



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil du Village de Casselman
a tenu des réunions à huis clos illégales
en novembre 2014**

« Signer ici »

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Février 2015**

Plaintes

- 1 Le 17 novembre 2014, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que les membres du Conseil nouvellement élu du Village de Casselman avaient tenu une réunion au souper dans un restaurant local le 11 novembre 2014.
- 2 Nous avons aussi reçu une plainte alléguant que les membres du Conseil actuel et nouvellement élu du Village de Casselman avaient signé une résolution écrite datée du 6 novembre 2014, par laquelle ils enjoignaient à l'administrateur du Village de n'engager personne tant que le nouveau Conseil ne serait pas entré en fonctions.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi de 2001 sur les municipalités* 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.
- 5 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Village de Casselman.
- 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 pertinent ont été respectées.

Élection municipale de 2014

- 7 L'élection municipale a eu lieu le 27 octobre 2014. Un nouveau maire a été élu, deux nouveaux conseillers ont été élus, et deux conseillers ont été réélus. Le nouveau Conseil a été assermenté le 2 décembre 2014.
- 8 Ce rapport fait référence à l'ancien Conseil en poste à compter de novembre 2014, ainsi qu'au nouveau Conseil actuel, selon que l'exigent les circonstances.

Processus d'enquête

- 9 Les membres de mon Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure du Village et de la Loi, ainsi que la résolution écrite. De plus, ils ont parlé au maire, aux membres du Conseil actuel, à un ancien conseiller et à l'administrateur.
- 10 Mon Bureau a reçu une pleine coopération au cours de cette affaire.

Procédure du Conseil

- 11 Le Règlement de procédure du Village de Casselman (88-270) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiendront à 20 h et se termineront au plus tard à 23 h les deuxième et quatrième mardis de chaque mois, sauf si le Conseil en décide autrement par voie de résolution.
- 12 En vertu du Règlement, toutes les réunions doivent se dérouler en public et personne ne peut être exclu, sauf pour mauvaise conduite. Le Règlement stipule aussi que le Conseil peut, par voie de résolution, se retirer en Comité plénier et exclure partiellement ou complètement le public. Aucune résolution ne peut être présentée, ni votée, et aucun règlement ne peut être adopté alors.
- 13 Les ordres du jour des réunions ordinaires doivent être distribués à chacun des membres du Conseil au plus tard deux jours avant chaque réunion. Un avis des réunions extraordinaires doit être remis à chaque membre du Conseil au moins 24 heures avant la réunion, avec un ordre du jour et toute la documentation pertinente.
- 14 Bien que la *Loi sur les municipalités* ne précise pas comment l'avis des réunions doit être communiqué au public, elle stipule que toutes les municipalités doivent adopter un Règlement de procédure qui prévoit un avis des réunions¹. Le Règlement de procédure du Village de Casselman ne comprend aucune disposition précise sur les avis des réunions à communiquer au public.
- 15 D'après le site Web du Village, les réunions du Conseil ont lieu les deuxième et quatrième mardis de chaque mois. Les récents ordres du jour montrent que les réunions commencent à 19 h 15.

¹ Par. 238 (2.1).

Souper du 11 novembre 2014

- 16** Le mardi 11 novembre 2014, le Conseil nouvellement élu du Village de Casselman a soupé au restaurant Asian Bistro à Casselman. Étaient présents :
- Conrad Lamadeleine, maire élu
 - Marcel Cléroux, conseiller réélu
 - Michel Desjardins, conseiller réélu
 - Anik Charron, conseillère élue
 - Denis Renaud, conseiller élu
- 17** De plus, M. Pierre Tessier, consultant, était présent.
- 18** Le souper a été organisé par Conrad Lamadeleine, maire élu. Toutes les personnes présentes à ce repas ont déclaré lors de nos entrevues que le souper était principalement une occasion de faire connaissance pour les membres du nouveau Conseil, étant donné que deux conseillers avaient été élus pour la toute première fois. Le repas devait aussi être l'occasion de discuter des plans et des priorités en général.
- 19** Le maire élu avait invité M. Tessier pour discuter de la possibilité d'effectuer une étude à propos de la municipalité. La plupart des personnes présentes ne savaient pas que M. Tessier participerait à ce repas. M. Tessier a présenté ses titres de compétence et a dit ce qu'il pourrait faire pour la municipalité. La possibilité d'engager M. Tessier comme consultant a été discutée, mais aucune décision n'a été prise. D'après le conseiller Cléroux, M. Tessier est parti après quelques questions que lui avaient posées les convives.
- 20** Le seul suivi précis de ce souper a pris la forme d'une résolution, lors d'une réunion du Conseil le 16 décembre 2014, pour engager un consultant chargé de préparer une étude sur les forces et les faiblesses de la municipalité. Au départ, le maire a proposé d'engager M. Tessier, mais sur les conseils du personnel, il a été décidé que le Village lancerait un appel d'offres.

Analyse

- 21** La *Loi de 2001 sur les municipalités* n'interdit aucunement aux membres du Conseil de se réunir officieusement en dehors de la salle du Conseil. Toutefois, quand un groupe de membres du Conseil se rassemblent officieusement, le danger s'accroît qu'ils puissent obtenir des renseignements et tenir des discussions, intentionnellement ou autrement, leur permettant de faire un travail préparatoire à l'exercice de leur pouvoir et de leur autorité.

22 La rencontre au souper du 11 novembre 2014 rappelle la situation de la Ville de Kearney², quand le maire nouvellement élu a invité chez lui le Conseil nouvellement élu pour des rencontres officielles, à deux reprises. Lors de ces réunions, le Conseil a discuté de ses travaux, entre autres de la priorité de l'énoncé du mandat du Conseil, des nominations aux comités, des modifications possibles au Règlement de procédure et des changements à la procédure de vote de la municipalité. Cependant, comme seuls deux des conseillers présents étaient alors en poste, notre Bureau n'a pas pu conclure que ces réunions constituaient des infractions aux exigences des réunions publiques. En fin de compte, nous avons déterminé ceci :

Bien que techniquement ces réunions peuvent ne pas avoir entraîné une infraction de la Loi, elles s'avèrent non conformes aux principes de transparence, responsabilisation et ouverture qui sous-tendent les exigences des réunions publiques.

23 Dans le cas de Casselman, la majorité des membres du Conseil présents à ce souper n'étaient pas encore entrés en fonctions, et les discussions ont surtout été générales et informelles. Contrairement au cas de la Ville de Kearney, cette réunion ne semble pas avoir été une tentative de gérer les travaux du Conseil, ou de faire un travail préparatoire en ce sens.

Lettre du 6 novembre 2014

24 Notre Bureau a obtenu une copie d'une lettre manuscrite. Cette lettre déclare ceci :

M. Marc Chenier, administrateur, Village de Casselman

Nous les conseillers actuels du Village de Casselman demandons à l'administrateur M. Marc Chénier le sujet suivant :

Qu'aucune personne ne soit engagée pour aucun travail pour la municipalité avant que le nouveau conseil soit en place.

Nous demandons que cette décision soit prise par le nouveau conseil, car il s'agit d'une décision administrative.

Signé à Casselman le 6 novembre 2014.

² Lettre de l'Ombudsman, 17 janvier 2011.

Marcel Cléroux	<i>signature</i>
Michel Desjardins	<i>signature</i>
Mario Laplante	<i>signature</i>
Nouveau maire Conrad Lamadeleine	<i>signature</i>
Anik Charron	
Denis Renaud	

- 25** Cette lettre était signée par trois conseillers alors en poste : les conseillers Cléroux, Desjardins et Laplante. Comme le Conseil du Village de Casselman ne comprend que cinq membres, la lettre était signée par un quorum du Conseil.
- 26** Cette lettre a été rédigée en réponse à l’affichage de deux postes à pourvoir au service des parcs et loisirs. L’annonce a été publiée dans le journal local durant la période de l’élection municipale. Les deux postes avaient été approuvés par le Conseil plusieurs mois auparavant, mais restaient à pourvoir. Vu le moment où s’est fait l’affichage, certains craignaient que le personnel ne décide de pourvoir ces postes sans la participation du Conseil. On s’inquiétait aussi que le Conseil sortant ne marche sur les pieds du nouveau Conseil s’il achevait ce processus d’embauche.
- 27** La lettre a été rédigée par le maire élu Lamadeleine. Ensuite, le maire est allé voir chacun des signataires personnellement, à leur domicile ou leur lieu de travail, pour la faire signer. Bien que les noms des deux plus nouveaux membres du Conseil soient inscrits sur cette lettre, ils ne l’ont pas signée et n’en avaient pas connaissance.
- 28** Bien que le maire Lamadeleine et le conseiller Cléroux nous aient tous deux déclaré que cette lettre était une requête officieuse, le conseiller Desjardins et l’ancien conseiller Laplante estimaient tous deux qu’il s’agissait d’une résolution adoptée à la place d’une réunion extraordinaire du Conseil. Le maire a déclaré que ceci était nécessaire, car aucune autre réunion de l’ancien Conseil n’était prévue. Toutefois, ceci était incorrect, étant donné que le Conseil a tenu une réunion le 25 novembre 2014.
- 29** Apparemment, le Conseil n’a pas discuté de cette lettre et il ne l’a pas rendue publique. Toutefois, le processus d’embauche pour ces deux emplois a été retardé jusqu’au commencement du nouveau mandat du Conseil. Le nouveau Conseil a effectué des entrevues et les candidats sélectionnés ont été approuvés par le Conseil lors de sa réunion le 16 décembre 2014.

Analyse

- 30** Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la définition d'une « réunion » est la suivante : « Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre. »³ Cette définition est circulaire et ne s'avère guère utile pour déterminer si une réunion a vraiment eu lieu.
- 31** Dans un rapport de 2008⁴, après avoir examiné la jurisprudence pertinente et considéré les 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 du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité⁵.
- 32** 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 suivi par le gouvernement municipal⁶.
- 33** Une réunion du Conseil n'est pas strictement une rencontre physique de ses membres, mais peut avoir lieu chaque fois que le Conseil exerce son pouvoir. Dans le cadre d'une enquête en avril 2008, j'ai examiné si une série d'appels téléphoniques entre le maire et chacun des conseillers du Canton de Nipissing pouvait être considérée comme une « réunion » aux termes des exigences des réunions publiques⁷.
- 34** Dans ce cas, le maire 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.

³ Par. 238 (1)

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (25 avril 2008), en ligne :

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

⁵ *Ibid*, par. 54-60.

⁶ *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.

⁷ Ombudsman Ontario, *Enquête sur la réunion extraordinaire du Conseil du Canton de Nipissing*, 25 avril 2008 (6 février 2009), en ligne :

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

Cependant, à la suite des appels téléphoniques, le Conseil était parvenu collectivement à un consensus pour approuver des suppléments de coûts concernant l'achat d'un véhicule de lutte contre les incendies. En examinant ces circonstances, j'ai fait cette observation :

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...⁸

- 35** De même, la lettre que nous avons récemment envoyée au Canton de Joly a décrit un cas où le maire du Canton avait demandé aux membres du Conseil de passer au bureau du Canton pour signer une résolution⁹. Se référant à la réunion à huis clos illégale à Nipissing, notre Bureau a conclu que le passage successif des conseillers au bureau pour approuver une résolution écrite constituait une réunion à huis clos.
- 36** Dans le cas de Casselman, la lettre du 6 novembre 2014 a été signée successivement, dans des lieux séparés, par un quorum du Conseil. Cette lettre donnait une directive au personnel et le Conseil a exercé son pouvoir par elle. La signature de la lettre constitue donc une « réunion » aux termes des dispositions des réunions publiques de la Loi.
- 37** La question discutée dans la lettre aurait pu être examinée lors de la réunion du Conseil le 25 novembre 2014. Comme autre solution, en cas de réelles inquiétudes que le personnel décide d'engager des personnes non approuvées par le nouveau Conseil, la question aurait pu faire l'objet d'une réunion extraordinaire, conformément au Règlement de procédure du Village.

⁸ *Ibid*, par. 29-30.

⁹ Lettre de l'Ombudsman, 21 août 2014.

Opinion

- 38** Le souper du 11 novembre 2014 n'a pas enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 39** En revanche, la lettre du 6 novembre 2014 a été signée par un quorum du Conseil, qui a exercé son pouvoir de manière séquentielle, ou en série. C'était une réunion illégale, en infraction aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 40** Je fais les recommandations suivantes dans l'espoir qu'elles aideront le Conseil à respecter ses obligations juridiques relativement aux réunions à huis clos et à améliorer son processus de réunions à huis clos.

Recommandations

Recommandation 1

Le Conseil du Village de Casselman devrait éviter de gérer ses affaires par toute prise de décision séquentielle, ou en série.

Recommandation 2

Le Village de Casselman devrait modifier son Règlement de procédure pour qu'il stipule explicitement qu'un avis des réunions ordinaires et extraordinaires doit être communiqué au public.

Recommandation 3

Tous les membres du Conseil du Village de Casselman devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations personnelles et collectives pour garantir que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Rapport

- 41** Le Conseil du Village de Casselman a eu la possibilité de commenter mon rapport et mes recommandations. Ses commentaires ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport.
- 42** Ce rapport devrait être communiqué au public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario