



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Ville d'Owen Sound
a tenu des réunions à huis clos illégales en août 2014**

« Un terrain litigieux »

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Octobre 2014**

Plaintes

- 1 Le 11 août 2014, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville d'Owen Sound avait pris une décision par courriel, et non pas en réunion publique du Conseil. Selon le plaignant, le Conseil avait décidé par courriel qu'un terrain industriel vacant était conforme au Règlement sur les normes foncières de la Ville.
- 2 Le 14 août 2014, mon Bureau a reçu une autre plainte alléguant que le Conseil de la Ville d'Owen Sound s'était réuni le 13 août 2014, sans en avoir dûment avisé le public. D'après le plaignant, un quorum du Conseil s'était réuni près du terrain industriel sur lequel portait la première plainte et y avait fait avancer les affaires du Conseil.
- 3 Le terrain vacant visé par ces deux plaintes est l'emplacement de l'ancienne usine Black Clawson Kennedy (BCK). Connue sous le nom de terrain BCK, il a fait l'objet de plusieurs plaintes à la Ville, relativement aux normes foncières, au cours des quelques dernières années.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 5 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. 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.
- 6 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville d'Owen Sound.
- 7 Lorsqu'il enquête sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, mon Bureau détermine si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure ont été respectés.

Processus d'enquête

- 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 de la Ville et de la Loi, ainsi que la documentation appropriée en lien avec les plaintes. Ils ont aussi communiqué avec la secrétaire et ont fait des

entrevues avec la mairesse, tous les conseillers municipaux et la directrice municipale.

- 9 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration au cours de cet examen.

Quand une réunion est-elle une « réunion »?

Définition de « réunion »

- 10 La *Loi de 2001 sur les municipalités* définit ainsi le terme « 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. »¹. Cette définition est circulaire et n'est guère utile pour déterminer si une réunion a réellement eu lieu.
- 11 Dans un rapport de 2008², lors d'un examen de la jurisprudence pertinente et à la lumière des objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques, j'ai élaboré une définition pratique de « réunion » pour faciliter l'interprétation de la définition donnée par la Loi :

Les membres du conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil (ou d'un comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité³.

- 12 Cette définition concorde avec les principales interprétations de la loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu'a le public d'observer le processus du gouvernement municipal⁴.

Quorum

- 13 Pour déterminer s'il y a eu une réunion, le concept d'un quorum légal est un point important à considérer. À lui seul, il n'est pas concluant, mais la présence d'un quorum signifie qu'un nombre suffisant de membres sont présents pour traiter légalement d'affaires. Bien évidemment, en présence du quorum d'un conseil ou d'un comité lors d'une rencontre, la possibilité et le risque que les personnes présentes exercent collectivement leur pouvoir augmentent.

¹ Par. 238 (1)

² Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (25 avril 2008), en ligne :

<http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/SudburyReportFR-.pdf>

³ *Ibid.*, par. 54-60.

⁴ *London (City) c. RSJ Holdings Inc.*, [2007] 2 A.C.S. 588, 2007 CSC 29 par. 32; *Southam Inc. v. Ottawa (City)* (1991), 5 O.R. (3d) 726 (Ont. Div. Ct.) par. 12-18; *Southam Inc. v. Hamilton-Wentworth Economic Development Committee* (1988), 66 O.R. (2d) 213 (Ont. C.A.) par. 9-12.

Discussions individuelles et réunions/courriels successifs

- 14** La Loi de 2001 sur les municipalités n'interdit nullement aux membres d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de discuter des affaires de la Ville en dehors d'une réunion officielle. Il est normal que les membres de tels organismes tiennent certaines conversations informelles sur les affaires de la municipalité. Comme je l'ai souligné dans l'un de mes rapports à propos du Conseil de la Ville de London :

Dans une démocratie, il est bon que les responsables gouvernementaux échangent officieusement des renseignements avant de prendre des décisions de politique. Je suis tout à fait d'accord qu'il serait irréaliste de vouloir que les membres d'un conseil ne se parlent jamais en dehors des réunions publiques et qu'une telle attente aurait inutilement un effet d'intimidation⁵.

- 15** En revanche, les dirigeants municipaux doivent veiller à ce que les discussions privées informelles ne prennent pas la forme de réunions durant lesquelles le Conseil gère les affaires municipales, ou fait un travail préparatoire en ce sens. Ceci est particulièrement préoccupant quand il y a quorum d'un organisme.
- 16** Un problème survient aussi quand, par une série de discussions individuelles, les membres d'un organisme municipal prennent collectivement une décision ou font un travail préparatoire à l'exercice du pouvoir de cet organisme. Lors de mon enquête d'avril 2008, j'ai cherché à déterminer si des appels téléphoniques individuels successifs entre la mairesse et des conseillers du Canton de Nipissing pouvaient être considérés comme une « réunion » aux termes des exigences des réunions publiques⁶.
- 17** Dans ce cas, la mairesse avait convoqué une réunion extraordinaire du Conseil puis avait téléphoné à chacun des conseillers. Durant ces conversations, il n'y avait jamais eu quorum du Conseil dans la même pièce, pas plus qu'au téléphone. Cependant, à la suite des appels téléphoniques, le Conseil était parvenu collectivement à un consensus visant à approuver des suppléments de coûts pour l'achat d'un véhicule de lutte contre les incendies. En examinant ces circonstances, j'ai fait cette observation :

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *En arrière-salle* : Enquête visant à déterminer si des membres du Conseil de la Ville de London ont tenu indûment une réunion à huis clos le 23 février 2013 (octobre 2013), en ligne :

http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/London_BT_Final-FR.pdf

⁶ Ombudsman de l'Ontario, Enquête sur la réunion spéciale du Conseil du Canton de Nipissing le 25 avril 2008 (6 février 2009), en ligne :

<http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resourses/Reports/Municipal/nipissing-final-fr.pdf>

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...⁷

Rencontres informelles

- 18** De plus, la *Loi de 2001 sur les municipalités* n'interdit pas aux membres du Conseil de se rencontrer amicalement en dehors de la salle du Conseil.
- 19** Cependant, quand un groupe de membres du Conseil se rencontrent de manière informelle, le danger s'avère plus grand qu'ils obtiennent des renseignements, de manière intentionnelle ou autre, et tiennent des discussions leur permettant de faire un travail préparatoire à l'exercice de leur pouvoir ou de leur autorité.
- 20** Les rencontres de ce genre peuvent également éveiller la méfiance du public en raison du moment où elles se produisent, surtout si c'est peu avant une décision importante ou controversée. Il est difficile de confirmer après coup si des discussions informelles se sont étendues à des sujets interdits. Comme je l'ai souligné dans mon rapport de 2012 sur une enquête à propos d'une rencontre privée au petit-déjeuner entre des membres d'un comité municipal de Hamilton :

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... [Q]uand 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 décisions⁸.

⁷ *Ibid.*, par. 29-30.

⁸ Ombudsman de l'Ontario, 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 (février 2012), en ligne : http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/HamiltonNHL-final-FR-for-web_1.pdf, par. 24.

Courriel sur le terrain BCK

- 21** D'après la plainte que nous avons reçue, le Conseil a décidé par des échanges de courriels qu'un terrain industriel vacant était conforme au Règlement sur les normes foncières de la Ville. Nous avons demandé à la Ville de fournir à mon Bureau tous les courriels échangés entre les membres du Conseil à propos du terrain BCK ou du Règlement sur les normes foncières, du 25 juin au 9 août 2014.
- 22** Parmi la documentation remise à notre Bureau, seul un courriel porte sur l'application de ce Règlement au terrain BCK. Ce courriel, daté du 9 août 2014, a été adressé par la mairesse à tous les membres du Conseil, avec copie à la directrice municipale. En voici un passage :
- [...] [le service d'application] du Règlement indique que la nouvelle clôture est conforme au Règlement sur les normes foncières – et de plus – que les hautes herbes à l'extrémité sud du terrain seront coupées la semaine prochaine.
Comme promis – je rencontrerai ce groupe de propriétaires ici très bientôt [...]
- 23** D'après la mairesse, ce courriel avait pour but d'informer le Conseil de l'application du Règlement au terrain BCK. Un citoyen inquiet avait lancé une pétition en ligne pour faire pression en vue de l'application du Règlement, alléguant que la mairesse ne faisait rien face aux préoccupations des citoyens à propos de ce terrain. La mairesse avait donc communiqué avec le service d'application du Règlement à la police locale et avait demandé s'il y avait des problèmes de conformité. On lui avait répondu que non, il n'y en avait pas. Le courriel envoyé au Conseil transmettait ces renseignements.
- 24** D'après ce que les conseillers et la directrice municipale nous ont dit, le message du courriel concordait avec le récit de la mairesse. Malgré quelques divergences quant aux raisons données pour l'envoi de ce courriel – certains ont mentionné la pétition, la couverture de presse sur ce terrain et l'approche d'une élection – tous ont déclaré que c'était un courriel d'information rédigé pour faire une mise à jour sur le terrain BCK, à l'intention du Conseil.
- 25** Tous les interviewés ont unanimement dit que ce courriel ne faisait pas référence à une décision du Conseil. À Owen Sound, l'application du Règlement a été déléguée à la police locale. Toute décision quant à la conformité avec le Règlement sur les normes foncières est donc prise par des agents d'application du Règlement, et non par le Conseil.
- 26** Aucune des personnes que nous avons interviewées ne s'est souvenue d'un autre courriel entre les conseillers à propos de l'application des normes foncières au terrain BCK. Trois conseillers ont déclaré que la seule autre

correspondance à laquelle ils avaient pris part au sujet du terrain BCK avait été échangée avec un citoyen préoccupé, et non pas avec leurs homologues du Conseil.

Analyse

- 27** Les preuves que nous avons recueillies ont confirmé qu'aucune décision n'avait été prise par courriel à propos de l'application du Règlement sur les normes foncières de la Ville au terrain BCK. Tous les membres du personnel et du Conseil que nous avons interviewés ont confirmé que le courriel avait pour but de donner au Conseil des renseignements que la mairesse avait obtenus de la police locale, responsable de l'application du Règlement. Notre examen du texte complet du courriel l'a confirmé. Dans cette communication par courriel, il n'y a aucune preuve d'exercice du pouvoir du Conseil, ni de travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir.
- 28** Le courriel du 9 août 2014 ne constituait donc pas une « réunion » selon la *Loi sur les municipalités*.

Rencontre du 13 août sur le terrain

- 29** La documentation que nous avons reçue incluait deux courriels à propos de la rencontre sur le terrain BCK, le 13 août 2014.
- 30** Le premier, daté du 12 août 2014, a été rédigé par un citoyen inquiet et adressé à la majorité du Conseil (tous ses membres, exception faite de la mairesse Haswell et du conseiller McManaman), les informant d'une réunion à laquelle ce citoyen avait été invité à prendre part avec le propriétaire du terrain BCK et la mairesse. Le courriel disait que cette réunion était prévue pour 15 h 30 le lendemain – mercredi 13 août – et le citoyen invitait les conseillers à y assister.
- 31** Le second courriel, daté du 13 août 2014, a été envoyé par la mairesse aux conseillers pour leur faire savoir qu'une rencontre aurait lieu à 15 h 30 ce jour-là sur le terrain BCK, avec le propriétaire et les voisins, afin de « bien faire comprendre que la communauté tout entière aimerait que de réelles améliorations soient apportées à cette propriété ».
- 32** La Ville nous a aussi communiqué la liste des membres du Conseil et du personnel présents à la rencontre du 13 août :

Deborah Haswell, mairesse
David Adair, conseiller
Jan Chamberlain, conseillère
Peter Lemon, conseiller
Jim McManaman, conseiller

Ruth Coursey, directrice municipale

- 33** Dans son courriel de couverture qu'elle nous a envoyé, la secrétaire a déclaré : « Tous les conseillers ne sont pas restés présents durant toute la rencontre, mais aucune note n'a été prise quant à leur heure d'arrivée et de départ. » La secrétaire a aussi indiqué que des membres du public étaient présents, mais les présences n'avaient pas été relevées.
- 34** Nos entrevues ont confirmé que les membres du Conseil et du personnel dont les noms étaient donnés dans la réponse de la Ville à notre demande de documentation étaient en effet présents. Plusieurs membres du public assistaient aussi à cette rencontre.
- 35** Les membres du Conseil et du personnel ont été avisés de la rencontre de différentes manières. La conseillère Chamberlain en a pris connaissance sur Facebook, le conseiller Adair et la directrice municipale en ont été informés personnellement par la mairesse le jour de la rencontre, tandis que les conseillers Lemon et McManaman y sont allés à la suite de l'invitation du citoyen préoccupé susmentionné. Les quatre conseillers qui n'étaient pas présents ont tous fait savoir qu'ils avaient aussi reçu une invitation de ce citoyen.
- 36** Les personnes que nous avons interviewées ont unanimement déclaré que l'objectif de la rencontre était de rassembler le propriétaire du terrain BCK et des citoyens inquiets, pour discuter des préoccupations des citoyens à propos de cette propriété. La rencontre a été décrite comme un exercice de partage de l'information, une possibilité d'écoute et un travail de facilitation. Le conseiller Lemon l'a décrite comme une « réunion de protestation », disant qu'il était là pour protester, car lui-même comptait parmi les voisins de ce terrain.
- 37** D'après les membres du Conseil qui étaient présents et la directrice municipale, la rencontre a commencé par des présentations des participants, qui ont été suivies par des remarques préliminaires du propriétaire du terrain, du citoyen préoccupé et de la mairesse. Après cette phase préliminaire, toutes les personnes présentes ont été invitées à marcher tout autour du terrain. Puis elles se sont divisées en groupes de deux ou trois.
- 38** Les conseillers Chamberlain et Lemon et la directrice municipale ont déclaré qu'ils n'avaient pas participé à cette marche autour du terrain. La première a expliqué qu'elle était partie, tandis que le deuxième a dit qu'il avait discuté d'un autre point avec la directrice municipale. Le conseiller Adair et la mairesse Haswell ont tous deux déclaré qu'ils avaient marché autour du terrain avec un membre de la communauté, tandis que le conseiller McManaman marchait avec deux autres. La rencontre s'est terminée de manière informelle : pour reprendre les mots du conseiller Adair, « les gens se sont tout simplement éloignés ».

- 39** Toutes les personnes que nous avons interviewées ont souligné qu'aucune décision n'avait été prise. Selon le conseiller McManaman, après s'être présentés au début de la rencontre, les conseillers n'avaient pas dit grand-chose. Le conseiller Lemon a admis qu'il avait exprimé son mécontentement quant au processus d'application du Règlement, avant la marche autour du terrain. Toutefois, il a précisé qu'il s'agissait d'un commentaire général – qu'il avait fait à de nombreuses reprises dans différents contextes – et que ceci n'avait pas fait avancer les affaires du Conseil.
- 40** La mairesse, la directrice municipale et plusieurs conseillers ont dit qu'à leur avis, la rencontre du 13 août constituait une mesure raisonnable, que tout intervenant municipal prendrait pour rassembler des citoyens et un propriétaire de terrain afin de discuter de préoccupations mutuelles.

Mesures d'action ultérieures du Conseil

- 41** Lors de la réunion publique du Conseil le 8 septembre 2014, une délégation a présenté des préoccupations détaillées à propos du terrain BCK et des mesures prises par le Conseil à ce sujet. Après cette délégation, le chef de la police a décrit au Conseil la manière dont est appliqué le Règlement, en expliquant que l'objectif principal est la conformité. Après ces discussions, le Conseil a résolu d'enjoindre au Comité du Règlement « de réviser le Règlement sur les normes foncières de la Ville et les méthodes d'application aux terrains vacants ».

Analyse

- 42** Mon enquête a conclu que la rencontre sur le terrain BCK le 13 août 2014 ne constituait pas une réunion du Conseil selon la *Loi sur les municipalités*. Cette rencontre avait pour but de rassembler des citoyens préoccupés et le propriétaire du terrain, afin de faciliter les discussions quant aux inquiétudes des citoyens à propos de cette propriété. Bien que la présence d'un quorum ne soit pas déterminante pour définir s'il y a eu une réunion, les renseignements que nous avons recueillis ont montré qu'il n'y a eu un quorum du Conseil que durant la première partie de la rencontre, soit celle où seules ont été faites les présentations et les remarques préliminaires. Toutes les discussions qui ont suivi portaient sur un partage d'information entre les citoyens et n'ont pas fait avancer les futures activités du Conseil, ni fait un travail préparatoire en ce sens. Bien qu'un conseiller ait dit avoir exprimé ses inquiétudes à propos de l'application du Règlement, rien n'indique que ceci ait mené à des discussions ultérieures entre les membres du Conseil, ou à la moindre décision. De toute façon, les décisions sur l'application du Règlement sont prises par les services de police, et non par le Conseil de la Ville.
- 43** La résolution d'enjoindre au Comité du Règlement « de réviser le Règlement sur les normes foncières de la Ville et les méthodes d'application aux terrains

vacants » résultait de l'intervention de la délégation et de la présentation du chef de police à la réunion du 8 septembre.

Opinion

- 44** Le courriel du 9 août 2014 et la rencontre sur le terrain BCK le 13 août 2014 ne constituaient pas des réunions aux termes des dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi. Dans aucun des deux cas, le Conseil n'a exercé son pouvoir, ni fait un travail préparatoire en ce sens.
- 45** Dans ces circonstances, je suis d'avis que les événements d'août 2014 décrits dans les présentes ne constituaient pas une infraction aux dispositions des réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 46** Ce rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville d'Owen Sound et être mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario