



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si les chefs de Conseil de West Parry Sound
ont tenu des réunions à huis clos illégales
y compris le 19 février 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario
Novembre 2015**

Plainte

- 1** En mai 2015, le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario a reçu une plainte alléguant que les chefs de Conseil de sept municipalités de West Parry Sound se rencontrent régulièrement à huis clos pour discuter des activités municipales, et qu'ils s'étaient notamment réunis le 19 février 2015. Le plaignant alléguait que ces réunions n'étaient pas conformes aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).
- 2** Les sept municipalités qui participent aux réunions des chefs de Conseil sont les suivantes : Ville de Parry Sound, Canton de McKellar, Canton de Seguin, Municipalité de McDougall, Canton de The Archipelago, Municipalité de Whitestone et Canton de Carling.
- 3** En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et de comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites.

Compétence de l'Ombudsman

- 4** Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5** Parmi les sept municipalités dont les chefs participent à ces réunions, quatre d'entre elles ont l'Ombudsman de l'Ontario pour enquêteur chargé des réunions à huis clos : Canton de Seguin, Municipalité de McDougall, Municipalité de Whitestone et Canton de McKellar. Les trois autres ont chargé les Local Authority Services (LAS) d'enquêter sur leurs réunions à huis clos.
- 6** Sur leur site Web, les LAS évoquent les circonstances où des municipalités associées à un organisme commun n'ont pas toutes désigné le même enquêteur pour leurs réunions à huis clos :

[Si] l'une ou plusieurs des municipalités responsables de nommer un enquêteur ne l'ont pas fait, et si le Conseil conjoint n'a pas adopté de résolution acceptant la désignation de l'enquêteur de l'une de ces

municipalités, il est probable que l'Ombudsman provincial soit l'enquêteur pour le Conseil conjoint¹.

- 7** L'Ombudsman est l'enquêteur chargé des réunions à huis clos dans la majorité des municipalités nommées par le plaignant.
- 8** Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans tout Règlement municipal de procédure applicable ont été respectées.

Processus d'enquête

- 9** L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau a examiné l'ordre du jour des réunions des chefs de Conseil du 14 janvier, du 19 février, du 15 avril et du 21 mai 2015, ainsi que les courriels échangés par les chefs de Conseil et le personnel administratif avant ces réunions, et les procès-verbaux des réunions du Conseil du Canton de McKellar durant lesquelles les réunions des chefs de Conseil avaient été examinées. Nous avons interviewé chacun des sept chefs de Conseil participants, le greffier du Canton de McKellar et l'adjointe du directeur général (DG) du Canton de The Archipelago.
- 10** Nous avons obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Réunions des chefs de Conseil de West Parry Sound

- 11** D'après les chefs de Conseil participants, l'objectif des réunions est d'établir des rapports entre les municipalités, d'échanger des idées et des renseignements et de « faire jaillir des idées ».
- 12** Les chefs de Conseil se réunissent irrégulièrement, en général tous les deux ou trois mois. En 2015, ils se sont réunis le 14 janvier, le 19 février, le 15 avril et le 21 mai. D'après l'un des chefs de Conseil que nous avons interviewés, les chefs de Conseil des sept municipalités se réunissent ainsi depuis au moins 17 ans.

¹ Local Authority Services, « LAS Closed Meeting Investigator Program – Frequently Asked Questions », à 3, en ligne : <<https://www.las.on.ca/PDFs/Services/Closed-Meeting-Investigator/Service-Information/Investigator-Program-FAQ-2013.aspx>>.

Durant cette période, tous les chefs de Conseil n'ont pas forcément décidé de participer aux réunions, et certains participent moins souvent que d'autres.

- 13** En général, les réunions se déroulent dans l'édifice municipal de The Archipelago. L'adjointe administrative du DG de The Archipelago coordonne les réunions des chefs de Conseil depuis trois ou quatre ans, ayant succédé dans cette tâche à la greffière de la Ville de Parry Sound.
- 14** L'adjointe administrative crée un ordre du jour pour toutes les futures réunions. L'un des points inscrits à chaque ordre du jour est « la date de la prochaine réunion ». Environ une semaine après chaque réunion, l'adjointe administrative envoie un courriel au chef de The Archipelago ou au chef de Parry Sound pour demander si la date a été déterminée. Elle organise la réunion en conséquence, envoie des courriels aux chefs en leur demandant de suggérer des sujets de discussion et établit les ordres du jour qu'elle communique par courriel. Elle n'inclut jamais aucune pièce jointe à un ordre du jour. Les ordres du jour ne sont jamais communiqués au public.
- 15** Le jour de la réunion, l'adjointe administrative prévoit des rafraîchissements pour la réunion, qui sont payés par The Archipelago. Généralement, les réunions se tiennent en soirée, souvent à partir de 18 h 30. Aucun avis de ces réunions n'est communiqué au public.
- 16** Plusieurs chefs de Conseil nous ont dit que les réunions n'ont pas lieu à huis clos, en ce sens que si un membre du public demandait à y assister, il serait autorisé à le faire. Cependant, au moins l'un des chefs de Conseil considérait que les réunions se tenaient à huis clos et étaient confidentielles. Le 20 avril 2015, le préfet du Canton de McKellar a informé son Conseil que les chefs de Conseil s'étaient demandé si les membres du public pouvaient assister à leurs réunions, et qu'ils avaient été d'accord pour conclure que leurs réunions étaient à huis clos et confidentielles².
- 17** Aucun membre du personnel n'assiste aux réunions, et il n'y a pas de procès-verbal. Certains participants nous ont dit qu'ils prenaient des notes pour leur propre usage ou afin de rendre compte des activités à leur Conseil. Lors des réunions de leurs conseils respectifs, les chefs de Conseil donnent des renseignements sur ces réunions, notamment sur ce que font les autres municipalités. Toutefois, chaque conseil local décide indépendamment des mesures à prendre pour les questions qui doivent faire l'objet d'un suivi.

² « Reeve's Report to Council » (20 avril 2015), versé aux dossiers de la Municipalité.

- 18** Plusieurs chefs de Conseil nous ont dit que le public avait fait des commentaires positifs sur les efforts déployés par eux pour travailler ensemble, car il n'y avait pas toujours eu un esprit de coopération parmi les municipalités de la région.

Réunion du 19 février 2015

- 19** La plainte déposée à notre Bureau alléguait que les chefs de Conseil tenaient généralement des réunions à l'écart du public. Le plaignant a cité la réunion du 19 février 2015 à titre d'exemple précis.
- 20** L'ordre du jour de la réunion à cette date inclut les logos des sept municipalités. Il indique que les chefs de Conseil se retrouveront pour un dîner-réunion à 18 h 30 au bureau du Canton de The Archipelago. L'ordre du jour énumère les points suivants de discussion :
- **Parry Sound Area Community Business and Development Centre Inc. (CBDC)/CiiNO**
 - **Comité consultatif sur le développement économique régional (REDAC)**
 - **Belvedere Heights**
 - **Projets de secteurs : Suggestions sur la manière de collaborer**
 - **Date de la prochaine réunion**
 - **PRÉSENTATION : Near North District School Board, au sujet de la recommandation du Comité d'examen des questions d'installations visant à remplacer l'école secondaire et les écoles Nobel et McDougall.**
- 21** La réunion regroupait le préfet Peter Hopkins (McKellar), le préfet Peter Ketchum (The Archipelago), le maire Dale Robinson (McDougall), le maire Jamie McGarvey (Parry Sound) et le maire Bruce Gibbon (Seguin). Le maire Mike Konoval du Canton de Carling et le maire Chris Armstrong de la Municipalité de Whitestone ont dit à notre Bureau qu'ils n'avaient pas assisté à cette réunion.
- 22** Il n'y a pas eu de procès-verbal, aucun membre du personnel n'a assisté à la réunion, et il n'y a pas eu d'enregistrement audio ou vidéo. Nous avons obtenu les renseignements suivants lors d'entrevues.
- 23** Les chefs de Conseil ont cherché à déterminer si leurs conseils avaient l'intention de coopérer avec le Parry Sound Area Community Business and Development Centre pour faire une demande de subvention à l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor). Chacun des conseils était au courant de la question et avait eu plusieurs discussions à ce sujet au cours des mois précédents. Les chefs de Conseil nous ont dit qu'ils voulaient

vérifier où tous en étaient lors de cette rencontre, pour voir si les autres conseils avaient l'intention de participer.

- 24** Ensuite, les chefs de Conseil ont parlé du Comité consultatif sur le développement économique régional (REDAC), comité mixte de plusieurs municipalités de la région. Les chefs de Conseil ont parlé des activités du Comité, des avantages qu'il apporte aux municipalités, et du fait qu'il n'y a plus de frais d'adhésion à ce Comité.
- 25** Les chefs de Conseil ont discuté d'une maison de retraite et d'un établissement de soins de longue durée qu'ils financent conjointement. Ils ont évoqué la possibilité d'établir des critères avec un autre établissement de soins de longue durée de la région. Ils ont aussi mentionné que le maire Gibbon du Canton de Seguin communiquerait avec l'établissement pour déterminer son intérêt à mener une étude comparative.
- 26** Ensuite, les chefs de Conseil ont partagé des renseignements sur divers projets planifiés par les municipalités pour l'année à venir.
- 27** Enfin, les représentants du Near North District School Board ont assisté à la réunion pour faire une présentation aux chefs de Conseil sur la fermeture d'écoles dans la région. Les représentants de ce conseil scolaire ont discuté de faits déjà rendus publics, entre autres des résultats d'un processus d'examen des installations scolaires qui avait mené à une décision de remplacer certaines écoles locales par une nouvelle école, allant de la maternelle à la 12^e année. Ils ont fait une mise à jour des progrès accomplis concernant la nouvelle école et ont présenté les nouveaux représentants du conseil scolaire aux chefs de Conseil.
- 28** Trois des chefs de Conseil nous ont dit que le conseil scolaire avait rencontré le groupe des chefs de Conseil pour faciliter le processus d'information des municipalités, étant donné que l'autre option aurait été de faire sept déplacements dans la région pour assister aux réunions de tous les conseils locaux.

Analyse

- 29** En ce qui concerne les réunions publiques, 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 ».

Le groupe des chefs de Conseil constitue-t-il un « conseil local » au sens des exigences des réunions publiques?

30 Le terme « conseil local » est ainsi défini dans la Loi : commission de services municipaux, commission de transport, conseil de bibliothèque publique, conseil de santé, commission de services policiers, conseil d'aménagement ou autre conseil, commission, comité, organisme ou office local créés ou exerçant un pouvoir en vertu d'une loi à l'égard des affaires ou des fins d'une ou de plusieurs municipalités. Sont toutefois exclus de la présente définition les conseils scolaires et les offices de protection de la nature. En ce qui a trait aux réunions publiques, la Loi exclut les commissions de services policiers et les conseils de bibliothèques publiques.

31 Le groupe des chefs de Conseil n'a pas été créé en vertu d'une loi, et ne peut exercer aucun pouvoir en vertu d'une loi. Il n'a aucun des pouvoirs ou des attributs corporatifs normalement liés aux autres conseils locaux. Ce groupe ne constitue pas un conseil local au sens de la Loi.

Le groupe des chefs de Conseil constitue-t-il un « comité » au sens des exigences des réunions publiques?

32 Au paragraphe 238 (1) de la Loi, un comité est ainsi défini : comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux.

33 Chacun des sept membres du groupe des chefs de Conseil est aussi individuellement membre de l'un des sept conseils locaux. Toutefois, ce fait n'est pas déterminant à lui seul. Le rôle et la fonction du groupe doivent aussi être examinés pour déterminer s'il agit en tant que comité, sous-comité ou entité similaire.

34 Les LAS et le Bureau de l'Ombudsman ont tous deux conclu qu'il était bon, dans une démocratie, que les responsables gouvernementaux partagent des renseignements de manière informelle, et qu'on ne peut pas attendre d'eux qu'ils ne se parlent jamais en dehors d'une réunion officielle³. En revanche, les

³ Local Authority Services, *Report to the Council of the City of Greater Sudbury Regarding an Investigation into Complaints about an Alleged Closed Meeting of Members of Council held on or before*

responsables doivent prendre garde de ne pas exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil ou d'un comité, ou de faire un travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité.

- 35** Dans un rapport sur l'Équipe de communications des relations gouvernementales de la Ville de Hamilton en 2014, notre Bureau a conclu que cette Équipe ne constituait pas un comité assujéti aux règles des réunions publiques, car elle n'avait ni le pouvoir de prendre des décisions ni celui de présenter des recommandations.

[L'Équipe] n'avait pas la fonction d'un comité chargé de faire des recommandations au Conseil sur les activités du Conseil, pour éclairer ses prises de décision. Le rôle de cette Équipe semblait plutôt de promouvoir les positions approuvées du Conseil auprès d'autres représentants gouvernementaux. L'Équipe n'a pas le pouvoir de prendre des décisions ou de faire des recommandations d'elle-même, mais elle fait avancer des mesures déjà prises par la Ville⁴.

- 36** Tout comme l'équipe de Hamilton, le groupe des chefs de Conseil n'a ni le pouvoir de prendre des décisions, ni celui de faire des recommandations. Les chefs de Conseil ne présentent pas collectivement de recommandations à leurs conseils respectifs et le groupe n'a ni de rôle consultatif ni de pouvoir officiel. Toutes les personnes que nous avons interviewées ont reconnu que l'objectif du groupe est de partager des renseignements entre ses membres. Certains chefs font un rapport des activités à leurs conseils respectifs, mais dans un objectif de partage d'information sur ce qui se passe dans les autres communautés.

- 37** Pour déterminer si un organisme constitue un comité, notre Bureau et les LAS ont aussi examiné si le groupe a été créé en tant que comité en vertu d'un règlement municipal⁵. Le groupe des chefs de Conseil n'a été créé par aucune des sept

February 12, 2013 (août 2013), à 8, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Greater_Sudbury_2013.docx>; Ombudsman de l'Ontario, *En arrière-salle* (octobre 2013), en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-\(3\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-(3).aspx)>; Ombudsman de l'Ontario, *Tour de table* (septembre 2014), par. 19, en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-\(5\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-(5).aspx)>.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si un Comité du Conseil de la Ville de Hamilton a tenu une réunion illégale le 25 juillet 2014* (novembre 2014), par. 42, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Hamilton-November-2014.aspx>>.

⁵ Voir p. ex., Local Authority Services, *Report to the Council of the Town of Niagara-on-the-Lake regarding the Investigation of the Meetings of the Niagara District Secondary School Strategy Committee* (août 2010), en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/NOTL_Investigation_Report_Aug_25_2010_Final_08_07_11.doc>; Local Authority Services, *Report to the Council of the Town of Whitchurch-Stouffville Regarding the Investigation to determine if the North Shore Roads Committee is subject to the Open Meetings Provision*

municipalités, et aucune de celles-ci ne lui a délégué le moindre pouvoir ou la moindre autorité. Le groupe n'est décrit dans aucun règlement de procédure municipal.

- 37** Au moins l'un des membres du groupe est officiellement autorisé à assister aux réunions par son Conseil et perçoit une indemnisation à cet égard. Cette autorisation lui a été donnée en vertu du même processus qui autorise un membre du Conseil à assister à toute autre réunion externe sur demande du Conseil. Ainsi, des membres du Conseil de McKellar vont assister à des réunions de la chambre de commerce locale, du conseil d'administration d'une maison de retraite locale, de la District of Parry Sound Municipal Association et de la North Bay Parry Sound District Health Unit – aucun de ces organismes n'étant un comité de ce Conseil.
- 38** Même sans délégation de pouvoir des municipalités, un groupe peut agir à titre de comité s'il fait avancer les travaux du Conseil ou fait un travail préparatoire en ce sens. Les chefs de Conseil discutent de questions liées aux activités des conseils municipaux, par exemple des efforts du conseil scolaire local pour bâtir une nouvelle école et des projets de développement économique régionaux. Toutefois, ces discussions ont pour but de partager de l'information, et non pas de faire avancer le processus décisionnel du Conseil ou de faire un travail préparatoire aux décisions du Conseil.
- 39** Les chefs de Conseil nous ont dit que leurs discussions n'influençaient pas les décisions prises par leurs conseils respectifs, et que les conseils décidaient souvent de mesures d'action différentes quant aux questions discutées. Ainsi, à la suite de la réunion des chefs de Conseil le 19 février, certains conseils ont décidé d'appuyer la demande de subvention discutée par les chefs de Conseil, tandis que d'autres conseils ont décidé de ne pas le faire. The Archipelago a choisi de se joindre à REDAC, tandis que McKellar a préféré se retirer de ce comité.
- 40** Les réunions des chefs de Conseil de West Parry Sound se distinguent d'une série de réunions examinées en 2014 par les LAS. Dans leur rapport sur une plainte à propos du Comité de Bruce, les LAS ont cherché à déterminer si un groupe qui incluait les chefs de plusieurs conseils locaux était assujéti aux règles des

of the Municipal Act (août 2011), en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Whitchurch_Stouffville_Report_2011.docx>; Local Authority Services, *A Report to the Council of the Town of Deep River regarding the Investigation of Alleged Improperly held Closed Meetings of the Town's Property Standards Committee* (novembre 2013), en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Deep-River-2013-Final.docx>>.

réunions publiques⁶. Dans ce cas, les chefs de Conseil avaient été invités par Ontario Power Generation (OPG) à une série de réunions, entre 2009 et 2012, afin de discuter d'un dépôt en formation géologique profonde pour les déchets nucléaires, dans le lac Huron.

- 41** Les chefs des conseils locaux de palier inférieur qui étaient présents lors des réunions étaient aussi membres du Conseil de la Municipalité de palier supérieur, le Comté de Bruce. Quand ils s'étaient réunis avec l'OPG, bien que la plupart aient été invités à titre de chefs individuels de municipalités de palier inférieur, il y avait eu quorum du conseil de palier supérieur.
- 42** Les LAS ont conclu que les discussions des chefs de Conseil avaient fait avancer concrètement le processus décisionnel du Comté. Par conséquent, les LAS ont déterminé que les réunions de ce groupe étaient assujetties aux règles des réunions publiques, en tant que Conseil du Comté de Bruce⁷.
- 43** À West Parry Sound, aucun gouvernement de palier supérieur n'est en place. Dans ce cas, les chefs de Conseil ne forment le quorum d'aucun autre organisme assujetti aux règles des réunions publiques. Le groupe n'a aucun pouvoir décisionnel officiel. Il ne joue aucun rôle consultatif et ne fait pas de recommandations officielles. Ses rencontres visent des partages d'information entre les divers participants.

Opinion

- 44** Le groupe des chefs de Conseil de West Parry Sound n'a pas été créé en tant que comité en vertu d'un règlement municipal, aucun pouvoir ne lui a été délégué et aucun mandat ne lui a été accordé par un conseil municipal. Les discussions du groupe se limitent à un partage d'information. Le groupe ne joue pas de rôle consultatif comme le ferait un comité, il ne prend aucune décision et il ne fait avancer les travaux d'aucune des sept municipalités représentées.
- 45** Les rencontres des chefs de Conseil de West Parry Sound ne sont pas des réunions au sens de la *Loi sur les municipalités* et ne sont donc pas assujetties aux exigences des réunions publiques énoncées dans cette Loi.

⁶ Local Authority Services, *Report to the Corporation of the County of Bruce Regarding the Investigation of Alleged Improperly Closed Meetings of County Council* (juillet 2014), en ligne : <<http://www.brucecountyon.ca/assets/files/Amberley%20Gavel%20Meeting%20Investigation%20Report%20July,%202014.pdf>>.

⁷ *Ibid*, 6-7.

- 46** En revanche, nous encourageons les chefs de Conseil à envisager d'ouvrir leurs rencontres au public. La *Loi sur les municipalités* n'interdit pas aux membres des conseils de se rencontrer de manière informelle pour partager de l'information, mais les membres des conseils devraient se demander s'il ne serait pas d'intérêt public d'ouvrir leurs séances de partage de l'information au public.
- 47** Le type de renseignements que partagent les chefs de Conseil de West Parry Sound lors de leurs rencontres suscite un grand intérêt public. Par exemple, il est probable que la présentation du conseil scolaire aurait intéressé des membres des sept conseils représentés et certains membres de leurs communautés. Je note aussi que plusieurs chefs de Conseil que nous avons interviewés nous ont dit que le public serait le bienvenu aux réunions, s'il le souhaitait. Ouvrir ces séances de partage de l'information au public permettrait de renforcer la transparence et d'augmenter la confiance du public envers les gouvernements locaux.

Rapport

- 48** Le personnel d'OMLET a parlé avec chacun des sept chefs de Conseil (le préfet Hopkins, le préfet Ketchum, le maire Robinson, le maire McGarvey, le maire Konoval, le maire Armstrong et le maire Gibbon) les 19 et 20 novembre, pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir à chacun des membres du groupe des chefs de Conseil de West Parry Sound la possibilité de les commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte lors de la préparation de ce rapport.
- 49** Ce rapport devrait être communiqué aux conseils de la Ville de Parry Sound, du Canton de McKellar, du Canton de Seguin, de la Municipalité de McDougall, du Canton de The Archipelago, de la Municipalité de Whitestone et du Canton de Carling. Il devrait aussi être mis à la disposition du public par chacune des municipalités lors de sa prochaine réunion du Conseil prévue au calendrier.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario