



Rapport

**Enquête sur la réunion spéciale
du Conseil du Canton de Nipissing
le 25 avril 2008**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
6 février 2009**

La plainte

- 1 Le 5 mai 2008, mon Bureau a reçu une plainte au sujet d'une réunion spéciale tenue par le Conseil municipal du Canton de Nipissing le 25 avril 2008. Cette réunion a eu lieu au téléphone, dans le but d'approuver une facture reçue ce jour-là pour un nouveau camion de pompiers. Le plaignant a allégué que, étant donné que le public ne pouvait pas assister à cette réunion téléphonique, le Conseil avait tenu une réunion à huis clos non autorisée.

Le pouvoir de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités doivent adopter des arrêtés donnant les règles de procédure à suivre pour les réunions. La Loi stipule que le public doit être informé des réunions et que toutes les réunions doivent être ouvertes au public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* donnent aux citoyens le droit de demander une enquête pour déterminer si une municipalité a tenu une réunion à huis clos dûment autorisée ou non. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou faire appel aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman comme enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.
- 4 Le Canton de Nipissing n'a pas désigné d'enquêteur et l'Ombudsman de l'Ontario est donc l'enquêteur désigné de ce Canton en ce qui concerne les réunions à huis clos, en vertu du par. 239 (1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 5 Lorsque mon Bureau enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, il considère si une réunion a été fermée au public conformément aux dispositions de la Loi et aux arrêtés procéduraux municipaux pertinents.

Les réunions spéciales du Conseil de Nipissing

- 6 L'arrêté procédural du Canton stipule que le chef du Conseil ou le secrétaire (sur réception d'une pétition de la majorité des membres du Conseil) peut convoquer une réunion spéciale du Conseil. Un avis doit être communiqué au public pour annoncer toute réunion au moins 24 heures avant ladite réunion, mais si une réunion spéciale est convoquée et qu'il n'est pas possible de donner un tel préavis, le secrétaire peut afficher l'avis requis aussitôt que possible après la convocation de la réunion.
- 7 Les réunions spéciales du Conseil diffèrent de ses réunions ordinaires, qui se tiennent selon un échéancier déterminé. Des réunions spéciales peuvent être convoquées entre les

réunions ordinairement prévues, pour régler des questions qui surgissent et qui ne peuvent pas attendre la prochaine réunion ordinaire.

- 8 L'arrêté procédural indique aussi que toutes les réunions du Conseil, ou des comités du Conseil, doivent être ouvertes au public. L'arrêté procédural donne un certain nombre d'exceptions permettant la tenue de réunions à huis clos, conformément aux dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Les réunions spéciales, tout comme les autres réunions du Conseil, doivent être ouvertes au public à moins de relever des exceptions données.

Le processus d'enquête

- 9 Le 15 août 2008, après des demandes de renseignements préliminaires, mon Bureau a avisé le Canton qu'il ouvrirait une enquête sur la plainte concernant sa réunion spéciale du 25 avril 2008.
- 10 Au cours de notre enquête, nous avons interviewé 11 personnes, dont tous les membres du Conseil, le secrétaire suppléant/trésorier, l'ancien secrétaire /trésorier, le surintendant des routes, les membres du service des pompiers et d'autres employés municipaux.
- 11 Nous avons aussi obtenu et étudié divers documents de la municipalité, dont des procès-verbaux, des ordres du jour, de la correspondance et des dossiers municipaux. De plus, nous avons examiné plusieurs arrêtés municipaux et des textes de loi applicables.
- 12 Le Canton de Nipissing a pleinement collaboré à cette enquête.

Les faits de l'enquête

- 13 Durant notre enquête, nous avons appris que le Canton avait acheté d'occasion son vieux camion de pompiers, il y a presque 20 ans de cela. Depuis pas mal de temps déjà, le service des pompiers avait fait savoir qu'il s'inquiétait des capacités du camion à fonctionner conformément aux normes requises. Le Conseil avait étudié la question et avait approuvé le lancement d'un Appel d'offres en vue de l'achat d'un nouveau camion de pompiers. Une offre avait été acceptée et un bon de commande officiel avait été émis le 26 mars 2008. Mais le Canton avait très vite réalisé que le camion de pompiers qu'il avait commandé n'avait pas certains dispositifs standard requis. Durant notre enquête, le chef des pompiers a confirmé qu'il avait autorisé l'ajout de ces dispositifs supplémentaires, car le camion n'aurait pas convenu autrement à l'usage que devait en faire le Canton.
- 14 Le 18 avril 2008, le fabricant du camion de pompiers a émis une facture au Canton, comportant les éléments supplémentaires. Le montant de la facture dépassait donc le montant initial approuvé par le Conseil. La facture a été discutée lors d'une réunion ordinaire du Conseil, qui était ouverte au public, le 22 avril 2008.

- 15** Bien que le procès-verbal ne l'indique pas, nous avons été avisés que lors de cette réunion ordinaire du Conseil le 22 avril 2008, le Conseil avait décidé que Dougal Culham, conseiller municipal qui fait également partie du comité du service des pompiers, communiquerait avec le fabricant à propos de l'excédent facturé. Le conseiller Culham nous a fait savoir que le 25 avril 2008, il avait obtenu que le fabricant réduise le coût des dispositifs supplémentaires. Le même jour, le fabricant avait soumis au Canton une facture modifiée reflétant la réduction de prix.

La réunion spéciale du 25 avril 2008

- 16** Selon le procès-verbal du 25 avril 2008, la réunion spéciale a été convoquée « *pour discuter la facture présentée... en date du 25 avril 2008, pour les éléments supplémentaires facturés pour le véhicule de pompiers, pour le service des pompiers du Canton de Nipissing* ».
- 17** Le soir du vendredi 25 avril 2008, à 19 h 20, la mairesse a convoqué une réunion spéciale en commençant une série d'appels téléphoniques individuels et séquentiels. La réunion n'a pas eu lieu sous forme de téléconférence : à tout moment, la mairesse parlait à un seul membre du Conseil municipal. Pour reprendre l'expression d'un des conseillers, il s'agissait d'une « ronde d'appels téléphoniques ». La mairesse a passé trois coups de téléphone successifs, à trois conseillers. Elle les a informés de la réduction du montant de la facture et a obtenu leur approbation. La mairesse n'a pas cherché à communiquer avec le quatrième conseiller, croyant qu'il n'était pas disponible alors.
- 18** Conformément au procès-verbal, le Conseil a résolu durant cette réunion « *d'approuver les éléments supplémentaires pour le camion de pompiers pour le service des pompiers du Canton de Nipissing, pour un montant total de 2 511,60 \$ incluant toutes taxes applicables... conformément à la facture no 5291 du 25 avril 2008* ». La résolution a été présentée par le conseiller Culham et appuyée par le conseiller Haufe.
- 19** Selon la mairesse, la nouvelle facture devait être approuvée immédiatement pour garantir la livraison du camion de pompiers le mardi suivant. Elle a expliqué que c'était la raison pour laquelle la réunion n'avait pas pu être remise à une date ultérieure, quand le public aurait pu être présent, et pour laquelle il n'y avait pas eu d'avis au public ou d'ordre du jour.
- 20** Le lundi 28 avril 2008, la municipalité a préparé un chèque pour le fabricant. Ce chèque a été remis au représentant du fabricant le lendemain, à la livraison du camion.

Les conversations téléphoniques du 25 avril constituaient-elles une « réunion »?

- 21** Le Canton n'a pas nié que les appels téléphoniques successifs passés par la mairesse le 25 avril 2008 constituaient une réunion. Durant notre enquête, la mairesse et deux

conseillers ont fait référence à ces appels comme étant une « réunion ». Le troisième conseiller qui a participé à cette ronde d'appels téléphoniques ne savait pas très bien quoi penser sur ce point, mais le procès-verbal du 25 avril 2008 parle de « réunion spéciale » du Conseil et dit que l'objectif de cette réunion était d'approuver une facture modifiée.

- 22** La *Loi de 2001 sur les municipalités* 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.* » M'appuyant sur les décisions judiciaires et sur les principes qui sous-tendent les dispositions de la Loi relativement aux réunions ouvertes au public, je considère la question suivante quand je dois décider si un conseil municipal a tenu une réunion ou non : les membres se sont-ils rassemblés « *pour exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil ou pour faire le travail préparatoire afin d'exercer ce pouvoir ou cette autorité* »?
- 23** Après avoir reçu mon rapport préliminaire d'enquête, le Conseil du Canton de Nipissing m'a envoyé copie d'un avis d'avocat commentant les résultats de mon enquête. Cet avis faisait référence à la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Southam Inc. v. the Regional Municipality of Hamilton-Wentworth*, [1988] O.J. No. 1684, et aux commentaires suivants du juge Grange :
- Dans le contexte d'un comité statutaire, « réunion » devrait désigner tout rassemblement auquel tous les membres du comité ont été invités à discuter de questions relevant de leur ressort.
- 24** S'appuyant sur cette citation, l'avis de l'avocat du Canton concluait ceci : « Le sondage téléphonique des conseillers – que la mairesse croyait constituer une réunion – n'était pas une 'réunion' en vertu de la Loi. Toutefois, la procédure était contraire à l'arrêté procédural [de Nipissing]. »
- 25** Dans l'affaire *Southam Inc.*, le tribunal a tenté de déterminer si un atelier informel à huis clos, auquel assistaient tous les membres d'un comité municipal permanent sauf un, constituait une « réunion » en vertu de l'arrêté de la municipalité stipulant que les réunions de ce comité se tiennent en public. Après avoir souligné que l'arrêté en question ne définissait pas le terme « réunion », et après s'être référé à la définition de ce mot dans le *Black's Law Dictionary*, le juge Grange avait fait le commentaire invoqué par l'avocat du Canton.
- 26** Certes, les remarques du juge Grange sont instructives, mais je ne crois pas qu'elles avaient pour but de donner une définition exhaustive et exclusive de « réunion » au sens que prend ce terme dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Je crois plutôt que ses commentaires portaient très précisément sur le contexte étudié par lui, dans lequel une tentative avait été faite de caractériser superficiellement un rassemblement des membres du conseil pour l'exclure des exigences de l'arrêté municipal. Le juge Grange avait ajouté ceci :

Peu importe que la réunion puisse être déguisée par l'emploi de termes comme « atelier », ou par l'omission de faire un rapport officiel, les membres du comité se sont réunis pour discuter de questions relevant de leur ressort. En fait, le comité a essayé de tenir une réunion à huis clos, ce qui est expressément interdit par l'arrêté.

- 27** Le juge Grange avait ensuite noté ceci : « Quand tous les membres sont convoqués à une réunion ordinaire prévue à l'échéancier et qu'ils tentent alors de passer en huis clos, leurs agissements sont contraires à l'intention et à l'objectif de l'arrêté municipal qui régit leur procédure. » Lues dans leur ensemble, je ne crois pas que les remarques du juge Grange signifient qu'un rassemblement tenu grâce à des appels téléphoniques successifs, durant lequel des affaires de la municipalité sont réglées, ne peut jamais constituer une « réunion » sujette aux exigences de la *Loi sur les municipalités*. En conclure autrement, ce serait favoriser le type de définition étroite du terme « réunion » et d'échappatoire technique aux exigences concernant les réunions ouvertes au public qui préoccupaient le juge Grange dans l'affaire *Southam Inc.*
- 28** Les conseils municipaux ne devraient pas pouvoir déjouer les exigences des réunions ouvertes au public en recourant à des communications électroniques ou téléphoniques durant lesquelles les intéressés ne communiquent pas tous en même temps, alors que des affaires municipales sont menées en l'absence du public.
- 29** Ce n'est pas forcément la forme d'une réunion, mais sa teneur qui devrait être déterminante. D'après moi, une réunion de conseil municipal n'est pas strictement un rassemblement physique de ses membres. Une suite d'appels téléphoniques passés auprès des membres du conseil « *pour exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil ou pour faire le travail préparatoire afin d'exercer ce pouvoir ou cette autorité* » peut constituer une réunion.
- 30** Dans ce cas particulier, les membres du Conseil ont exercé leur autorité dans le cadre d'une succession de conversations téléphoniques pour approuver une facture modifiée. Dans l'esprit et dans l'objectif de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, je crois qu'il est clair qu'il y a eu une réunion du Conseil, à laquelle s'appliquaient les exigences des réunions ouvertes au public.

L'avis de la réunion spéciale au public

- 31** La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que les arrêtés procéduraux municipaux doivent exiger l'annonce au public de toutes les réunions (par. 238 (2.1)). L'arrêté procédural du Canton stipule ceci : « *Un avis public de toute réunion sera affiché sur le tableau du bureau municipal et sur la page du site Web de la municipalité, et cet avis comprendra la date, l'heure et le lieu de ladite réunion. Cet avis sera affiché au plus tard vingt-quatre (24) heures avant ladite réunion, à l'exclusion des jours fériés.* »

- 32** L'arrêté indique que si une réunion spéciale est convoquée et qu'il n'est pas possible de communiquer l'avis requis, le secrétaire fera tous les efforts raisonnablement possibles pour en aviser les intéressés et l'avis sera affiché au plus vite une fois la réunion convoquée.
- 33** L'un des principaux objectifs de cette exigence est de garantir que les personnes qui souhaitent assister à une réunion ouverte au public aient la possibilité de le faire, parce qu'elles ont été avisées du lieu, du jour et de l'heure à laquelle se tiendra la réunion. On peut difficilement imaginer une situation où afficher un avis de réunion publique après la tenue de cette réunion pourrait satisfaire aux exigences de la Loi. Certes, dans certains cas d'urgence, il peut ne pas être pratique de suivre les procédures habituelles, mais la municipalité devrait faire tous les efforts raisonnablement possibles pour au moins donner une certaine forme de préavis. Je suis convaincu que telle était l'intention de l'arrêté procédural du Canton.
- 34** Mais dans ce cas, rien n'indique qu'un avis de la réunion spéciale ait été donné par le Canton, avant ou après la convocation de la réunion.
- 35** Le Canton a clairement enfreint son arrêté procédural en omettant d'afficher un avis pour annoncer sa réunion spéciale du 25 avril 2008.

La résolution d'aller en huis clos

- 36** La Loi et l'arrêté procédural du Canton stipulent tous deux qu'avant de passer en huis clos le Conseil doit déclarer, par résolution, qu'il va tenir pareille réunion et indiquer la nature générale de la question à débattre à huis clos.
- 37** La mairesse a confirmé qu'aucune résolution n'avait été adoptée en ce sens lors des appels téléphoniques. Quoi qu'il en soit, pareille résolution n'aurait pas été autorisée dans ce cas, étant donné que la question à discuter ne relevait pas des exceptions permises pour une discussion « à huis clos ».

L'accès du public à la réunion spéciale

- 38** La *Loi de 2001 sur les municipalités* et l'arrêté procédural de Nipissing exigent tous deux que toutes les réunions soient ouvertes au public, sauf si elles relèvent des exceptions prescrites.
- 39** L'achat d'un camion de pompiers par appel d'offres public ne relève d'aucunes des exceptions aux exigences des réunions ouvertes au public. En fait, le Conseil avait considéré la première facture lors d'une réunion ouverte le 22 avril 2008. Le Conseil n'avait aucunement tenté de suggérer que la facture aurait dû être étudiée à huis clos. Mais, comme la mairesse l'a reconnu, la réunion spéciale a été fermée au public d'un point de vue pratique.

- 40** Dans ces circonstances, il est clair que la réunion spéciale du Conseil municipal qui s'est tenue le 25 avril 2008 a eu lieu à huis clos, contrairement aux dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à l'arrêté procédural du Canton.

Opinion et recommandations

- 41** Les municipalités doivent souvent pouvoir faire preuve de souplesse quand elles se trouvent confrontées à des urgences. La mairesse a confirmé que la réunion téléphonique du 25 avril n'était pas la première de ce genre tenue par le Conseil municipal. Elle a expliqué que, de par le passé, le Conseil avait tenu d'autres réunions téléphoniques quand la question à régler était considérée urgente. Dans ce cas, il est clair que le Conseil souhaitait vraiment approuver au plus vite la facture pour garantir la livraison prévue du camion de pompiers. Communiquer par des appels téléphoniques séquentiels était aussi le moyen le plus facile et le plus rapide de faire approuver cette facture.
- 42** Mais le besoin de communiquer rapidement n'enlève en rien au Conseil son obligation première de respecter les exigences des réunions ouvertes au public. En omettant d'annoncer la réunion spéciale du 25 avril 2008, et en procédant comme il l'a fait, le Conseil a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* ainsi que l'arrêté procédural du Canton. On ne peut pas invoquer l'urgence d'une situation pour se dérober au devoir de transparence et d'obligation redditionnelle envers le public dans la conduite des affaires municipales.
- 43** Par conséquent, je fais les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Le Conseil du Canton de Nipissing devrait s'assurer qu'à l'avenir toute réunion spéciale qui devrait être ouverte au public conformément à la Loi est tenue d'une manière telle que le public y ait accès. Il devrait entre autres cesser immédiatement sa pratique de tenir des réunions par une « ronde d'appels téléphoniques » ou par tout autre moyen téléphonique, dont le public est en fait exclu.

Recommandation 2

Le Conseil du Canton de Nipissing devrait s'assurer qu'à l'avenir toute réunion spéciale soit annoncée au public et que toutes les tentatives soient raisonnablement faites pour aviser préalablement le public de toute réunion spéciale conformément à l'arrêté procédural du Canton.

- 44** Au cours de notre enquête, nous avons aussi découvert un cas où la tenue des dossiers du Canton n'était pas conforme aux exigences statutaires. Le paragraphe 239 (7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que le procès-verbal des réunions doit comprendre les résolutions, « *décisions et autres procédures* ». Bien qu'une décision ait été prise le

22 avril 2008 pour qu'un membre du Conseil s'informe de la facture du camion de pompiers, rien n'en été dit officiellement dans le procès-verbal. À l'avenir, le Conseil devrait s'assurer que toutes ses résolutions, décisions, directives et autres procédures sont consignées comme il se doit.

Réponse du Conseil

- 45** Le Conseil du Canton de Nipissing a eu l'occasion de commenter mon rapport et mes recommandations. En réponse, le Conseil a déclaré qu'il croyait que la mairesse avait agi « de bonne foi ». Il a souligné qu'elle avait dû prendre une décision importante, avec une échéance de quatre jours, et qu'elle n'avait pas pu obtenir de quorum des conseillers dans un si court laps de temps. Je ne doute aucunement de la bonne foi de la mairesse ou du Conseil municipal dans ce cas. Mais même si la mairesse et les membres du Conseil municipal ont réglé la question dans les meilleures intentions, ceci n'excuse en rien leur omission de se conformer aux dispositions sur les réunions ouvertes au public.
- 46** Le fait que le Conseil ait accepté en fin de compte toutes mes recommandations est pour moi une source d'encouragement. Ce faisant, le Conseil devrait pouvoir éviter pareille situation de non-respect de la loi concernant les réunions ouvertes au public.

Rapport

- 47** Le Conseil du Canton de Nipissing est tenu de rendre ce rapport public, conformément au par. 14 (2.6) de la *Loi sur l'ombudsman*.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario