



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos de réunions
tenues par le Comité spécial
du Conseil de gestion des loisirs
de la Ville de Goderich
de juillet 2015 à mai 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Septembre 2016**

Plainte

- 1 Le 5 avril 2016, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Comité spécial du Conseil de gestion des loisirs de la Ville de Goderich avait tenu des réunions à huis clos en 2015 et 2016 pour discuter d'un projet concernant le parc agricole de la Ville. Le Conseil de gestion des loisirs avait été créé pour guider le YMCA dans ses activités de gestion des infrastructures récréatives de la Ville.
- 2 La greffière et le président du Conseil de gestion des loisirs ont confirmé que le Comité spécial s'était réuni à plusieurs reprises en 2015 et 2016 pour informer et aviser le Conseil de gestion des loisirs au sujet de la revitalisation du parc agricole. Ni le Conseil de gestion des loisirs ni le Comité spécial ne communique d'avis de ses réunions au public, et ni l'un ni l'autre ne suit de procédures officielles.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités du conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 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. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans celles qui ne l'ont pas fait.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Goderich.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et les règles de procédure du Comité ont été respectées.

Processus d'enquête

- 7 Le 6 juin 2016, nous avons avisé le Conseil de gestion des loisirs et la greffière que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.

- 8 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure et des politiques de la Ville, ainsi que de la Loi.
- 9 Nous avons examiné le mandat du Comité spécial, de même qu'un accord entre la Ville et le YMCA au sujet de la prestation de services récréatifs dans la Ville, à la suite duquel le Conseil de gestion des loisirs avait été créé. Nous avons aussi examiné les procès-verbaux des réunions tenues par le Conseil de gestion des loisirs et le Comité spécial en 2015 et 2016.
- 10 Nous avons interviewé la greffière, le président du Conseil de gestion des loisirs, le président et DG du YMCA du sud-ouest de l'Ontario et la vice-présidente principale des opérations du YMCA du sud-ouest de l'Ontario.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Contexte

Projet de revitalisation du parc agricole

- 12 Le parc agricole est un espace récréatif situé dans la Ville. Actuellement, il comprend un espace ouvert, un hippodrome et un terrain de base-ball. Depuis 2012, la Ville explore les possibilités de réaménager le parc agricole pour le revitaliser.

Création et structure du Conseil de gestion des loisirs

- 13 Le Conseil de gestion des loisirs a été créé à la suite d'un accord d'exploitation entre la Ville et le YMCA (« l'accord ») par lequel la Ville retenait les services du YMCA pour exploiter certaines infrastructures récréatives en ville. L'accord a été promulgué par le Règlement n° 43-2008 et a été renouvelé le 23 avril 2013 par le Règlement n° 50-2013.
- 14 En vertu de l'article 5 de cet accord, le Conseil de gestion des loisirs a été créé pour conseiller et surveiller le YMCA dans son exploitation des infrastructures récréatives de la Ville.
- 15 Le Conseil municipal de la Ville de Goderich nomme les membres du Conseil de gestion des loisirs pour un mandat d'une année. En 2015-2016, le Conseil de gestion était composé de neuf membres nommés, tandis qu'en 2016-2017, il en comprenait 12. M. John Cove est l'actuel président.

- 16 Sur le site Web de la Ville, le Conseil de gestion des loisirs est répertorié comme étant un « conseil »¹.

Rôle et fonctionnement du Conseil de gestion des loisirs

- 17 La Ville a délégué au Conseil de gestion des loisirs un pouvoir d'exploitation et de gestion. Les responsabilités de surveillance de ce Conseil sont notamment les suivantes : examiner le budget annuel, le plan d'exploitation, les recommandations d'améliorations des immobilisations et d'achats du YMCA et les présenter au Conseil municipal. Le Conseil de gestion des loisirs est aussi chargé de fournir un plan quinquennal d'immobilisations pour les améliorations et un plan stratégique d'exploitation des infrastructures, conformément aux souhaits du Conseil municipal et aux capacités du YMCA.
- 18 M^{me} Kathi Lomas-McGee, vice-présidente principale des opérations du YMCA du sud-ouest, a dit à mon Bureau que celui-ci considère le Conseil de gestion des loisirs comme un « comité consultatif » du YMCA, chargé de faire un travail de liaison entre ce dernier et la Ville. M^{me} Lomas-McGee et M. Jim Janzen, DG et président du YMCA du sud-ouest, ont souligné lors de leurs entrevues avec mon Bureau que les membres du Conseil de gestion des loisirs sont des bénévoles, appuyés par le personnel du YMCA dans l'exécution des devoirs et fonctions du Conseil.

Création, structure et dissolution du Comité spécial

- 19 Pour aider le Conseil municipal à parachever le plan de revitalisation du parc agricole et avec son approbation, le Conseil de gestion des loisirs a créé le Comité spécial, le chargeant d'apporter des conseils sur le concept de revitalisation.
- 20 Lors de sa réunion le 13 juillet 2013, le Conseil municipal a approuvé le mandat du Comité spécial. L'objectif du Comité était de conseiller le Conseil de gestion et de recommander des politiques sur les questions d'ordre récréatif, notamment sur les services, les infrastructures et certains intérêts de la communauté pour la revitalisation du parc agricole.
- 21 Selon son mandat, le Comité spécial était composé de 12 membres au plus et devait inclure au moins un membre du Conseil municipal, deux membres du Conseil de gestion, des membres de la communauté, un représentant du personnel municipal et la vice-présidente principale des

¹ <http://www.goderich.ca/en/townhall/liasionscommitteesboards.asp>

opérations du YMCA (ou son représentant désigné). Toutefois, M^{me} Lomas-McGee a dit à mon Bureau qu'en pratique, le nombre de membres du Comité spécial n'avait pas été limité à 12 et que ce Comité ne comprenait pas de représentant du personnel municipal. De plus, quiconque exprimait un intérêt pour participer au Comité spécial devenait membre.

- 22 Le 5 octobre 2015, le Comité spécial a présenté un rapport au Conseil municipal, qui incluait un nouveau concept de revitalisation pour le parc agricole.
- 23 Le Conseil municipal a dissous le Comité spécial le 24 mai 2016. La greffière a déclaré à mon Bureau qu'il avait été dissous car il avait rempli son mandat, qui était de présenter un concept de revitalisation pour le futur parc agricole. Lors de cette même réunion, le Conseil a approuvé la formation d'un Comité de planification chargé de le conseiller sur la mise en œuvre du concept approuvé. La greffière a dit à mon Bureau que le Comité de planification serait un comité du Conseil.

Procédures du Conseil de gestion et du Comité spécial

- 24 Le Conseil de gestion des loisirs n'a pas de règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement de ses réunions. Ni lui ni le Comité spécial ne communique d'avis de ses réunions au public.
- 25 M^{me} Lomas-McGee a dit à mon Bureau que le Conseil de gestion se réunit généralement une fois par mois, tandis que le Comité spécial s'est réuni six fois en 2015 et 2016. Les membres de ces deux organismes ont été informés des réunions par des courriels du personnel du YMCA. Seuls les membres du public qui en avaient fait la demande au préalable ont été avisés des réunions.
- 26 La greffière a dit à mon Bureau que la Ville met parfois à la disposition du Conseil de gestion et du Comité spécial un espace à l'hôtel de ville pour leurs réunions.
- 27 M^{me} Lomas-McGee et M. Janzen ont déclaré à mon Bureau que les réunions du Conseil de gestion et du Comité spécial se déroulaient conformément à la « politique de procédure » du YMCA. Mon Bureau a obtenu une copie de la constitution et des règlements du YMCA, comprenant un passage qui régit les procédures des réunions. Bien que ce document s'applique en principe au YMCA, le Conseil de gestion des loisirs a tenu ses réunions conformément à ce règlement de procédure.

- 28 Le mandat du Comité spécial stipule que ses réunions sont convoquées et menées conformément au document intitulé Rules of Order, d'Herb Perry.
- 29 Le personnel du YMCA a dressé des procès-verbaux des réunions du Conseil de gestion et du Comité spécial, mais ces procès-verbaux n'ont pas été communiqués au public.
- 30 Mme Lomas-McGee et M. Janzen nous ont dit qu'ils avaient connaissance des exigences de la Loi relativement aux réunions publiques, mais qu'ils ne pensaient pas qu'elles s'appliquaient au Conseil de gestion ou au Comité spécial. La greffière était du même avis et nous a dit que, d'après elle, le Conseil de gestion des loisirs n'était pas un conseil local, que le Comité spécial n'était pas un comité de conseil local et que, par conséquent, ces organismes n'étaient pas assujettis aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi. Elle a reconnu que, si le Conseil de gestion des loisirs et le Comité spécial devaient être assujettis aux dispositions des réunions publiques, des avis auraient dû être communiqués au public pour les réunions de ces deux organismes.
- 31 Mon Bureau a reçu copie d'un avis juridique donné à la Ville, daté du 30 avril 2013, indiquant que le Conseil de gestion n'est pas un comité du Conseil municipal, car il n'est pas composé d'au moins 50 pour cent des membres de ce dernier, comme l'exige la Loi.

Analyse

- 32 Le paragraphe 239 (1) de la *Loi sur les municipalités* stipule que : « Sauf disposition contraire du présent article, les réunions sont ouvertes au public. » 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'autre².
- 33 Une réunion d'un conseil local ou d'un comité de conseil local peut se dérouler à huis clos uniquement si les exceptions énoncées au paragraphe 239 (2) s'appliquent à elle.

Qu'est-ce qu'un comité?

- 34 Le paragraphe 238 (1) de la Loi définit ainsi un « comité » aux termes de l'article 239 :

² *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, par. 238 (1).

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.

- 35 Un organisme qui ne répond pas à ce critère des 50 pour cent peut toutefois être considéré comme un comité de conseil, s'il est ainsi désigné par le règlement municipal.

Qu'est-ce qu'un conseil local?

- 36 Le paragraphe 1 (1) de la Loi donne cette définition générale d'un « conseil local » :

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. [soulignement ajouté]

- 37 Mon Bureau a retenu quatre critères essentiels pour déterminer si une entité constitue un conseil local. Ces critères ont été résumés dans la lettre que nous avons envoyée à la Ville d'Elliot Lake en 2014³ :

1. l'entité doit gérer les « affaires de la municipalité »;
2. il doit y avoir un lien direct entre l'entité et la municipalité (soit par le biais de la loi, soit par mandat de la municipalité);
3. il doit y avoir une connexion à la municipalité, ou un contrôle exercé par elle;
4. il doit y avoir un élément d'autonomie.

Le Conseil de gestion des loisirs est-il un conseil local?

- 38 Pour répondre à cette question, je dois appliquer les critères ci-dessus au Conseil de gestion des loisirs.

³ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario, *Plainte alléguant que le conseil d'administration de White Mountain Academy enfreint les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi de 2001 sur les municipalités* (juin 2014), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/files/Elliot-Lake---JUne-2014-FR_rev.pdf>

1. *L'entité doit gérer les « affaires de la municipalité »*

- 39** Les cours ont examiné si une entité exerçait un pouvoir à l'égard des affaires ou des fins d'une municipalité dans le cadre de plusieurs dossiers⁴. En général, les facteurs indiquant qu'une entité n'exerce pas de pouvoir à l'égard des affaires d'une municipalité sont notamment les suivants :
- l'entité a pour vocation de mener des activités dans un but privé, plutôt que dans un but public municipal (par exemple dans l'intérêt de ses actionnaires);
 - l'entité est indépendante;
 - l'entité est créée par un autre palier de gouvernement;
 - l'entité n'a pas de compte à rendre à la municipalité;
 - l'entité requiert l'approbation d'une autre entité avant de pouvoir agir.
- 40** Le Conseil de gestion des loisirs est chargé de surveiller l'exploitation et la gestion des infrastructures récréatives de la Ville par le YMCA. En ce sens, il exerce un pouvoir à l'égard « des affaires de la municipalité » dans l'intérêt de la Ville.
- 41** Le Conseil de gestion des loisirs a été créé à la suite d'un accord entre la Ville et le YMCA, qui a été promulgué par un règlement municipal. Il n'a pas à rendre compte de ses activités à un autre palier de gouvernement. De plus, il est tenu de rendre des comptes à la Ville, étant donné qu'il doit soumettre des documents de gestion au Conseil municipal en vue d'une approbation.

2. *Il doit y avoir un lien direct entre l'entité et la municipalité (soit par le biais de la loi, soit par mandat de la municipalité)*

- 42** L'accord entre la Ville et le YMCA est la preuve d'un lien direct entre le Conseil de gestion des loisirs et la Ville. Comme indiqué précédemment, cet accord a été promulgué par un règlement municipal et il est renouvelé périodiquement.

3. *Il doit y avoir une connexion à la municipalité, ou un contrôle exercé par elle*

- 43** Dans *Toronto & Region Conservation Authority v. Ontario (Minister of Finance)*⁵, la cour a examiné si un office de protection de la nature relevait

⁴ Voir *Toronto & Region Conservation Authority v. Ontario (Minister of Finance)* [1999] OJ No 4349, et *St. Lawrence Power Co. v. Ontario (Minister of Revenue)*, 1978 CarswellOnt 583 (Sup Ct Ont).

⁵ *Toronto & Region Conservation Authority*, supra note 4.

de la définition d'un « conseil local » aux termes de la *Loi sur la taxe de vente au détail*, L.R.O. 1990, chap. R.31. La cour a souligné que les membres de l'office de protection de la nature étaient nommés par diverses municipalités, mais qu'ils n'avaient pas de comptes à leur rendre, ne les représentaient pas spécifiquement et n'étaient pas payés par elles. Aucune municipalité n'avait à elle seule le contrôle des votes.

- 44** La Ville de Goderich a une connexion au Conseil de gestion des loisirs et exerce sur lui un certain contrôle. Les membres de ce Conseil ne sont pas payés par la Ville, mais ils sont nommés par le Conseil municipal. La Ville n'établit pas les pratiques et procédures du Conseil de gestion des loisirs. Toutefois, globalement, en concluant l'accord d'origine, elle avait un rôle et un certain contrôle dans la création, les fonctions et les responsabilités de ce Conseil. De plus, ce dernier doit aussi demander l'approbation du Conseil municipal pour ses documents opérationnels, comme son budget annuel et ses dépenses en immobilisations.

4. Il doit y avoir un élément d'autonomie

- 45** La jurisprudence s'appuie sur ce facteur pour différencier un comité consultatif sans fonctions décisionnelles d'une entité dotée d'un certain pouvoir autonome⁶.
- 46** Le Conseil de gestion des loisirs jouit du pouvoir de mener les activités relevant de sa principale sphère d'influence (veiller à ce que le YMCA s'acquitte de ses devoirs) et d'exécuter et d'interpréter l'accord. Dans le cadre de ses devoirs autonomes, il doit surveiller la programmation, les infrastructures récréatives et les employés du YMCA (précédemment considérés comme des employés de la Ville) et fournir un plan quinquennal d'immobilisations pour les améliorations de même qu'un plan stratégique de gestion des infrastructures récréatives.
- 47** D'après mon analyse de ces quatre facteurs, le Conseil de gestion des loisirs est un conseil local de la Ville de Goderich.

Le Comité spécial est-il un « comité » aux termes des exigences des réunions publiques?

- 48** Pour être considéré comme un comité de conseil local aux termes de la Loi, une entité doit être composée d'au moins 50 pour cent de membres

⁶ *Mangano v. Moscoe*, [1991] OJ 1257 au par. 4.

qui sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux.

- 49** Le nombre de membres du Comité spécial a fluctué entre 13 et 16 en 2015 et 2016. Il était composé de membres du Conseil de gestion des loisirs, du Conseil municipal et d'autres conseils locaux de la Ville. À certaines périodes données, durant sa création, le Comité spécial pourrait avoir été un comité aux termes de la Loi.

Opinion

- 50** Le Conseil de gestion des loisirs de la Ville de Goderich relève de la définition d'un « conseil local » donnée dans la *Loi sur les municipalités*.
- 51** Le Conseil de gestion des loisirs est assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, notamment à celles qui ont trait aux avis à communiquer au public pour les réunions. Il a omis de communiquer des avis de ses réunions au public depuis sa création en 2004.
- 52** Le Conseil de gestion des loisirs devrait tenir compte des règles sur les réunions publiques et de la définition d'un comité quand il crée des entités comme le Comité spécial, afin de respecter les exigences de la *Loi sur les municipalités*.
- 53** En arrivant aux conclusions ci-dessus, je reconnais que le Conseil de gestion des loisirs et le Comité spécial ont agi de bonne foi, mais avec l'impression erronée que tous deux n'étaient pas assujétiés aux exigences de la *Loi sur les municipalités*, d'après les conseils que leur avait donnés un membre du personnel de la Ville. Ces deux entités sont toutes deux principalement composées de bénévoles qui donnent une partie de leur temps dans l'intérêt de la communauté. Ni le Conseil de gestion des loisirs ni le Comité spécial n'a exclu de membres du public de ses réunions et tous deux ont tenté de communiquer des avis des réunions aux personnes qui avaient exprimé leur intérêt à y participer.
- 54** La revitalisation du parc agricole est un sujet de grand intérêt pour la communauté de la Ville de Goderich. Le Comité spécial a été créé pour fournir des conseils sur ce concept et une plus grande participation du public à ses réunions aurait été tout à son avantage. En communiquant des avis de ses réunions au public, conformément à la *Loi sur les municipalités*, le Conseil de gestion des loisirs renforcera la transparence et la responsabilisation de ses futures activités et décisions.

Recommandations

- 55 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Goderich et le Conseil de gestion des loisirs à améliorer les pratiques de celui-ci, en ce qui concerne les réunions publiques :

Recommandation 1

La Ville de Goderich devrait officiellement reconnaître que le Conseil de gestion des loisirs est un conseil local assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le Conseil de gestion des loisirs devrait adopter un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu, le déroulement et les procédures de ses réunions et des réunions de ses comités, conformément au paragraphe 238 (2) de la Loi.

Recommandation 3

Tous les membres du Conseil de gestion des loisirs de la Ville de Goderich devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Conseil de gestion des loisirs se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du règlement de procédure applicable.


Recommandation 4

Le Conseil de gestion des loisirs devrait veiller à ce que lui-même et ses comités respectent les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, surtout en ce qui concerne les avis à communiquer au public pour les réunions.

Rapport

- 56 Le Conseil de gestion des loisirs a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous avons tenu compte des commentaires reçus dans la préparation de ce rapport final.

57 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de gestion des loisirs et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario