sur une réunion à huis clos illégale à Nipissing, qui avait pris la forme de conversations téléphoniques successives<sup>1</sup>, une

---

<sup>1</sup> Enquête sur la réunion extraordinaire du 25 avril 2008 du Conseil du Canton de Nipissing, publiée le 6 février 2009.

réunion du Conseil n'est pas uniquement un rassemblement physique de ses membres, mais peut aussi se produire chaque fois que le Conseil exerce son pouvoir.

Dans ce cas, le 26 mars 2014, le Conseil a exercé son pouvoir grâce à la présence successive des conseillers au bureau du Canton, pour approuver une résolution autorisant le maire à signer une lettre d'intention. Ceci constituait donc une réunion à huis clos.

Certes, nous avons été informés que ce processus avait été suivi en raison de contraintes de temps (pour faire parvenir cette lettre d'intention au directeur de l'équipe avant le 1<sup>er</sup> mai 2014), mais aucun avis n'a été communiqué au public et aucune résolution n'a été adoptée pour autoriser un huis clos, ce qui est une infraction aux paragraphes 239 (2.1) et 239 (4) de la Loi.

Même si le Conseil avait suivi les procédures requises, cette réunion aurait été illégale, car le sujet de la lettre d'intention – une équipe de hockey – ne relevait d'aucune des exceptions en vertu desquelles la *Loi sur les municipalités* autorise les réunions à huis clos.

#### **Réunion à huis clos du 7 avril 2014**

La plainte envoyée à l'Ombudsman alléguait que le Conseil s'était réuni à huis clos le 7 avril 2014, avant la réunion ordinaire du Conseil le 8 avril 2014, pour discuter de certaines questions d'emploi dans le Canton. Il n'existe aucun ordre du jour, ni aucun procès-verbal de cette présumée réunion, et tous les conseillers nous ont déclaré qu'elle n'avait jamais eu lieu.

#### ***Analyse***

D'après les renseignements que nous avons recueillis, il n'y a pas eu de réunion à huis clos illégale du Conseil le 7 avril 2014.

#### **Réunion à huis clos du 8 avril 2014**

Une réunion ordinaire du Conseil était prévue le mardi 8 avril 2014. Un avis a été communiqué conformément à la Loi, l'ordre du jour étant affiché sur le site Web du Canton, publié dans le journal local, et mis à la disposition du public à la réception du bureau du Canton, le vendredi avant la réunion. L'ordre du jour indiquait qu'une partie de la réunion aurait lieu à huis clos pour examiner l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds et le droit aux congés payés des employés.

Durant la discussion en séance publique de l'ébauche de budget préparée par la secrétaire, des questions personnelles ont été soulevées. Une motion a été présentée pour que le Conseil se retire à huis clos, avec une résolution indiquant qu'il se réunirait à huis

clos pour discuter de « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » – énoncé de l'une des exceptions permises par la Loi.

Ayant repris sa séance publique, le Conseil a adopté des résolutions pour éliminer les heures de garde de la secrétaire et annuler la Politique des heures de travail discutée à huis clos.

### *Analyse*

La Loi ne définit pas ce que sont des « renseignements privés » aux termes des exigences des réunions publiques. En revanche, en vertu du paragraphe 21 (3) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, les antécédents professionnels et les « recommandations ou évaluations personnelles » d'un particulier, de même que les renseignements ayant trait à sa moralité, sont considérés comme des renseignements « personnels », dont la divulgation est une atteinte présumée à la vie privée.

Dans son rapport sur une réunion à huis clos du Comité de vérification de la Ville du Grand Sudbury, en janvier 2011, l'Ombudsman a conclu que les renseignements qui ont trait à l'examen du rendement d'un employé ou à une enquête sur la conduite d'un employé constituent des « renseignements privés ». Dans le cas présent, la réunion à huis clos du Conseil portait sur des questions de rendement du personnel et relevait donc de l'exception des « renseignements privés » en vertu de l'alinéa 239 (2) b).

Le Règlement de procédure du Canton permet la tenue de réunions d'urgence, sans avis préalable communiqué par écrit ni ajouts à l'ordre du jour, à condition que le Conseil donne son approbation dans une résolution. La motion adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos afin de tenir des discussions était donc permise en vertu du Règlement de procédure du Canton.

### **Réunion à huis clos du 14 avril 2014**

Certains points concernant les questions d'emploi restaient en suspens après la réunion du 8 avril 2014. Le maire a donc décidé de convoquer une réunion à huis clos extraordinaire du Conseil le 14 avril et il a appelé tous les conseillers, leur demandant d'y participer. Aucun avis de cette réunion extraordinaire n'a été communiqué au public. Un ordre du jour a été préparé par le maire, mais celui-ci n'a pas pu le retrouver sur son ordinateur pour notre équipe d'enquête.

Le 14 avril 2014, le Conseil a adopté une résolution avant de se retirer à huis clos, citant le paragraphe 239 (2) de la Loi et les exceptions des « renseignements privés » et des « litiges actuels ou éventuels », tout en précisant que la nature générale des questions à examiner avait trait à une « question d'employés ».

D'après nos entrevues, le Conseil a discuté à huis clos de questions d'employés, identifiant une personne en particulier, et de leurs problèmes de rendement. Il a enjoint au maire de communiquer avec un avocat pour obtenir des conseils sur la manière de régler les problèmes soulevés. Il n'a pas fait de rapport au public après son retour de la séance à huis clos.

### *Analyse*

Les questions portant sur les problèmes de rendement d'une personne identifiée relevaient de l'exception des renseignements privés, comme indiqué ci-dessus. Par conséquent, la réunion à huis clos était autorisée en vertu de l'alinéa 239 (2) b) de la Loi. De plus, en vertu de l'alinéa 239 (6) b) de la Loi, le Conseil peut donner des directives à un fonctionnaire de la municipalité à huis clos et, dans ce cas, il pouvait donc demander au maire de communiquer avec un avocat.

### **Réunion à huis clos du 23 avril 2014**

Lors de la réunion du 14 avril 2014, le Conseil a décidé qu'il se réunirait de nouveau pour discuter des mêmes questions d'emploi le 22 avril 2014. Mais les routes étaient inondées ce jour-là, si bien qu'il a remis cette réunion au 23 avril 2014.

Aucun avis de cette réunion extraordinaire n'a été communiqué au public. L'ordre du jour indiquait que les points à discuter comprendraient « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, des renseignements protégés par le secret de l'avocat [et] un litige éventuel ». Avant de se retirer à huis clos, le Conseil a adopté une résolution pour fermer la réunion au public en vertu du paragraphe 239 (2) de la Loi, citant ces trois exceptions.

Durant la séance à huis clos, l'avocat du Canton a participé au débat par téléphone et a donné des conseils sur les questions d'emploi examinées. Le Conseil a adopté une résolution en public enjoignant à l'avocat de préparer les documents voulus.

### *Analyse*

La discussion du rendement d'un particulier qui peut être identifié relevait de l'exception des « renseignements privés », selon les principes examinés ci-dessus. De plus, l'exception des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat s'appliquait également ici, étant donné que l'avocat du Canton a fourni des renseignements juridiques au téléphone. Par conséquent, la séance à huis clos était permise en vertu des alinéas 239 (2) b) et f) de la Loi.

### **Réunion à huis clos du 28 avril 2014**

En raison d'événements imprévus, le maire a décidé de convoquer une réunion extraordinaire le 28 avril 2014 pour obtenir des directives du Conseil municipal et de l'avocat du Canton quant à la manière de procéder pour cette question d'emploi.

Aucun avis n'a été communiqué au public à propos de cette réunion. L'ordre du jour précisait que la réunion se tiendrait à huis clos pour discuter de questions de renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, de renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat et d'un litige éventuel. Avant de se retirer à huis clos, le Conseil a adopté une résolution pour fermer la réunion au public en vertu du paragraphe 239 (2) de la Loi, en citant ces trois exceptions.

Lors de la réunion, le maire a fait une mise à jour sur cette question d'emploi d'un particulier et l'avocat du Canton a fourni des renseignements juridiques pertinents.

Après sa séance à huis clos, le Conseil a adopté plusieurs résolutions en séance publique pour engager un comptable chargé de préparer le budget 2014 du Canton et d'examiner ses dossiers de comptabilité, demander au maire de s'informer pour retracer les courriels sur le système informatique du Canton, retenir les services d'une entreprise pour examiner ce système et retrouver des courriels supprimés, nommer une secrétaire intérimaire temporaire et convenir de poursuivre la procédure de mise à pied d'un membre du personnel, à certaines conditions, et continuer à obtenir les conseils de l'avocat après le licenciement dudit membre du personnel.

### ***Analyse***

La prolongation des discussions sur les questions d'emploi et les renseignements juridiques fournis par l'avocat relevaient des exceptions énoncées aux alinéas 239 (2) b) et f) de la Loi. Cette réunion à huis clos était donc permise en vertu des exceptions énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

### **Procès-verbaux des réunions à huis clos avant juin 2012**

Le paragraphe 239 (7) de la Loi stipule que les municipalités doivent conserver des comptes rendus de toutes les séances publiques et à huis clos du Conseil, comme suit :

La municipalité ou le conseil local ou un comité de l'un ou de l'autre consigne, sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion de l'entité, qu'elle se tienne à huis clos ou non.

D'après les souvenirs de certains conseillers, et vu que le Canton n'a pas pu présenter la moindre copie de procès-verbaux des réunions à huis clos qu'il a tenues avant juin 2012,

il s'avère que le Canton n'avait pas pour habitude de faire des comptes rendus des séances à huis clos du Conseil avant cette date.

Par conséquent, avant juin 2012, le Canton enfreignait le paragraphe 239 (7) de la *Loi sur les municipalités*. Depuis, le Conseil a modifié ses méthodes et dresse des procès-verbaux de toutes ses séances à huis clos, ce qu'il doit continuer de faire.

### **Autres recommandations de procédure**

#### Règlement de procédure

D'après les conclusions de l'enquête de l'Ombudsman, les réunions du 26 mars et des 14, 23 et 28 avril 2014 ont eu lieu sans avis au public. Le Règlement de procédure du Canton de Joly (2013-02) ne dit aucunement qu'un avis des réunions extraordinaires doit être communiqué au public. Le Canton devrait donc envisager de modifier ce Règlement en ce sens.

#### Ordres du jour/Résolutions

Comme nous l'avons souligné dans de précédents rapports<sup>2</sup>, le Conseil devrait donner plus de précisions dans ses ordres du jour et ses résolutions de se retirer à huis clos. Il devrait mentionner les alinéas pertinents de la Loi en rapport avec les exceptions citées (p. ex., renseignements privés – alinéa 239 (2) b)), et son ordre du jour devrait au moins indiquer la nature générale de la question à examiner à huis clos.

#### Comptes rendus des réunions à huis clos

Les procès-verbaux des réunions à huis clos rédigés par le personnel du Canton mentionnent uniquement les directives, instructions ou résolutions examinées à huis clos. Souvent, ces procès-verbaux ne faisaient pas référence aux discussions tenues pouvant montrer que les exceptions invoquées étaient applicables, surtout pour les réunions des 14, 23 et 28 avril.

Le paragraphe 239 (7) de la Loi stipule que les municipalités doivent consigner « sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations » lors d'une réunion. Comme l'a précisé l'Ombudsman dans son rapport à la Ville d'Oshawa sur une réunion extraordinaire de son Comité des Services de développement (*ABC de l'éducation et de la formation*)<sup>3</sup> :

---

<sup>2</sup> Voir par exemple le rapport de l'Ombudsman sur la réunion à huis clos du Conseil du Canton d'Enniskillen le 2 septembre 2008, paru en avril 2009, consultable en ligne à : <http://www.ombudsman.on.ca/Files/Sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/enniskillen-finalfr.pdf>

<sup>3</sup> Le rapport complet est consultable sur notre site Web à : [http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/oshawamay08-final\\_fr.pdf](http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/oshawamay08-final_fr.pdf)

Bien qu'il faille exclure les notes et commentaires superflus ne se rapportant pas aux procédures [du Conseil], le procès-verbal devrait refléter ce qui est réellement ressorti de la réunion, en indiquant entre autres la nature générale des sujets discutés :

Idéalement, le procès-verbal de la réunion à huis clos devrait inclure les renseignements suivants :

- lieu de la réunion;
- heure à laquelle la réunion a commencé et heure où la séance a été levée;
- personne qui a présidé la réunion;
- personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au secrétaire ou autre responsable désigné chargé du compte rendu de la réunion;
- indication de tout participant parti ou arrivé durant la réunion, avec heure de départ ou d'arrivée;
- description détaillée des questions de fond et de procédure discutées, avec référence à tout document spécifique considéré;
- toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
- tous les votes, et toutes les directives données.

À titre de pratique exemplaire, et pour que le Conseil conserve des comptes rendus complets et exacts, l'Ombudsman lui recommande de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions à huis clos. Nous savons que plusieurs municipalités suivent déjà cette pratique, dont les Cantons de Tiny et Madawaska Valley, la Ville de Midland, la Municipalité de Lambton Shores et la Ville d'Oshawa.

## **Conclusion**

Lors de notre conversation du 14 août 2014, nous avons passé en revue nos observations et conclusions, et nous vous avons donné la possibilité de les commenter.

Comme convenu au cours de cette discussion, vous avez été d'accord pour communiquer cette lettre au Conseil lors de sa prochaine réunion publique le 11 septembre 2014 et d'en mettre une copie à la disposition du public en l'affichant sur le site Web du Canton.

Nous vous remercions de votre collaboration au cours de notre examen.

Cordialement,

Sara Gottlieb  
Conseillère juridique  
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques