



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos de réunions
tenues par le comité Baconfest, le groupe de travail
sur les finances et le groupe de travail sur les politiques
du Canton de Lucan Biddulph**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Octobre 2021**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos de réunions à huis clos tenues par trois organismes créés par le conseil du Canton de Lucan Biddulph (le « Canton ») : le « comité Baconfest », le « groupe de travail sur le budget » et le « groupe de travail sur les politiques ». Le(la) plaignant(e) a allégué que ces organismes avaient tenu des réunions en violation de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car aucun avis n'avait été communiqué au public et aucun procès-verbal n'avait été conservé.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sauf si elles relèvent d'une exception prescrite.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(rice). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 4 Je suis l'enquêteur des réunions à huis clos pour le Canton de Lucan Biddulph.
- 5 Quand j'enquête sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, je cherche à déterminer si les exigences de la Loi en matière de réunions publiques et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.
- 6 Notre Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos depuis 2008. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés de mes décisions antérieures sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

¹ LO 2001, chap. 25.

Processus d'enquête

- 7 Le 19 février 2021, mon Bureau a informé le Canton que nous allions enquêter sur cette plainte.
- 8 La plainte dans cette affaire alléguait que trois organismes n'avaient pas respecté les règles des réunions publiques en général, plutôt que dans le cas de réunions particulières. Dans une enquête similaire sur le comité spécial du conseil de gestion des loisirs de la Ville de Goderich, l'Ombudsman a examiné si ce comité était assujéti aux règles des réunions publiques². Dans le cas présent, notre examen avait pour but de déterminer si le comité Baconfest était assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi, étant donné que les groupes de travail sur les politiques et sur le budget avaient déjà été dissous quand notre enquête a commencé.
- 9 Les membres de mon équipe chargée des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes du règlement de procédure du Canton et de la Loi. Nous avons aussi examiné les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, ainsi que d'autres documents pertinents.
- 10 De plus, nous avons interviewé tous(toutes) les membres du conseil ainsi que le directeur général/greffier.
- 11 Mon Bureau a obtenu une entière coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 12 Le paragraphe 238 (2) de la *Loi sur les municipalités* stipule que les municipalités doivent adopter un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. Le Canton a adopté le règlement n° 61-2013 (le « règlement de procédure »).
- 13 L'article 6.1 du règlement de procédure applique les exigences des réunions publiques énoncées dans l'article 239 de la *Loi sur les municipalités* à toutes les réunions du Canton, y compris celles des comités.
- 14 Le règlement donne une définition générale de comité, à savoir qu'un « comité » est un « comité instauré par le conseil »³. Le règlement ne prévoit pas la création de « groupes de travail ». Le Canton applique donc les règles des réunions

² *Goderich (Ville de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 16 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h2st2>>.

³ Canton de Lucan Biddulph, règlement n° 61-2013, *By-law to govern the proceedings of the Council, the conduct of its members and the calling of meetings* (4 décembre 2013), art 1.

publiques énoncées à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités* à tout organisme qui est un comité instauré par le conseil.

- 15 Le règlement de procédure stipule qu'un avis public des réunions doit être affiché sur le site Web du Canton au début de l'année civile, et que les ordres du jour doivent être affichés dans la mesure du possible⁴.

Comité Baconfest

- 16 Mon Bureau a été informé que le comité Baconfest coordonne l'événement annuel Baconfest à Lucan. Cet organisme a été créé lorsqu'un événement privé a mené à l'apparition d'un effort communautaire important, et que le Canton a officialisé un comité, par l'entremise duquel il apporte un financement et aide à coordonner les activités de l'événement. Outre la coordination générale des efforts entre les groupes communautaires, le comité Baconfest reçoit un budget du conseil, détermine comment dépenser ce budget et fait des demandes au conseil pour des augmentations budgétaires et des fermetures de routes provinciales.
- 17 La composition du comité est définie dans le règlement sur les nominations du Canton pour 2019 et 2021. Pour 2021, le comité Baconfest est composé du maire, du responsable du développement économique et des communications du Canton, et de neuf membres du public, dont des propriétaires d'entreprises locales et des représentant(e)s de groupes communautaires.
- 18 Durant son examen, mon Bureau a été informé que le comité Baconfest se réunit habituellement de trois à cinq fois par an. L'événement Baconfest a été annulé en 2020 et en 2021 en raison de la pandémie de COVID-19, et le comité s'est donc réuni moins fréquemment.
- 19 Le Canton n'a pas de page Web spéciale pour le comité Baconfest, et n'affiche pas les réunions de ce comité sur la même page que les réunions du conseil et des autres comités. Bien que le Canton ait publié diverses mises à jour au sujet de l'évolution de l'événement Baconfest durant la pandémie, sur la page Facebook du Canton, il n'a pas donné de renseignements sur les réunions de ce comité.
- 20 Les personnes interrogées nous ont dit qu'elles pensaient que les réunions avaient été ouvertes au public de par le passé, mais nous n'avons pas trouvé de preuve permettant de conclure que le public avait été informé des réunions, exception faite d'une réunion tenue le 18 mars 2021.
- 21 De même, bien que certaines personnes interrogées aient pensé que des notes avaient été prises pendant les réunions, nous n'avons trouvé aucune preuve que

⁴ *Ibid*, art. 5.1.

le comité avait dressé des procès-verbaux des réunions, ou que de tels procès-verbaux avaient été conservés dans les archives de la municipalité.

Analyse

Définition de « comité »

- 22** Le paragraphe 238 (1) de la *Loi sur les municipalités* définit ainsi un « comité » : Comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 % des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux. De plus, mon Bureau a conclu précédemment qu'un organisme peut aussi être assujéti aux exigences des réunions publiques s'il s'agit d'un comité, tel que défini dans le règlement de procédure de la municipalité⁵, ou si la municipalité le considère comme un comité⁶.
- 23** Pour déterminer si un organisme peut être considéré comme un comité, mon Bureau tient également compte de son rôle et de sa fonction, car la Loi définit un comité comme un comité consultatif ou autre, ou une entité similaire. Mon Bureau a conclu qu'un organisme qui exerce le pouvoir délégué par le conseil de prendre des décisions ou de faire des recommandations est probablement un comité⁷. Un organisme n'est probablement pas un comité s'il sert à des fins administratives, s'il ne fait qu'échanger des renseignements, ou s'il fait valoir des positions déjà arrêtées⁸.

Comité Baconfest

- 24** La composition du comité Baconfest ne répond pas à la définition de comité en vertu de la Loi, étant donné que le maire est le seul membre du conseil à en faire partie sur un total de 11 membres. Toutefois, le comité a été officiellement instauré comme un comité du conseil dans le règlement sur les nominations du Canton.
- 25** De plus, le comité Baconfest fonctionne comme un comité du conseil. Il reçoit un budget du conseil et prend des décisions sur les dépenses pour cet événement, dans le cadre de ce budget. Il fait également des recommandations au conseil sur Baconfest, notamment en ce qui concerne son budget et les demandes de fermeture de routes à la province durant l'événement.

⁵ *Niagara (Municipalité régionale de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 37 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp7p>>; *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 9 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jfj03>>.

⁶ *Hornepayne (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 20 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h2stb>>.

⁷ *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp7r>>.

⁸ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 11 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtmh9>>; *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp7r>>; *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/hqspg>>.

- 26** Le comité Baconfest est un « comité » assujetti aux règles des réunions publiques.
- 27** Durant son examen, mon Bureau n'a trouvé aucune preuve que le comité Baconfest respecte régulièrement les règles des réunions publiques. Aucun avis, ordre du jour ou procès-verbal n'a été affiché sur le site Web du Canton, sauf un avis de réunion en mars 2021. Les personnes auxquelles nous avons parlé n'ont fourni aucune preuve d'un avis au public, ni d'un procès-verbal dressé par le comité.
- 28** En tant que comité du conseil, le comité Baconfest est tenu de se conformer aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, et notamment de communiquer des avis de ses réunions et de conserver un compte rendu de ses discussions et décisions.

Groupes de travail

- 29** Mon Bureau a reçu une plainte à propos des pratiques de réunions de deux « groupes de travail » qui existaient auparavant dans le Canton.
- 30** Nous avons appris que le groupe de travail sur le budget avait été créé il y a plusieurs années, en tant qu'organisme informel qui permettait aux membres du conseil et au personnel de travailler ensemble durant le cycle budgétaire annuel. Nous avons appris que le groupe de travail sur le budget ne tenait pas de réunions officielles. Quand il se rencontrait, c'était plutôt pour donner aux membres du conseil l'occasion de poser des questions et de faire des commentaires sur l'ébauche de budget, directement au personnel, avant de présenter le budget officiellement au conseil.
- 31** En tant qu'organisme informel, le groupe de travail sur le budget n'avait ni politiques ni procédures de fonctionnement claires, et sa composition comprenait apparemment divers membres du personnel pour différents postes budgétaires, en fonction des besoins. Bien que des avis de réunions aient été communiqués pour deux réunions de ce groupe de travail en 2020, nous n'avons pas pu retracer d'avis de ses réunions antérieures, et aucun ordre du jour ou compte rendu de réunions n'a été communiqué au public.
- 32** Notre enquête a conclu que le groupe de travail sur les politiques a été créé en 2019 en tant que comité informel afin de permettre aux membres du conseil de poser des questions au personnel et de fournir des commentaires quand le Canton examinait et actualisait ses politiques sur les ressources humaines. Le groupe de travail sur les politiques n'a pas fonctionné comme un comité officiel, mais il a permis aux membres du conseil de veiller à ce que le personnel examine les politiques en temps opportun, conformément aux priorités du conseil.

- 33 Bien qu'il ait été conçu à l'origine comme un comité, le groupe de travail sur les politiques n'avait ni politiques ni procédures claires de fonctionnement. Il se composait notamment du maire et de l'adjoint au maire, ainsi que de divers membres du personnel selon les politiques à l'étude. Nous n'avons trouvé aucune preuve qu'un avis de réunion publique avait été communiqué, et aucun ordre du jour ou procès-verbal de réunion n'avait été affiché sur le site Web du Canton.
- 34 Nous avons appris que ces deux groupes de travail avaient été dissous avant l'enquête de mon Bureau, après une formation sur la gouvernance suivie par le Canton en janvier 2021. Selon les personnes à qui nous avons parlé, le groupe de travail sur le budget a été remplacé par un comité officiel sur les finances. Nous avons appris que le groupe de travail sur les politiques avait été dissous et n'avait pas été remplacé.
- 35 Je félicite le Canton d'avoir pris ces mesures proactives pour examiner et améliorer ses pratiques de réunion et de gouvernance.

Opinion

- 36 Le comité Baconfest du Canton de Lucan Biddulph a enfreint la *Loi sur les municipalités* et le règlement de procédure du Canton en tenant des réunions non conformes aux exigences des réunions publiques, notamment en omettant de donner un avis public des réunions et de dresser des procès-verbaux.
- 37 En dissolvant les groupes de travail sur le budget et sur les politiques, le Canton de Lucan Biddulph a pris des mesures positives pour régler les problèmes liés aux pratiques de réunions de ces anciens organismes. J'encourage la municipalité à veiller à ce que les futurs comités respectent les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans le règlement de procédure du Canton.

Recommandations

- 38 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton de Lucan Biddulph à respecter les exigences de la Loi et de son propre règlement en matière de réunions publiques, et pour améliorer les procédures et pratiques de réunions des comités :

Recommandation 1

Tous(toutes) les membres du conseil du Canton de Lucan Biddulph devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation individuelle et collective afin de veiller à ce que la municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre règlement de procédure.

Recommandation 2


Le Canton de Lucan Biddulph devrait s'assurer que tous les comités sont officiellement instaurés par voie de règlement, afin de préciser leur obligation de se conformer aux règles des réunions publiques.

Recommandation 3

Le Canton de Lucan Biddulph devrait s'assurer que toutes les réunions du comité Baconfest respectent les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* et le règlement de procédure du Canton.

Rapport

- 39** Le conseil du Canton de Lucan Biddulph a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. En raison des restrictions imposées par la COVID-19, certains ajustements ont été apportés à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse.
- 40** Dans sa réponse, le conseil a pris l'engagement d'appliquer les trois recommandations du rapport à l'avenir, et je félicite la municipalité de s'engager à améliorer ses pratiques de réunions. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 41** Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau et il devrait être rendu public par le Canton de Lucan Biddulph. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario