



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Rapport visant à déterminer  
si le Conseil de la Ville de London  
a tenu indûment une réunion à huis clos  
au restaurant Harmony Grand Buffet  
le 21 février 2012**

**André Marin  
Ombudsman de l'Ontario  
Août 2012**

## Plainte

- 1 Notre Bureau a reçu trois plaintes à propos d'une rencontre organisée le 21 février 2012 pour un déjeuner au restaurant Harmony Grand Buffet, à London, en Ontario.
- 2 Les plaintes alléguaient que six membres du Conseil, dont le maire, s'étaient rencontrés au restaurant pour une réunion de stratégie indûment tenue à « huis clos » avant trois réunions de comités et une réunion du Conseil où le budget de la Ville avait été finalisé.

## Compétences de l'Ombudsman

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

## Processus d'enquête

- 7 Après avoir fait un examen initial, mon Bureau a avisé la Ville de London, le 8 mars 2012, que nous ferions une enquête visant à déterminer si les membres du Conseil et des comités avaient indûment tenu une réunion à huis clos au déjeuner, le 21 février 2012.

- 8** La Ville nous a fait parvenir les procès-verbaux pertinents des réunions des comités et du Conseil, ainsi que des documents connexes.
- 9** Une équipe composée de deux personnes a fait des entrevues personnelles avec les six membres du Conseil présents à ce déjeuner-rencontre, dont le maire. La secrétaire municipale nous a aussi donné des renseignements sur le processus budgétaire au téléphone et nous a fait parvenir des documents municipaux pertinents.
- 10** Nous avons obtenu la pleine collaboration des témoins lors des entrevues, ainsi que celle du personnel municipal.

## Renforts d'avocats

- 11** Conformément à la *Loi sur l'Ombudsman*, mes enquêtes sont menées en privé (article 18(2)). En vertu de cette Loi et pour protéger l'intégrité de notre processus, nous n'autorisons pas la présence de représentants municipaux, et donc pas d'avocats représentant la municipalité, lors de nos entrevues avec les témoins. Durant ces entrevues, nous encourageons les témoins, y compris ceux qui veulent « tirer la sonnette d'alarme » à propos de huis clos contestables, à se montrer francs et ouverts avec nos enquêteurs. Nous minimisons ainsi le potentiel de toute influence externe, exercée consciemment ou non, sur les dépositions par un partage d'information.
- 12** Durant notre enquête, un certain nombre de membres du Conseil se sont publiquement inquiétés, disant qu'ils voulaient être représentés par un avocat lors des entrevues. Le 11 avril 2012, le Conseil a décidé par un vote d'assumer les frais de représentation juridique externe pour tout membre du Conseil qui le souhaitait.
- 13** À mon avis, il est complètement inutile pour les témoins d'être représentés par un avocat durant les enquêtes de l'Ombudsman. Mes enquêtes n'ont rien d'antagoniste : ce sont des exercices qui visent à établir les faits. Il n'est pas de mon ressort de conclure à la responsabilité personnelle de quiconque, ni d'émettre des sanctions pour des violations de procédure ou de fond. Je peux uniquement présenter des recommandations et, pour les réunions à huis clos, mes recommandations s'orientent généralement sur les pratiques exemplaires à adopter à l'avenir. En général, aucun intérêt personnel justifiant une représentation juridique n'entre en jeu dans le cadre d'une enquête de l'Ombudsman.
- 14** En fin de compte, aucun conseiller municipal de London n'est venu accompagné d'un avocat aux entrevues menées durant cette enquête.

## Rapport préliminaire

- 15** Conformément à nos procédures, nous avons donné à la Ville la possibilité de consulter un rapport présentant notre analyse et nos conclusions d'enquête préliminaires et de nous faire toute présentation pertinente avant la finalisation de ce rapport. Nous avons proposé aux membres du Conseil et du personnel de leur remettre un exemplaire de notre rapport préliminaire, pour qu'ils puissent l'étudier, sous réserve de signer un engagement de confidentialité.
- 16** Sept conseillers ont reçu ce rapport préliminaire, de manière temporaire, après avoir signé un engagement de confidentialité. À l'exception d'une brève remarque envoyée par courriel, nous n'avons reçu aucun commentaire écrit sur ce rapport préliminaire.

## Conclusions d'enquête

### Contexte du déjeuner du 21 février

- 14** Le Comité des investissements et de la prospérité économique, le Comité de la planification et de l'environnement, ainsi que le Comité des finances et des services administratifs de la Ville de London devaient se rencontrer l'après-midi du 21 février 2012.
- 15** De plus, le Conseil devait se rencontrer à 15 h pour finaliser le budget de la Ville. Ce budget avait fait l'objet de débats considérables durant les mois précédents. Le maire et plusieurs conseillers avaient fait campagne, promettant « 0 % » d'augmentation des impôts municipaux. Le budget initial, préparé par le personnel municipal, avait été déposé le 5 décembre 2011. Une période de consultation publique avait suivi.
- 16** À la suite de commentaires du public, de requêtes du Conseil et de considérations ultérieures, le personnel municipal avait recommandé un certain nombre de changements au budget dans une liste « A » et avait dressé une liste « B » de modifications qu'il n'avait pas recommandées. L'un des éléments de cette liste « B » était la réduction de 1 million \$ du fonds de réserve des logements abordables.
- 17** En janvier et au début de février 2012, le Comité des priorités stratégiques et des politiques (qui comprend tout le Conseil) s'est rencontré à quatre reprises en

séance publique pour considérer les changements proposés au budget, dont la réduction du fonds de réserve des logements abordables. Durant deux de ces réunions, ce comité a tenu une partie de ses délibérations à huis clos. Bien que non recommandée par le personnel municipal, la réduction du fonds de réserve des logements abordables a été adoptée en comité, par 8 à 7, en séance publique. C'était l'un des éléments que le comité avait recommandé au Conseil d'adopter lors de sa réunion du 21 février.

- 18** Avant la réunion du Conseil le 21 février, le conseiller Dale Henderson, qui avait voté en faveur de cette réduction, a publiquement déclaré qu'il pourrait reconsidérer son intention de vote sur cette question. Le matin du 21 février, un article est paru dans la presse au sujet d'un sondage en ligne récemment effectué par le conseiller Paul Hubert à propos du budget proposé<sup>1</sup>.

## Déjeuner du 21 février

- 19** Le 21 février, le maire Joe Fontana et les conseillers Bud Polhill, Stephen Orser, Dale Henderson, Paul Van Meerbergen et Denise Brown sont allés déjeuner au restaurant Harmony Grand Buffet, qui propose un « buffet à volonté » de mets canadiens, italiens et chinois.
- 20** On ne sait pas très bien qui a organisé ce déjeuner-rencontre, mais nous avons été informés que la conseillère Denise Brown<sup>2</sup> avait tout d'abord invité deux de ses collègues, puis que le conseiller Orser avait demandé à d'autres membres du conseil d'y assister. C'est le conseiller Orser qui avait suggéré ce restaurant, qui se trouve dans sa circonscription.
- 21** Tous les membres du Conseil que nous avons interviewés nous ont expliqué que le déjeuner se proposait d'être une rencontre amicale avant une longue réunion budgétaire.
- 22** Chacun des participants est resté plus ou moins longtemps à ce déjeuner, qui a duré une heure environ à compter de midi. L'un des conseillers a déclaré qu'à aucun moment les six conseillers ne s'étaient retrouvés tous ensemble au restaurant, mais les autres personnes présentes ont dit que tous avaient été ensemble au moins quelques instants. Apparemment, c'est la conseillère Denise

---

<sup>1</sup> « City councillor may change vote for controversial budget cut », AM980.ca, 18 février 2012.  
<http://www.am980.ca/channels/news/local/story.aspx?ID=1657008>.

<sup>2</sup> Comme deux membres du Conseil de London portent le nom de famille « Brown », ce rapport fait référence à Denise Brown par son nom et son prénom, pour des raisons de clarté.

Brown qui est arrivée en premier et qui est partie la première, restant environ 20 à 30 minutes, tandis que le maire Fontana est resté de 30 à 40 minutes.

- 23** Certes, les témoins ont expliqué que l'objectif déclaré de ce déjeuner était de se rencontrer cordialement, et la plus grande partie de la conversation semble avoir été tout simplement de nature amicale. Mais il y a eu de brèves discussions sur des questions concernant la Ville. Tous les participants à ce déjeuner se souviennent d'une discussion du sondage du conseiller Hubert, et en particulier de la méthodologie utilisée.
- 24** Quatre des personnes présentes se sont aussi souvenues que le conseiller Henderson avait demandé au maire Fontana comment fonctionnerait la réduction proposée du fonds de réserve des logements abordables. Le maire Fontana a fait savoir qu'en réponse à la question du conseiller Henderson il avait donné une explication générale du fonctionnement des logements abordables.
- 25** L'un des conseillers s'est aussi souvenu que la conseillère Denise Brown avait mentionné qu'elle avait reçu des appels à propos des pataugeoires municipales. La conseillère Denise Brown a fait savoir à notre Bureau qu'elle n'avait pas parlé de cette question lors du déjeuner.
- 26** Les personnes présentes ont expliqué qu'aucune question à l'étude par un comité ou par le Conseil n'avait été discutée lors de ce déjeuner, et qu'aucune question directement ou indirectement rattachée aux activités du Conseil n'avait été considérée ultérieurement.

## Réunions de comités du 21 février

- 27** Le maire Fontana et les conseillers Polhill, Orser, Van Meerbergen et Denise Brown sont membres du Comité des investissements et de la prospérité économique, composé de sept personnes. Les cinq ont assisté à la réunion de ce comité après le déjeuner.
- 28** Selon le procès-verbal municipal, ce comité s'est réuni en séance publique le 21 février à 13 h 01 pour considérer le troisième rapport du Comité consultatif sur la diversité et les relations raciales de la Ville de London, relativement aux nominations aux Prix de reconnaissance en matière de relations raciales décernés par la Ville de London. Six des sept membres du comité ont assisté à cette séance, ainsi que quatre autres personnes. La réunion a été ajournée à 13 h 16, le comité ayant préalablement donné deux directives au personnel.

- 29** Le maire Fontana et les conseillers Polhill et Henderson, qui étaient présents au déjeuner, ont eux aussi assisté à une séance publique en tant que membres du Comité de la planification et de l'environnement, composé de six personnes. D'après le procès verbal du comité, quatre membres du comité étaient présents ce jour-là, ainsi que six autres personnes.
- 30** La réunion du comité a commencé à 13 h 22. Le comité a étudié un rapport accompagné de recommandations du directeur administratif intérimaire des Services de la planification, de l'environnement et de l'ingénierie et de l'ingénieur de la Ville, intitulé *2012-2016 Growth Management Implementation Strategy*. Le comité a fait des recommandations en s'appuyant sur ce rapport et la réunion a été ajournée à 13 h 28.
- 31** Le maire Fontana et la conseillère Denise Brown sont aussi membres du Comité des finances et des services administratifs, composé de cinq personnes. Le 21 février, ce comité a tenu une réunion spéciale à 14 h. Trois autres conseillers et quatre autres personnes y ont également assisté. Cette réunion s'est tenue à huis clos pour discuter « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local, au sujet de relations de travail... ». La séance à huis clos a duré environ 25 minutes.

## Réunion du Conseil du 21 février

- 32** La réunion du Conseil du 21 février a commencé à 15 h, par une séance publique, environ deux heures après le déjeuner. L'ordre du jour comprenait de nombreux éléments, dont des rapports de plusieurs comités.
- 33** Le conseiller Hubert a présenté son sondage au Conseil, qui en a accusé réception, alors que ce document n'était pas inclus à l'ordre du jour de la réunion.
- 34** Le Conseil a voté à propos du budget final durant cette séance, l'approuvant par 9 contre 6. La proposition de réduire le fonds de réserve des logements abordables a été adoptée une fois de plus par la même marge de 8 à 7, comme à la réunion précédente du Comité des priorités stratégiques et des politiques.

## Retombées du déjeuner du 21 février

- 35** La rencontre des conseillers au restaurant Harmony Grand Buffet, qui s'est tenue si peu avant le vote du budget final, n'est pas passée inaperçue, bien au contraire. Très vite, les médias sociaux, de même que les médias traditionnels, s'en sont emparé.

- 36** Le 23 février 2012, un compte-blogue a été affiché à propos de ce déjeuner du 21 février (compte révisé le 25 février) demandant si cette rencontre n’était pas en réalité une réunion stratégique externe, contrevenant aux règlements sur les réunions publiques<sup>3</sup>.
- 37** Plusieurs conseillers qui n’avaient pas assisté au déjeuner ont également soulevé des questions quant à la manière dont cette rencontre pourrait être perçue. De leur côté, les personnes présentes au déjeuner ont farouchement défendu leur participation et ont vilipendé leurs critiques.
- 38** Le 28 février, le *London Community News* a indiqué que le conseiller Polhill considérait que les critiques de ce déjeuner étaient politiquement motivées. Dans le même article de journal, le maire Fontana était cité, qualifiant de « ridicule »<sup>4</sup> le fait qu’un règlement de la *Loi sur les municipalités* restreigne ce que peuvent faire ensemble les conseillers.
- 39** Le lendemain, les nouvelles locales de CTV ont fait bonne place aux commentaires de plusieurs conseillers. De son côté, le conseiller Orser a rejeté toute suggestion d’inconvenance d’un tel déjeuner et il a attribué les critiques à « des réactions de dépit », ajoutant : « j’ai bien le droit de manger avec qui je veux »<sup>5</sup>. Le maire Fontana a dit qu’il ne voyait pas quel mal il pouvait y avoir à déjeuner avec des membres du Conseil et il a ajouté qu’il continuerait de mener ses affaires de la manière qui convenait le mieux, à son avis, à la Ville<sup>6</sup>. Le même jour, le *London Free Press* a cité le conseiller Henderson disant que les critiques étaient tout simplement « de mauvais perdants »<sup>7</sup>.
- 40** Une fois que mon enquête a été publiquement annoncée, la controverse a enflé quand certains des participants au déjeuner ont commencé à s’attaquer à des plaignants dont le nom n’avait pas été dévoilé et ont critiqué mes pratiques d’enquête. Ainsi, le 12 mars 2012, sur AM 980 News, le conseiller Orser a mis au défi les plaignants à mon Bureau de se faire connaître et il a dit espérer que je fasse

---

<sup>3</sup> « Meeting of six council members at Harmony Grand Buffet last Tuesday at noon raises questions about possible Municipal Act breach », AltLondon.org, 23 février 2012.

<http://www.altlondon.org/index.php?page=3>.

<sup>4</sup> « Councillors split on appropriateness of pre-budget lunch », Sean Meyer, *London Community News*, 28 février 2012. <http://www.londoncommunitynews.com/2012/02/councillors-split-on-appropriateness-of-pre-budget-lunch/>

<sup>5</sup> « Buffet dining sparks Ombudsman complaints », CTV London, 29 février 2012.

[http://www.youtube.com/watch?v=7W--TGQtwo&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=7W--TGQtwo&feature=player_embedded).

<sup>6</sup> « Fontana has nothing to hide », CTV London, 29 février 2012.

[http://www.youtube.com/watch?v=6Gt\\_kyD7iQE&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=6Gt_kyD7iQE&feature=player_embedded).

<sup>7</sup> « Henderson says complainers are ‘sore losers’ », Jonathan Sher, *London Free Press*, 29 février 2012.

<http://www.lfpress.com/news/london/2012/02/28/19438451.html>.



preuve de mon autorité pour convoquer ces plaignants et les examiner sous serment<sup>8</sup>.

- 41** Un mois plus tard, sur News/Talk 1290 CJBK, le conseiller Henderson a dit regretter que quelques personnes puissent se regrouper et déclencher une enquête de l'Ombudsman, entraînant des frais juridiques, et que les « accusateurs » ne soient pas nommés. Puis il a caractérisé mon processus d'enquête disant qu'il relevait « d'un état policier », a laissé entendre que mes enquêtes n'étaient pas démocratiques et a accusé les conseillers d'être « muselés »<sup>9</sup>.
- 42** Bien que le déjeuner du 21 février ait clairement suscité bien des réactions, des critiques et des perceptions d'irrégularité, la question que je dois considérer est la suivante : cette rencontre a-t-elle enfreint les exigences des réunions publiques, stipulées par la *Loi sur les municipalités*.

## Quand une réunion est-elle une réunion?

- 43** La *Loi sur les municipalités* stipule que les réunions du Conseil et des comités doivent se tenir en public, à moins que les questions à considérer ne relèvent d'une ou de plusieurs exceptions étroites aux règles sur les réunions publiques.
- 44** Déterminer si un rassemblement du Conseil ou d'un comité constitue une « réunion » relevant de la Loi n'est pas aussi simple et direct qu'on pourrait le croire. La définition d'une « réunion » donnée par la Loi n'est vraiment pas d'un grand secours. En voici l'énoncé :

« 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.  
(article 238(1))

- 45** Le règlement de procédure de la Ville de London définit ainsi le terme « réunion » : réunion du Conseil, d'un comité plénier ou d'un comité permanent ».
- 46** Pour mon rapport d'enquête sur le Conseil municipal du Grand Sudbury et sa réunion à huis clos du 20 février 2008, j'ai fouillé en profondeur dans les textes de loi afin de déterminer quels genres de rassemblements relèvent des exigences des

---

<sup>8</sup> « Ombudsman investigating pre-budget lunch », AM 980 News, 12 mars 2012.

<http://www.am980.ca/channels/news/local/Story.aspx?ID=1668677>

<sup>9</sup> « Steve with Coun. Dale Henderson talking about buffet-gate », *London in the Morning With Steve Garrison*, News/Talk 1290 CJBK, 12 avril 2012. <http://www.cjbk.com/Episodes.aspx?PID=1925> (page 20).

réunions publiques<sup>10</sup>. À la suite de mon analyse de la jurisprudence applicable et en vertu des principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les règles des réunions publiques, j'ai établi cette définition pratique :

Pour constituer une réunion relevant de la *Loi sur les municipalités* :

**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 dans le but de faire le travail préparatoire requis par l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité.**

- 47** Dans certaines instances, le concept du « quorum » est déterminant. Si un nombre suffisant de membres sont présents pour constituer un quorum, l'entité collective a légalement le pouvoir d'agir et le rassemblement est alors considéré comme une réunion. Certes, le quorum est un élément important à considérer, mais je crois qu'il existe des circonstances où un rassemblement constitue une réunion relevant des règles des réunions publiques, même en l'absence technique de quorum. Par exemple, dans mon rapport d'enquête sur la réunion spéciale du Conseil du Canton de Nipissing le 25 avril 2008<sup>11</sup>, j'ai conclu qu'une réunion à huis clos avait indûment eu lieu quand le maire avait fait une série d'appels téléphoniques personnels à ses conseillers pour approuver une facture. Il n'y avait jamais eu quorum du Conseil, mais le Conseil s'était clairement réuni, par cette série de contacts, dans le but d'exercer son autorité.
- 48** D'un autre côté, même quand il y a quorum, les membres d'un conseil peuvent se réunir à titre purement amical, sans que leur rassemblement ne soit considéré comme une réunion assujettie aux règles des réunions publiques.
- 49** De plus, comme je l'ai souligné dans mon rapport de 2008 à propos du Grand Sudbury, les exigences des réunions publiques n'interdisent pas absolument aux membres du Conseil de se réunir de manière informelle pour partager des renseignements. Dans ce rapport, j'ai fait l'observation suivante :

Il est bon pour la démocratie que les dirigeants élus partagent l'information et évaluent la situation par des discussions informelles, avec d'autres, avant de prendre des décisions de politique. Comme l'a

---

<sup>10</sup> « *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* », rapport d'André Marin, Ombudsman de l'Ontario, 25 avril 2008. <http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-br--Don't-Let-the-Sun-Go-D.aspx>.

<sup>11</sup> « *Enquête sur une réunion spéciale du Conseil du Canton de Nipissing le 25 avril 2008* », rapport d'André Marin, Ombudsman de l'Ontario, 6, février 2009. <http://www.ombudsman.on.ca/Files/Sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/nipissingfinaleng.pdf>.

fait remarquer le juge Simonett du Minnesota, alors qu'il citait un modèle de loi proposé, « rien... ne devrait rendre illégales les discussions informelles, soit en personne, soit au téléphone, entre les membres d'organismes publics quand l'objectif est d'obtenir des faits et des opinions... »

Le juge a noté ceci : « Affirmer... qu'un membre du conseil ne peut jamais parler à un autre membre du conseil, en dehors d'une réunion [publique] dûment convoquée... est irréaliste et paralyse inutilement le discours... »

... quand des politiciens élus ne travaillent pas ensemble en tant que groupe, l'autorité démocratique qui leur est donnée n'est pas en œuvre engagée<sup>12</sup>.

- 50** Toutefois, quand les conseillers ou les membres d'un comité se rassemblent pour travailler collectivement en vue de résoudre une question qui exige l'exercice de leur pouvoir, les dispositions des réunions publiques devraient s'appliquer – même s'ils ne se rencontrent que pour obtenir les renseignements nécessaires à leur prise de décisions.
- 51** Mon Bureau a considéré plusieurs cas où les rencontres amicales de membres du Conseil ou d'un comité, à l'occasion d'un verre ou d'un repas, avaient soulevé des questions. Bien que de telles rencontres soient surtout de nature conviviale, elles font souvent place à des discussions rattachées aux activités du Conseil ou d'un comité, même quand elles se tiennent dans des lieux informels. Ainsi, dans mon enquête sur la Ville de Hamilton, visant à déterminer si le Sous-comité des propositions de la LNH avait indûment tenu un huis clos lors d'un petit-déjeuner, j'ai conclu qu'une discussion générale sur les activités de la Ville avait eu lieu alors. Dans ce cas, il y avait quorum du sous-comité à ce repas. En fin de compte, j'ai conclu qu'aucune preuve n'indiquait la moindre discussion concrète des activités du sous-comité, la moindre prise de décision, ou le moindre travail de préparation en vue de décisions futures lors de ce petit-déjeuner<sup>13</sup>, et j'ai donc déterminé qu'il n'y avait pas eu indûment de réunion à huis clos.
- 52** Cependant, en ce qui concerne l'existence d'un « quorum » lors d'une rencontre conviviale, j'ai lancé cet avertissement :

---

<sup>12</sup> *Supra* note 10, page 24.

<sup>13</sup> *Enquête visant à déterminer si le Sous-comité des propositions de la LNH de la Ville de Hamilton a indûment tenu une réunion à huis clos*, rapport d'André Marin, Ombudsman de l'Ontario, février 2012. [http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/HamiltonNHL-final-EN-for-web\\_1.pdf](http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/HamiltonNHL-final-EN-for-web_1.pdf).

... toutefois, bien qu'il soit permis aux conseillers de participer à des réunions à caractère social, ces réunions suscitent tout naturellement des hypothèses et des soupçons. Comme ce cas le montre, la conjoncture peut être particulièrement forte quand le quorum d'un organisme décisionnel participe à des discussions privées avec de tierces parties. Contrairement aux réunions officielles, pour lesquelles des procès-verbaux sont dressés, il est difficile de retracer précisément les échanges de conversation de rassemblements informels. Convaincre le public qu'aucune discussion indue n'a eu lieu alors constitue un défi. Dans ces circonstances, quand les conseillers se rencontrent officieusement, et surtout quand ils représentent le quorum d'un organisme décisionnel, ils devraient veiller à ce que leurs discussions ne dérivent jamais vers des sujets qui pourraient constituer une préparation à de futures décisions.

## Analyse

### Le déjeuner du 21 février était-il une réunion?

- 53** De l'avis général, le déjeuner du 21 février n'avait pas pour objectif d'être une réunion du Conseil ou d'un comité, mais une rencontre informelle et conviviale. Cependant, quand des membres du Conseil se rencontrent dans de telles circonstances, des questions se posent inévitablement à propos d'éventuelles discussions des activités municipales – et chose plus importante encore, on peut se demander s'il n'y a pas eu indûment un progrès de ces activités, à l'écart du public. Ce n'est pas l'intention des participants qui s'avère d'une importance critique, mais la caractérisation correcte du rassemblement quand toutes les circonstances sont considérées objectivement.
- 54** En vertu de l'article 8.1 du règlement de procédure de la Ville, une majorité des membres du Conseil ou d'un comité doivent être présents pour constituer un « quorum », autorisant cette entité à exercer son pouvoir légal d'action. Durant notre enquête, la secrétaire nous a avisés que 50 % des membres du Conseil ou d'un comité est considéré comme un quorum.
- 55** Six membres des 15 membres du Conseil ont participé au déjeuner du 21 février. Il n'y avait donc pas quorum du Conseil, mais les participants constituaient un quorum de deux des comités : le Comité des investissements et de la prospérité économique et le Comité de la planification et de l'environnement, qui devaient se réunir par la suite ce jour-là. Certains des participants représentaient aussi un quorum d'autres comités municipaux, dont une réunion n'était cependant pas prévue avant mars 2012.

- 56** Si les participants au déjeuner avaient discuté des activités des comités, il est fort possible que j'aurais conclu qu'un huis clos avait indûment eu lieu. Mais d'après les preuves recueillies, aucun comité ne semble avoir exercé son pouvoir légal collectif durant ce déjeuner. À vrai dire, aucune activité de comité ne semble avoir été considérée à cette occasion.
- 57** Ce qui me préoccupe davantage, c'est qu'un certain nombre de membres du Conseil se sont ainsi rencontrés peu avant une importante réunion du Conseil sur le budget de la Ville. Certes, ces membres du Conseil n'avaient aucunement l'autorité légale d'exercer la volonté collective du Conseil, mais l'impression que laisse cette rencontre chez le public est vraiment de mauvais goût.
- 58** Les exigences relatives aux réunions publiques n'ont jamais eu pour objectif d'interdire aux membres d'un Conseil de se rencontrer amicalement. Je le comprends bien, et à vrai dire je vois la nécessité pour les conseillers de créer des réseaux et des liens pour mieux donner forme à un environnement propice à la conduite des affaires municipales. Cependant, chaque fois que les membres du Conseil se rencontrent amicalement, ils peuvent être tentés de s'écarter du caractère convivial de leur rencontre. De plus en plus, les citoyens suivent de près les activités de leur conseil municipal. Et ils sont prêts à examiner de près toute réunion tenue à l'écart du public. En fait, dans ce cas, la communauté a sourcillé car la situation pouvait prêter à croire que le Conseil avait peut-être profité de l'occasion pour faire plus qu'échanger des plaisanteries, pratiquer l'art des baguettes chinoises, lire les oracles des *fortune cookies*, ou festoyer lors d'un buffet à volonté.
- 59** Au mieux, la décision des six membres du Conseil de se rencontrer publiquement pour déjeuner dans un restaurant local tout de suite avant un vote critique et controversé sur le budget de la Ville était mal avisée. Les participants ne semblent pas avoir pensé à la perception du public, ni aux questions qui pourraient se poser quant à l'équité des délibérations du Conseil ou des comités.
- 60** Même une fois que des questions ont été soulevées publiquement par diverses sources à propos de ce déjeuner-réunion, plusieurs participants au déjeuner les ont carrément rejetées et ont jeté de l'huile sur le feu en disant que les critiques étaient « de mauvais perdants » politiquement motivés.
- 61** Les propos exagérés et les critiques de certains conseillers sur mon processus d'enquête sont aussi venus troubler la situation. Singulièrement inutiles, ils ont témoigné de l'ignorance de la nature des enquêtes menées par mon Bureau à propos des réunions publiques.

- 62** L'Ombudsman de l'Ontario est un officier indépendant de l'Assemblée législative. Mon rôle est de procéder à des enquêtes impartiales et objectives, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*. Dans le cas de plaintes sur des réunions à huis clos, les municipalités ont la possibilité de nommer leur propre enquêteur ou de faire appel gratuitement à mes services. Une fois que mon Bureau a été retenu en tant qu'enquêteur sur les huis clos, il mène ses enquêtes conformément à la *Loi sur l'ombudsman*.
- 63** Cette Loi comprend des dispositions de confidentialité qui permettent aux gens d'exprimer leurs préoccupations sans crainte de représailles et qui les y incitent. Vu la nature des plaintes sur les réunions à huis clos, qui touchent l'ensemble du public plutôt que des particuliers, il n'y a nulle raison de divulguer le nom des plaignants. Le faire serait probablement enfreindre la loi.
- 64** Comme toute plainte déposée auprès de mon Bureau, les plaintes sur les réunions à huis clos sont examinées pour déterminer si elles peuvent être réglées de manière informelle ou si elles justifient l'ouverture d'une enquête complète. Dans ce cas, mon Bureau a reçu trois plaintes alléguant qu'une réunion de six membres du Conseil avait indûment eu lieu avant plusieurs réunions de comités et avant une importante réunion budgétaire. Ces circonstances ont soulevé une grave question, qui a considérablement retenu l'attention du public. J'ai conclu que, dans l'intérêt du public, le mieux serait de découvrir ce qui s'était vraiment passé et de faire la lumière sur les allégations d'irrégularité.

## Conclusion

- 65** Après avoir examiné toutes les preuves recueillies durant mon enquête, je crois que le déjeuner du 21 février auquel six membres du Conseil ont participé ne constituait pas une réunion relevant du respect des procédures relatives aux réunions publiques. Cependant, la controverse suscitée dans ce cas a montré la nécessité pour les membres du Conseil de se souvenir que, dans le cadre de leurs fonctions publiques, leur conduite fait l'objet d'un examen public.
- 66** J'incite les membres du Conseil, personnellement et collectivement, à adopter des pratiques qui puissent donner confiance au public dans la transparence, l'ouverture et la responsabilisation de leurs processus. Bien que n'ayant pas constaté de réunion indûment tenue à huis clos dans ce cas, je voudrais saisir l'occasion d'encourager le Conseil à dépasser les traditions historiques et à adopter vigoureusement des approches modernes pour les réunions à huis clos. Par exemple, aux États-Unis, un certain nombre d'instances exigent que les séances à huis clos soient enregistrées électroniquement. Disposer d'un enregistrement audio

ou vidéo des huis clos permettrait de réduire grandement le temps et les ressources nécessaires pour une enquête sur des plaintes concernant une réunion à huis clos. Ce serait aussi un moyen de donner aux citoyens de London l'assurance qu'il existe des archives complètes des délibérations à huis clos.

## Rapport

- 67** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de London et être rendu public au plus vite, pas plus tard que lors de la prochaine réunion du Conseil.



---

André Marin  
Ombudsman de l'Ontario