



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos d'une réunion du Conseil
du Canton de Leeds et les Mille-Îles
tenue par courriels en février 2016**

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

Plainte

- 1 Le 26 février 2016, notre Bureau a reçu une plainte au sujet d'une série de courriels échangés par les membres du Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles.
- 2 Le plaignant alléguait que le Conseil avait discuté par courriels d'une demande d'aménagement concernant une ferme d'élevage de chevaux, contrairement aux dispositions sur les réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de 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 les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Canton de Leeds et les Mille-Îles.
- 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 le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

Plaintes précédentes

- 7 Mon Bureau a envoyé deux rapports au Canton de Leeds et les Mille-Îles en 2015 au sujet de plaintes alléguant que le Canton avait tenu des réunions illégales par courriels.
- 8 En mai 2015, nous avons conclu qu'une série de courriels au sujet de la rémunération de l'adjoint au maire n'avait pas enfreint les dispositions

relatives aux réunions publiques, mais ceci uniquement parce que cet échange de courriels avait eu lieu juste avant l'assermentation officielle du Conseil actuel¹.

9 En juin 2015, nous avons conclu que le Conseil n'avait ni enfreint la Loi, ni le Règlement de procédure du Canton, quand il avait échangé des courriels au sujet du Règlement du Canton². La seule raison pour laquelle ces discussions par courriels ne constituaient pas d'infraction à la Loi était qu'il n'y avait pas eu quorum des conseillers. Nous avons fait deux recommandations au Canton, dont l'une portait expressément sur l'utilisation de courriels par le Conseil :

1. Tous les membres du Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Conseil respecte ses engagements en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son Règlement de procédure.
2. Les membres du Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles devraient éviter de faire tout travail préparatoire à l'exercice de leur pouvoir ou de leur autorité, par échanges de courriels ou lors de discussions informelles.

Processus d'enquête

10 Le 14 juin 2016, nous avons informé le Canton que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte. 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 du Canton, de ses politiques et de la Loi, ainsi que les courriels échangés par les membres du Conseil. Nous avons aussi examiné l'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion du Comité plénier le 12 février 2016 et de celle du Conseil

¹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions illégales du 30 octobre au 1^{er} décembre 2014*, « *Objet : Le sujet épineux* », (mai 2015), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands--Re--Th.aspx?lang=fr-CA>>

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions à huis clos illégales pour discuter du code de conduite du Conseil*, (juin 2015), en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-\(3\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-(3).aspx)>

municipal le 17 février 2016. Nous avons interviewé le maire, tous les membres du Conseil et la greffière.

Mon Bureau a reçu une pleine collaboration dans ce dossier.

Contexte

- 11 Lors d'une réunion du Comité plénier le 12 février 2016, le Conseil a discuté de l'approbation d'une demande d'aménagement concernant l'agrandissement d'une ferme d'élevage de chevaux (« la ferme équine Pilon »). Cette demande visait à obtenir des permissions de zonage pour que la ferme puisse passer à 30 chevaux (au lieu de six) et construire un embarcadère pour bateaux. Le Comité plénier a recommandé que la demande soit mise en attente.
- 12 Lors de la réunion suivante du Conseil, le 17 février 2016, celui-ci n'a pas adopté la recommandation du Comité plénier et il a approuvé la demande de cette ferme, sous réserve de certaines conditions. Les médias locaux ont annoncé que le Conseil avait changé d'avis après l'échange d'un « déluge » de courriels entre la réunion du Comité plénier et celle du Conseil³.
- 13 Le Canton a pour habitude de publier les courriels échangés entre les membres du Conseil et le personnel du Canton, dans des fichiers d'information, sur son site Web. Ces courriels sont appelés « courriels du quorum », car ils sont envoyés à un quorum des conseillers, et ils incluent les courriels où sont discutées des activités du Conseil, selon la décision du personnel du Canton.
- 14 Le conseiller John Paul Jackson a dit à mon Bureau que les membres du Conseil échangeaient régulièrement des courriels du quorum, qui sont considérés comme des outils de détermination des faits et de partage de l'information. Il nous a expliqué que les courriels du quorum servent à faire progresser les travaux du Conseil, sans recourir à des débats de « deux heures » lors de réunions du Conseil. Des six membres du Conseil et du maire, seuls la conseillère Liz Huff et le conseiller Harold Emmons n'envoient pas de courriels du quorum, bien qu'ils en reçoivent. La conseillère Liz Huff a dit à mon Bureau qu'à son avis, les courriels du

³ Wayne Lowry, « A Horse of a Different Colour », The Recorder & Times (26 février 2015), en ligne : <http://www.recorder.ca/2016/02/22/a-horse-of-a-different-colour>.

quorum enfreignent les règles des réunions publiques. Le conseiller Harold Emmons a informé mon Bureau qu'il avait envoyé un seul courriel durant tout le mandat du Conseil.

- 15 Récemment, le Canton a décidé de remplacer les courriels du quorum par un forum en ligne, comme un blogue en direct, où les conseillers discuteraient des activités du Conseil électroniquement sur un site Web consultable par le public.
- 16 Le 6 juin 2016, le Comité plénier du Canton a recommandé que le Conseil approuve une politique élaborée par le personnel en vue d'établir des directives sur l'utilisation du blogue ou du forum en ligne. À l'exception de la conseillère Liz Huff, tout le Conseil a voté pour cette motion.
- 17 Le Conseil n'a pas obtenu de conseils juridiques sur la création d'un forum en ligne. Le conseiller John Paul Jackson nous a déclaré qu'un avocat ne dirait au Canton « que ce que le Conseil voudrait entendre ».

Procédures du Canton et courriels du quorum

- 18 Le Règlement de procédure du Canton (Règlement n° 13-002) a été modifié en décembre 2014. La définition de réunion a été modifiée pour inclure les échanges de courriels entre les membres du Conseil :

Toute réunion ordinaire, extraordinaire ou autre du Conseil ou d'un comité, qui peut inclure les échanges de courriels adressés à tous les membres du Conseil, et qui comprennent des renseignements factuels pertinents pour les travaux de la Municipalité.

- 19 Aucune autre disposition du Règlement de procédure ne fait référence à des réunions par courriels, par exemple en ce qui concerne les avis à communiquer. Nous avons été informés que le Canton avait sollicité des conseils juridiques à propos de son Règlement de procédure avant de l'adopter, et qu'il avait été informé que les réunions par courriels ne sont pas conformes aux exigences des réunions publiques.
- 20 La politique de courriels du Canton a été adoptée le 13 octobre 2015. L'article 4.12 de cette politique porte sur l'utilisation des courriels par le Conseil :

Les courriels du Conseil du Canton seront inclus à l'ordre du jour ou aux fichiers d'information quand une majorité/un quorum des membres auront été associés à un envoi de courriels ou à une suite de retours de courriels. Les courriels à inclure porteront sur des questions qui comprennent des renseignements factuels pertinents pour les travaux de la Municipalité. Le DG/le DG intérimaire sera chargé d'examiner et d'approuver la question, avant diffusion.

- 21 À l'exception de l'article 4.12 de sa politique sur les courriels et de la définition du mot réunion dans son Règlement de procédure, le Canton n'a aucune politique ou procédure qui régisse l'utilisation ou la diffusion des courriels du quorum. La greffière a dit à mon Bureau que les courriels du quorum sont généralement publiés les deuxième et troisième vendredis de chaque mois. Le soin de décider quels courriels sont pertinents pour les travaux de la Municipalité, et quels renseignements il faut expurger au besoin, est laissé au personnel. Ce dernier a dit à mon Bureau que seuls les courriels dont il reçoit copie sont examinés en vue d'une possible publication. Si le personnel ne reçoit pas de copie, il peut fort bien ne pas avoir connaissance de cet échange de courriels entre les membres du Conseil. Rien n'exige que ceux-ci envoient des copies de leurs courriels au personnel, et aucune pratique systématique n'existe en ce sens.
- 22 À notre connaissance, les membres du Conseil ne comprenaient généralement pas comment les courriels du quorum étaient regroupés et publiés par le personnel. L'un des conseillers a dit à mon Bureau qu'une copie des courriels du quorum était toujours envoyée à la greffière et au DG. D'autres nous ont dit que le personnel avait librement accès aux boîtes de réception des courriels des conseillers et qu'il lisait tous leurs courriels avant de déterminer lesquels il devait publier. Un autre membre du Conseil a dit à mon Bureau que le Canton disposait d'une technologie qui captait tous les courriels du quorum en vue de leur publication. Le personnel a confirmé que ce n'était pas le cas.

Courriels du 13 février 2016

- 23 Dix courriels du quorum envoyés du 4 au 13 février sur la demande de la ferme équine Pilon ont été publiés sur le site Web du Canton le 19 février, dans un fichier d'information pour le Conseil. Ces fichiers d'information sont difficiles à trouver sur le site Web du Canton. Ils ne sont pas affichés

avec les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, mais à la rubrique « Nouvelles et avis publics »⁴. De plus, ces fichiers ne sont pas archivés pour le public sur le site Web, mais sont supprimés après un certain temps.

- 24** Tous les membres du Conseil m'ont confirmé qu'ils avaient reçu ces courriels et qu'ils les avaient lus.
- 25** De tous les courriels que mon Bureau a examinés, trois ont été envoyés entre le 12 février, date de la réunion du Comité plénier, et le 17 février, date de la réunion du Conseil :

13 février, 10 h 19 – De la conseillère Leakey à tout le Conseil, au DG, à la greffière et à la directrice de la planification

La conseillère Leakey fait savoir qu'elle a changé d'opinion à propos de la demande de la ferme équine Pilon et qu'elle serait prête à appuyer une motion lors de la prochaine réunion du Conseil pour approuver cette demande, sous réserve de certaines conditions.

13 février, 10 h 32 – Du conseiller Jackson à tout le Conseil, au DG, à la greffière et à la directrice de la planification

Le conseiller Jackson répond à la conseillère Leakey et lui dit qu'il est fier qu'elle puisse voir le tableau d'ensemble et qu'elle soit prête à accepter un compromis concernant la demande.

13 février, 15 h 57 – De la conseillère Last à tout le Conseil, au DG, à la greffière et à la directrice de la planification

La conseillère Last répond à la conseillère Leakey, disant que le courriel de celle-ci est source de confusion pour elle et lui demandant une clarification.

⁴ <http://www.leeds1000islands.ca/Modules/News/Search.aspx>

Analyse

Les courriels constituent-ils une « réunion » aux termes des règles des réunions publiques?

26 La *Loi de 2001 sur les municipalités* donne cette définition d'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 »⁵. Dans un rapport de 2008⁶, conformément aux objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques et de la jurisprudence connexe, mon Bureau a élaboré une définition pratique du mot « 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 du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité⁷.

27 Cette définition appuie les principes qui sous-tendent les règles des réunions publiques.

28 Une réunion du Conseil n'est pas simplement un rassemblement physique de ses membres. Au contraire, une réunion peut avoir lieu chaque fois que le Conseil exerce son pouvoir, y compris par courriel.

29 Lors d'une enquête en février 2009, mon Bureau a examiné si une série d'appels téléphoniques individuels entre la mairesse et des conseillers du Canton de Nipissing pouvait être considérée comme une « réunion » aux termes des exigences des réunions publiques⁸. Dans le cas de ces conversations, il n'y avait jamais eu de quorum du Conseil dans une même salle, ni au téléphone. Toutefois, à la suite de ces appels, le Conseil était parvenu collectivement à un consensus afin d'approuver des suppléments de coûts pour l'achat d'un véhicule de lutte contre les incendies. Notre rapport a précisé ceci :

⁵ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, par. 238 (1).

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (25 avril 2008), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-br--Don't-Let-the-Sun-Go-D.aspx?lang=fr-CA>>.

⁷ *Ibid*, par. 54-60.

⁸ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur la réunion spéciale du Conseil du Canton de Nipissing le 25 avril 2008*, (6 février 2009), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/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 réunion⁹.

- 30** De même, une série de courriels échangée entre des membres d'un conseil dans le but d'exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil, ou dans le but de faire un travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité, peut aussi constituer une réunion aux termes des exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 31** Dans notre rapport de mai 2015 sur le Canton de Leeds et les Mille-Îles, mon Bureau a conclu qu'une série de courriels échangés par les conseillers élus avait fait un travail préparatoire à de futures décisions du Conseil, et aurait enfreint la *Loi sur les municipalités* si le Conseil avait été alors officiellement en fonctions. Dans notre rapport de juin 2015 à propos du Canton, nous avons conclu que les courriels échangés par des membres du Conseil avaient fait un travail préparatoire à une future décision du Conseil, mais que cet échange n'avait pas constitué une réunion, car les courriels n'avaient pas été reçus par un quorum du Conseil. Lors de ces deux décisions, mon Bureau a recommandé que le Canton reste vigilant dans son utilisation des courriels et qu'il évite de mener des activités du Conseil par un tel moyen.
- 32** Les Local Authority Services (LAS) ont également conclu qu'une série de courriels pouvait constituer une réunion aux termes des règles des réunions publiques. Dans un rapport de septembre 2015 à propos du Canton de The Archipelago, Amberley Gavel, agissant au nom des LAS, a examiné des courriels envoyés par le préfet aux conseillers pour déterminer et approuver des critères de décision au sujet de la prochaine fête de Noël pour le personnel. Amberley Gavel a mis en garde le Canton de ne pas tenir de « discussions préalables à une réunion » par courriel ou par tout autre « moyen non public » :

Nous considérons que ces formes de « discussions préalables à une réunion » constituent des réunions aux termes de la Loi... Prédéterminer

⁹ *Ibid*, par. 29.

des éléments sur des points qui seront discutés lors de futures réunions, par échanges de courriers électroniques ou sur d'autres forums non publics, n'est pas un moyen ouvert et transparent de communiquer, et constitue une violation de la Loi¹⁰.

- 33** Tous les courriels envoyés à un quorum du Conseil ne constituent pas forcément une réunion aux termes des règles des réunions publiques. Dans une lettre de janvier 2013 au sujet de la Municipalité de Leamington, nous avons cherché à déterminer si un courriel envoyé par le maire à un membre du public, avec copie à tout le Conseil, constituait une réunion. Notre Bureau a écrit alors que « ... les dispositions de la Loi [n'avaient] pas pour but d'interdire aux membres du Conseil de communiquer avec leurs électeurs et de répondre à leurs demandes de renseignements »¹¹. Dans ce cas, rien n'indiquait que le Conseil ait discuté de la question, ni fait un travail préparatoire à de futures décisions.
- 34** Les courriels échangés par le Conseil dans le cas présent ont été envoyés à tous ses membres. Ils portaient sur une décision à prendre par le Conseil – à savoir si celui-ci devait approuver ou non la demande de la ferme équine Pilon. Le Conseil et le personnel reconnaissent que les courriels représentent un quorum du Conseil discutant des travaux de celui-ci, et c'est pourquoi ils ont été affichés à titre de « courriels du quorum » sur le site Web du Canton.
- 35** En dépit des conclusions et des recommandations de mon Bureau dans deux rapports en 2015, le Conseil a continué d'utiliser les courriels pour faire progresser ses travaux ou pour faire un travail préparatoire en vue d'exercer son pouvoir ou son autorité.
- 36** Le Conseil n'a pas voté et il n'est pas parvenu à un consensus par courriels mais, de toute évidence, les courriels ont fait progresser ses discussions au sujet de la demande de la ferme équine Pilon, faisant un travail préparatoire au changement de position du Conseil quant à cette demande lors de la prochaine réunion du Conseil. Par conséquent, les courriels échangés constituaient une réunion assujettie aux règles des réunions publiques. La question discutée par le Conseil par courriels ne

¹⁰ Local Authority Services, *Report to the Council of the Township of the Archipelago Regarding the Investigation of Closed Meetings of the Council of the Township of the Archipelago and Council's Human Resources Committee* (septembre 2015), à 14, en ligne : http://www.thearchipelago.on.ca/images/M_images/hr_reort_improper_closed_mtgs_amberley_gavel.pdf.

¹¹ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Municipalité de Leamington (16 janvier 2013), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Leamington-Nov2012-FR.pdf>.

relève pas des exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Le Canton s'est-il acquitté de son obligation de se conformer aux règles des réunions publiques en affichant les courriels du quorum?

- 37 Le personnel et la plupart des membres du Conseil ont déclaré à mon Bureau que les courriels du quorum satisfont aux règles des réunions publiques, car ils sont affichés publiquement après leur échange et car le Conseil poursuit ses discussions lors de réunions ultérieures. De plus, certains des conseillers ont dit à mon Bureau que les courriels du quorum permettaient de renforcer la transparence et la responsabilisation du Canton car, sans eux, les conseillers tiendraient les mêmes discussions à huis clos, en l'absence d'un quorum du Conseil.
- 38 Les règles des réunions publiques n'exigent pas seulement que les discussions du Conseil soient rendues publiques après leur déroulement. La Cour suprême a déclaré que ces règles avaient pour objectif de préserver le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement local¹². De plus, la Loi et le Règlement de procédure du Canton énoncent des règles sur les avis à communiquer au public pour les réunions, les résolutions à adopter en vue d'un huis clos et les procès-verbaux à dresser, afin de préserver l'ouverture et la transparence du gouvernement local.
- 39 Le public est en droit d'assister aux réunions et d'observer le processus décisionnel du gouvernement local, au lieu de simplement lire un compte rendu après les faits.
- 40 Dans un rapport publié en décembre 2014 à propos de la Cité de Clarence-Rockland, mon Bureau a expliqué que le public est en droit d'assister aux réunions publiques et d'observer le déroulement des travaux du Conseil¹³. Dans ce cas, le Conseil avait décidé d'exclure les membres du public d'une de ses réunions, se contentant de lui offrir une diffusion vidéo de cette réunion. Notre Bureau avait conclu qu'une connexion vidéo ne satisfait pas au droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal et ne suffisait pas au respect des obligations du Conseil concernant les réunions publiques.

¹² London (Cité) c. RSJ Holdings Inc., [2007] 2 RCS 588, par. 32.

¹³ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Cité de Clarence-Rockland a tenu des réunions à huis clos illégales le 27 août et le 15 septembre 2014*, (décembre 2014), en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resourcess/Reports/City-of-Clarence-Rockland-\(1\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resourcess/Reports/City-of-Clarence-Rockland-(1).aspx?lang=fr-CA)>

- 41 Dans une décision rendue en 2015, *Bracken v. Regional Municipality of Niagara*, la Cour supérieure de l'Ontario a conclu que le droit qu'a le public d'assister et de participer aux réunions publiques du Conseil est protégé par le droit à la liberté d'expression énoncé dans la Charte canadienne des droits et libertés :

Je n'accepte pas... qu'autoriser le demandeur à simplement regarder les délibérations du conseil de la région à la télévision ou à communiquer au téléphone ou par courriel avec les conseillers régionaux pour leur poser des questions constituerait une restriction acceptable de ses droits en vertu du paragraphe 2 b) et de l'article 7 de la Charte. À mon avis, son droit en vertu du paragraphe 2 b) est en fait de pouvoir assister et participer aux réunions publiques du conseil s'il ne se montre pas violent ou s'il ne menace pas de violence et s'il respecte les règles applicables¹⁴.

- 42 Les courriels du quorum constituent une infraction au droit qu'a le public d'observer le déroulement du processus décisionnel du gouvernement local. En les utilisant pour faire un travail préparatoire à son processus décisionnel, le Conseil a violé les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 43 En plus de ne pas respecter les exigences des réunions publiques figurant dans la *Loi sur les municipalités*, cette façon de faire viole aussi les exigences de procédure suivantes.

Les courriels du quorum ne satisfont pas aux exigences concernant les avis à communiquer au public

- 44 Conformément au paragraphe 238 (2.1) de la Loi, les municipalités doivent avoir un règlement de procédure stipulant qu'un avis des réunions doit être communiqué au public. Le Règlement de procédure du Canton indique que les réunions du Conseil et du Comité plénier se tiendront en alternance le lundi et commenceront respectivement à 19 h et 18 h 30. Le Règlement stipule aussi que le Conseil peut modifier ce calendrier ou convoquer des réunions supplémentaires, et « dans ce cas, un avis sera affiché, indiquant l'heure et la date ».

¹⁴ *Bracken v Regional Municipality of Niagara Corporation*, 2015 ONSC 6934, à 56.

- 45 Les courriels du quorum ne sont affichés publiquement qu'après avoir été échangés. Le public ne reçoit pas d'avis avant le déroulement des discussions ainsi tenues par le Conseil. Les courriels ne satisfont pas aux exigences concernant les avis à communiquer, qui sont énoncées dans la Loi ou dans le Règlement de procédure du Canton.

Les courriels du quorum ne satisfont pas aux exigences concernant la nécessité pour le Conseil d'adopter une résolution avant de se retirer à huis clos

- 46 Le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule que le Conseil doit adopter une résolution avant de se retirer à huis clos. La résolution doit indiquer le fait que le Conseil va tenir une réunion à huis clos, ainsi que la nature générale de la question à examiner. Le Règlement de procédure du Canton comprend lui aussi cette exigence.
- 47 Les courriels du quorum sont échangés à huis clos, en ce sens que le public n'a aucun moyen d'observer les discussions en cours. Par conséquent, les échanges de courriels sont des réunions à huis clos en vertu de la Loi. Le Conseil n'adopte pas de résolution avant de commencer ces discussions à huis clos et, de toute façon, il n'existe pas de système pour adopter une résolution par courriels.

Les courriels du quorum ne satisfont pas aux exigences de la Loi concernant les procès-verbaux

- 48 Conformément à l'article 228 de la Loi, le greffier doit consigner, sans remarque, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations du Conseil. Conformément au paragraphe 239 (7), une municipalité doit consigner toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion, que celle-ci soit publique ou non. Le Règlement de procédure du Canton stipule qu'un procès-verbal doit inclure une liste de renseignements précis, dont le lieu, l'heure et la date de la réunion, la divulgation d'intérêts pécuniaires, ainsi que toutes les délibérations de la réunion, sans remarque.
- 49 Certains membres du Conseil nous ont dit que les courriels servent de procès-verbaux des réunions que le Conseil tient par courriels. Toutefois, ces courriels ne sont pas des procès-verbaux dressés par la greffière, comme l'exige le paragraphe 239 (8) de la Loi, et la greffière ne reçoit même pas copie de tous les courriels du quorum. Les courriels ne comprennent ni les résolutions ni les règlements adoptés par le Conseil.

- 50 De plus, les courriels ne sont pas conservés par le Canton avec les procès-verbaux officiels. Ils sont simplement publiés par le Canton à la rubrique des « nouvelles » de son site Web et sont supprimés après un certain temps, en général moins d'un mois, si bien que seuls les courriels récents restent en ligne.

Les municipalités peuvent-elles tenir des réunions par voie électronique ou à distance?

- 51 Durant les entrevues faites avec notre Bureau, certains conseillers et membres du personnel ont reconnu que les courriels du quorum ne permettraient pas au public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement local. Ils ont expliqué qu'à leur avis, le projet qu'avait le Canton de créer un nouveau forum en ligne permettrait au public d'observer les discussions du Conseil en temps réel. En revanche, le Canton n'a pu expliquer comment ce forum en ligne pourrait satisfaire aux exigences de la Loi au sujet des avis de réunions, de l'obligation d'adopter une résolution avant de se retirer à huis clos, de celle de dresser un procès-verbal des réunions, ou du droit qu'a le public d'assister aux réunions publiques du Conseil.
- 52 La Loi n'autorise pas les réunions numériques ou virtuelles d'un conseil. Les paragraphes 236 (1) et 238 (2) de la Loi ont trait au lieu physique de la réunion :

Paragraphe 236 (1) : Le conseil d'une municipalité tient ses réunions et a ses bureaux publics dans les limites de la municipalité ou d'une municipalité adjacente à un endroit indiqué dans le règlement de procédure de la municipalité. Toutefois, dans une situation d'urgence, il peut tenir ses réunions et avoir ses bureaux publics à tout endroit commode situé à l'intérieur ou à l'extérieur des limites de la municipalité.

Paragraphe 238 (2) : Chaque municipalité et chaque conseil local adopte un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions.

- 53 En 2006, l'Assemblée législative a examiné le Projet de loi 130, *Loi modifiant des lois concernant les municipalités*. La version originale de ce projet de loi comprenait une disposition permettant la participation par voie électronique des membres du Conseil aux réunions de celui-ci. Cette disposition n'a pas passé l'étape de l'étude en comité et n'a pas été incluse à la version du projet de loi adoptée. Cependant, la *Loi sur la Cité de Toronto* permet expressément la participation électronique à des

réunions, mais les membres qui participent ainsi ne sont pas inclus au quorum¹⁵.

Opinion

- 54** Les courriels échangés par le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles en février 2016 au sujet de la ferme équine Pilon constituait une réunion à huis clos illégale, en infraction aux règles des réunions publiques énoncées à l'article 239 de la Loi.
- 55** Les membres du Conseil du Canton ont non seulement manqué à leurs obligations individuelles et collectives de se montrer vigilants pour que le Conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du Règlement de procédure du Canton, mais ils continuent de se soustraire de manière flagrante aux règles des réunions publiques.
- 56** À la suite des enquêtes de mon Bureau sur des réunions à huis clos en mai et juin 2015, nous avons recommandé que le Canton veuille à ne pas tenir illégalement de réunions à huis clos par courriels. Au lieu d'essayer de mettre en pratique cette recommandation, le Conseil du Canton a commencé intentionnellement à discuter par courriels de ses travaux avec un quorum de ses membres et à publier ces courriels appelés « courriels du quorum » à la rubrique des nouvelles, sur son site Web.
- 57** Au cours de cette enquête, les membres du Conseil ont reconnu que cette méthode d'échanges de courriels du quorum n'était pas conforme, sur plusieurs points, aux règles des réunions publiques. Mais au lieu d'éviter de mener des activités du Conseil par voie électronique, le Canton se prépare à créer un blogue ou un forum en direct, en ligne, pour faciliter de telles activités en dehors des réunions publiques du Conseil.
- 58** Les membres du Conseil ont déclaré à notre Bureau et à la presse qu'ils agissent conformément à la manière dont le Conseil devrait fonctionner « en 2016 », à leur avis. Mais les municipalités sont des entités qui relèvent de la province et qui doivent respecter les lois provinciales applicables. La *Loi sur les municipalités* de l'Ontario n'autorise pas les conseils municipaux, les conseils locaux ou leurs comités respectifs à se réunir par voie électronique. De telles réunions ne satisfont pas aux

¹⁵ Paragraphe 189 (4), *Loi sur la Cité de Toronto*, 2006, L.O. 2006, chap. 11.

exigences des réunions publiques concernant l'obligation de communiquer des avis au public, de faire des comptes rendus des réunions ou d'adopter des résolutions pour se retirer à huis clos. De plus, les réunions par voie électronique ne permettent pas au public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement local.

Recommandations

- 59 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles à améliorer ses pratiques de réunions publiques :

Recommandation 1

Le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles devrait cesser d'utiliser des courriels du quorum pour exercer son pouvoir ou son autorité, ou pour faire un travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité.

Recommandation 2

Les membres du Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles devraient veiller à ne pas faire progresser les activités du Conseil, et à ne pas faire de travail préparatoire au progrès des activités du Conseil, par courriels ou par toute autre voie électronique.

Recommandation 3

Le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles devrait restreindre les communications qui font progresser les activités du Conseil, ou qui permettent d'effectuer un travail préparatoire au progrès des activités du Conseil, aux réunions tenues conformément à son Règlement de procédure et à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 4

Tous les membres du Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les municipalités* et de son Règlement de procédure.

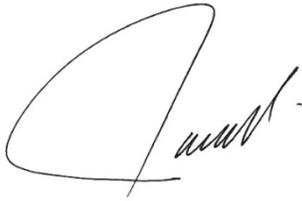
Réponse de la Municipalité

- 60 Le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport. Deux membres du Conseil ont envoyé des commentaires par écrit à notre Bureau. Nous avons tenu compte de tous les commentaires reçus dans la préparation de ce rapport final.
- 61 L'un des membres du Conseil a déclaré que, bien que la politique du Canton sur les courriels ne soit pas exhaustive, les courriels du quorum du Canton et sa proposition de forum en ligne visent à renforcer la transparence et à permettre au public de mieux avoir accès aux communications du Conseil. De l'avis de ce membre du Conseil, le nouveau forum en ligne du Canton sera conforme aux dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Ce membre du Conseil s'est aussi dit frustré que des lois provinciales ne reconnaissent pas l'existence des communications électroniques et a posé plusieurs questions hypothétiques sur les règles des réunions publiques et sur leur application dans le contexte des communications électroniques et des médias sociaux. La suggestion a été faite aussi que mon Bureau invite la province à examiner les communications électroniques et qu'il préconise au gouvernement provincial de considérer comme hautement prioritaire l'examen des communications électroniques, dans le cadre de son passage en revue de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 62 Bien que je comprenne le désir qu'a le Conseil de travailler avec ouverture et transparence dans ses communications publiques, et d'adopter résolument les technologies de pointe et les médias sociaux, il doit le faire dans le respect des exigences actuelles de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 63 Comme mon Bureau l'a maintenant conclu pour la troisième fois dans le cas du Canton de Leeds et les Mille-Îles, la *Loi sur les municipalités* ne permet pas de substituer aux réunions les communications par courriels ou par toute autre voie électronique pour mener les activités de la Municipalité.
- 64 J'encourage le Conseil à exprimer ses préoccupations directement au ministère des Affaires municipales, et je précise qu'il peut faire référence au rapport de mon Bureau. Le Ministère n'accepte plus de présentations officielles dans le cadre de son examen de la *Loi de 2001 sur les*

municipalités, mais le Canton voudra peut-être soulever cette question si des modifications législatives sont proposées par la suite.

Rapport

- 67 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles 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