



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos de séances d'information le 7 mars 2018
avec un quorum des conseillers
du Village de Casselman**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Août 2018**

Résumé analytique

Mon Bureau a enquêté sur une plainte concernant deux séances d'information le 7 mars 2018 auxquels ont assisté un quorum du conseil du Village de Casselman. De l'information et des mises à jour concernant les travaux de la municipalité ont été communiqués aux membres du conseil présents lors de ses séances. Cependant, mon enquête n'a révélé aucune preuve que les membres du conseil présents aux deux séances avaient fait « avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision du conseil.

Par conséquent, ces séances n'étaient pas des « réunions » selon la définition dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Dans l'intérêt de l'ouverture et de la transparence, je suggère que l'information et les mises à jour sur les travaux de la municipalité soient communiquées aux membres du conseil durant des réunions publiques.

Plainte

- 1 Le 19 mars 2018, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le conseil du Village de Casselman avait enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand un quorum du conseil avait assisté à deux séances d'information le 7 mars 2018 au sujet des activités de la municipalité.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 3 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 conformée à la Loi en se réunissant 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'en ont pas nommé le leur.
- 4 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour le Village de Casselman.
- 5 Quand nous enquêtons sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été observées.

Processus d'enquête

- 6 Le 29 mars 2018, mon Bureau a émis un avis conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur l'ombudsman* indiquant que nous enquêterions sur cette plainte.
- 7 Les membres du personnel de mon Bureau ont examiné la correspondance pertinente et la documentation des deux séances d'information qui ont eu lieu le 7 mars 2018.

- 8 Mon Bureau a parlé au maire, à la greffière intérimaire et à la directrice générale intérimaire (DG). Nous avons aussi interviewé des tierces parties qui avaient assisté aux séances d'information.

Plaintes précédentes

- 9 Mon Bureau a examiné cinq plaintes relatives à des réunions à huis clos du Village de Casselman.
- 10 Dans une lettre datée du 12 juin 2013¹, mon Bureau a conclu que les membres du conseil n'avaient pas enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand ils s'étaient rencontrés avant une réunion du conseil, à trois reprises, car le conseil n'avait ni exercé son pouvoir ni fait un travail préparatoire en ce sens durant ces rencontres. Toutefois, nous avons constaté des problèmes inhérents aux rencontres informelles des membres du conseil, en particulier quand un quorum du conseil est présent.
- 11 Un rapport de mon Bureau en février 2015² a conclu que les membres du conseil n'avaient pas enfreint la Loi quand le conseil nouvellement élu s'était rencontré de manière informelle pour un dîner, plusieurs semaines avant son assermentation. En revanche, mon Bureau a conclu qu'une directive écrite donnée au personnel, signée par un quorum du conseil alors en fonction, constituait une réunion illégale. Nous avons signalé les problèmes inhérents aux réunions en série et nous avons recommandé que le Village cesse cette pratique. Nous avons aussi relevé des problèmes quant au règlement de procédure et nous avons recommandé que le Village prévoie expressément un avis de convocation pour les réunions ordinaires et extraordinaires.
- 12 Un rapport de mon Bureau en avril 2015³ a conclu qu'une rencontre du quorum du conseil avec un groupe de promoteurs dans un restaurant local était en fait une réunion à huis clos du conseil, qui constituait une infraction aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi. Nous avons recommandé que le Village adopte des directives écrites pour garantir que les membres du conseil et du comité soient informés des règles des réunions publiques, et les comprennent pleinement, que le conseil

¹ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Village de Casselman (12 juin 2013), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2013/village-de-casselma>>.

² Casselman (Village de), 2015 ONOMBUD 7 (CanLII), en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtp82>>.

³ Casselman (Village de), 2015 ONOMBUD 14 (CanLII), en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtp61>>.

s'acquiesce avec vigilance de ses obligations en vertu de la Loi, et que le Village modifie son règlement de procédure pour prévoir expressément un avis au public en cas de réunions extraordinaires.

- 13 Dans une lettre datée du 29 janvier 2016⁴, mon Bureau a conclu que le conseil du Village n'avait pas enfreint les dispositions des réunions publiques quand il avait discuté du rapport d'un consultant durant deux séances à huis clos en vertu de l'exception des renseignements privés. Toutefois, nous avons suggéré des pratiques exemplaires préconisant que le Village améliore les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos et veille à plus de cohérence dans ses comptes rendus en séances publiques.
- 14 Dans un rapport de juin 2018⁵, j'ai conclu que le conseil du Village de Casselman n'avait pas enfreint les règles des réunions publiques quand il s'était retiré à huis clos pour discuter de questions de ressources humaines, le 8 janvier 2018, et quand un quorum des conseillers avait tenu des discussions officielles à l'hôtel de ville le 11 janvier 2018. Toutefois, j'ai fait des suggestions de pratiques exemplaires sur les procédures de réunions à huis clos du Village.

Contexte

- 15 Deux séances d'information ont eu lieu le 7 mars 2018 au Centre Paul-Émile Levesque à Casselman, l'une le matin et l'autre l'après-midi.
- 16 La DG intérimaire a envoyé des courriels aux membres du conseil le 5 mars 2018 les informant que des représentants d'une société d'ingénieurs-conseils et d'une société de développement seraient en ville le 7 mars 2018 pour fournir des renseignements sur leurs projets respectifs en cours. Dans son courriel, la DG intérimaire a caractérisé ces séances en ces termes : « Ce n'est rien d'officiel on ne fait que voir ce qu'ils proposent. »

⁴ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Village de Casselman (29 janvier 2016), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2016/village-de-casselman>>.

⁵ Enquête sur une plainte à propos d'une réunion le 9 janvier 2018 et d'une discussion le 11 janvier 2018 entre les conseillers du Village de Casselman (juin 2018), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2018/village-de-casselman>>.

Séance d'information le matin

- 17 La première séance d'information le 7 mars 2018 a eu lieu à 9 h. Dans son courriel du 5 mars 2018, la DG intérimaire a dit que cette séance avait pour but de : « ... discuter de l'ébauche pour les frais aux existant du côté nord-ouest de la rivière », faisant référence à la construction d'un lotissement résidentiel et d'un système d'égouts sanitaires le long de la rivière Nation Sud. Étaient présents des représentants d'une société d'ingénieurs-conseils, deux membres du personnel et trois des cinq membres du conseil (le maire Conrad Lamadeleine, le conseiller Marcel Cléroux et le conseiller Daniel Lafleur).
- 18 D'après l'ingénieur-conseil, la séance d'information a été organisée par la DG intérimaire pour partager de l'information avec le Village au sujet d'une étude sur les redevances d'aménagement et les frais d'égouts⁶. Le conseil avait commandé cette étude au début de 2017. Durant la séance d'information, l'ingénieur-conseil a fait le point sur l'étude et a expliqué le processus de la *Loi sur les redevances d'aménagement*.
- 19 En vertu de la *Loi sur les redevances d'aménagement*, les conseils municipaux sont tenus d'effectuer une étude sur les redevances d'aménagement avant d'adopter un règlement sur les redevances d'aménagement. L'étude doit être rendue publique pour consultation pendant au moins 60 jours avant l'adoption d'un règlement sur les redevances d'aménagement.
- 20 Le maire et le représentant de la société d'ingénierie ont tous deux déclaré qu'il n'y avait pas eu de discussion entre les membres du conseil présents à la séance d'information, et qu'aucune décision n'avait été prise. Le représentant de la société d'ingénierie a surtout parlé et il a expliqué la méthodologie de l'étude. Il a déclaré que les membres du conseil qui étaient présents voulaient comprendre les aspects mathématiques et le processus d'approbation. Selon cet ingénieur-conseil, il n'est pas rare que des élus assistent à de telles séances d'information.
- 21 La documentation de cette séance d'information consistait en des tableaux complexes de calcul qui présentaient les facteurs mathématiques sous-tendant l'étude.

⁶ Les redevances d'aménagement sont des droits perçus auprès des promoteurs pour contribuer à payer l'infrastructure requise afin de fournir les services municipaux à un nouvel aménagement. Les frais d'égouts sont perçus auprès des propriétaires qui bénéficient de l'infrastructure des eaux usées.

Séance d'information l'après-midi

- 22 La deuxième séance d'information le 7 mars 2018 a commencé à 13 h 30. Le courriel de la DG intérimaire daté du 5 mars 2018 indiquait que cette séance avait pour but de « ... discuter sur l'achèvement de la subdivision ». Étaient présents des représentants d'une société de développement, deux membres du personnel et les trois mêmes conseillers.
- 23 D'après un représentant de la société de développement qui était alors présent, la séance d'information avait été organisée par la DG intérimaire pour faire une mise à jour au Village sur un projet d'aménagement résidentiel en cours. Ce projet durait depuis plusieurs années. Durant la séance d'information, le promoteur a expliqué les échéanciers prévus pour l'achèvement du projet.
- 24 Le maire et le promoteur ont tous deux déclaré qu'il n'y avait pas eu de discussion entre les membres du conseil présents à la séance d'information, et qu'aucune décision n'avait été prise. La réunion avait simplement pour but de faire le point sur l'avancement des travaux de construction. Selon le promoteur, il n'est pas rare que des élus assistent à ce type de séances d'information, alors que les réunions et les renseignements techniques sont partagés directement avec le personnel.
- 25 Il n'y avait aucune documentation sur cette séance d'information.

Analyse

- 26 Le 30 mai 2017, la *Loi de 2017 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne* – aussi connue sous le nom de Projet de loi 68 – a reçu la sanction royale⁷. Entre autres, une nouvelle définition de « réunion » a été promulguée au paragraphe 238 (1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Cette nouvelle définition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, est la suivante :

« 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, au cours de laquelle, à la fois :

- a) le quorum est atteint;

⁷ L.O. 2017, chap. 10.

b) les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil ou du comité.

- 27** Cette plainte présente pour moi la première occasion d'interpréter cette nouvelle définition de « réunion ». Selon le cadre analytique pour l'interprétation des dispositions législatives formulé par la Cour suprême du Canada,⁸ le mot « réunion » doit être compris non seulement dans son sens ordinaire, mais aussi en fonction du contexte où il est utilisé et à la lumière des exigences de la loi sur les réunions ouvertes au public.
- 28** Tout au long des enquêtes sur les réunions publiques effectuées par mon Bureau, le quorum a été un facteur important pour déterminer si une réunion avait eu lieu. Cette partie de la définition montre généralement l'évidence⁹.
- 29** Toutefois, l'expression « fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil » mérite une attention particulière. Pour me guider dans mon interprétation, j'ai consulté des débats législatifs et des audiences de comités, ainsi que la jurisprudence pertinente. Je me suis aussi appuyé sur des rapports antérieurs d'enquêteurs chargés des réunions à huis clos, le cas échéant.
- 30** Mon analyse, présentée ci-dessous, m'amène à conclure que pour interpréter l'expression « fait avancer de façon importante » il faut examiner dans quelle mesure les discussions ont fait avancer les travaux de la municipalité, en fonction d'indicateurs factuels.
- 31** Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideurs d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles de « faire avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil municipal, d'un comité ou d'un conseil local. Il est peu probable que le simple fait de recevoir ou d'échanger de l'information « fasse avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision, tant qu'il n'y a pas de tentative de discuter ou de débattre de cette information relativement à une question précise qui est soumise, ou sera soumise, à un conseil municipal, à un comité ou à un conseil local.

⁸ *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, par. 26.

⁹ L'article 237 de la Loi définit le « quorum ». D'autres dispositions de la Loi précisent cette définition, par exemple pour la participation électronique à des réunions (par. 238 (3.1)).

Interpréter « fait avancer de façon importante »

- 32** Les débats sur les lois et les audiences de comités qui ont entouré le Projet de loi 68 indiquent que le but de la nouvelle définition de « réunion » était de « fournir plus de clarté et contribuer à garantir qu'une simple discussion à la pause-café entre deux conseillers n'est pas considérée comme une réunion exigeant un examen public » [traduction]¹⁰.
- 33** Alors que, sur le plan législatif, l'intention sous-tendant la nouvelle définition était d'éviter d'inclure les discussions parmi quelques conseillers, les débats à l'Assemblée et les audiences au Comité permanent indiquent que la définition – en particulier l'interprétation de « fait avancer de façon importante » – demeure floue.
- 34** Alors que l'interprétation de l'expression anglaise « materially advances » manque apparemment de clarté, la définition française de « réunion » dans la Loi donne une meilleure idée de l'intention des législateurs. La version française de la Loi traduit « materially advances » par « qui fait avancer de façon importante ». Ceci peut aisément se traduire aisément par « significantly advances ».
- 35** Interpréter « materially advances » comme « significantly advances » est conforme aux décisions des tribunaux sur des questions de procédure et de preuve, qui établissent souvent si quelque chose « materially advances (*fait avancer de façon importante*) » une procédure, un argument, ou une cause d'action¹¹.
- 36** Pour appliquer cette interprétation de « fait avancer de façon importante » il faut déterminer ce qui fait avancer, ou ne fait pas avancer, de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil.
- 37** Avant le 1^{er} janvier 2018, mon Bureau et d'autres enquêteurs chargés d'examiner les réunions à huis clos avaient considéré le concept de « fait avancer de façon importante » surtout dans le cadre de rencontres informelles de conseils, et au sujet de l'exception de l'éducation ou de la formation aux règles des réunions publiques au paragraphe 239 (3.1) de la

¹⁰ Bill Mauro, alors ministre des Affaires municipales, Projet de loi 68 – Débat en deuxième lecture – 29 novembre 2016. Voir aussi Dipika Damerla, alors ministre des Services aux aînés, Projet de loi 68 – Débat en deuxième lecture – 8 mars 2017.

¹¹ Voir par exemple : *Muckpaloo v. Mackay*, 2002 NWTSC 12, par. 16-24; *Boland v Carew*, 2018 ABQB 317, par. 13.

Loi¹². L'exception de l'éducation ou de la formation est libellée de manière similaire à la nouvelle définition de « réunion » :

Une réunion d'un conseil ou d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre peut se tenir à huis clos s'il est satisfait aux deux conditions suivantes :

1. La réunion a pour but l'éducation ou la formation des membres.
2. Lors de la réunion, aucun membre ne discute ou ne traite autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil, du conseil local ou du comité.

- 38** Les diverses interprétations faites par les enquêteurs chargés d'examiner les réunions à huis clos quant à ce qu'est une réunion, ou non, dans le cadre de ces enquêtes ont été tirées d'une série de décisions judiciaires sur des réunions d'organismes publics locaux : *Vanderkloet et al v Leeds & Grenville County Board of Education*;¹³ *Southam Inc. v Hamilton Wentworth (Regional Municipality) Economic Development Committee*;¹⁴ *Southam Inc. v. Ottawa (City) Council*;¹⁵ *Yellowknife Property Owners Assn. v. Yellowknife (City of)*;¹⁶ *Aitken v. Lambton Kent District School Board*;¹⁷ et, *3714683 Canada Inc. v. Parry Sound (Town)*¹⁸.
- 39** Par exemple, les décisions rendues dans *Hamilton-Wentworth* et *Ottawa*, discutées ensemble dans *Yellowknife*, donnent des indicateurs quant au contenu de « fait avancer de façon importante ». *Hamilton-Wentworth* parle

¹² Au moins une dizaine d'enquêtes sur des réunions à huis clos ont examiné ces questions. Voir par exemple Local Authority Services, Report to the Corporation of the County of Essex (septembre 2009), <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>; Lorne Sossin, Open Meeting Investigation: Request to Investigate 2008-2009 Budget Committee Process (février 2010), <<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2010/ex/bgrd/backgroundfile-29004.pdf>>; Local Authority Services, Report to the Corporation of the Municipality of French River (mars 2011), <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/French_River_Report_Final_08_07_11.docx>; Local Authority Services, Report to the Corporation of the Township of Brock (septembre 2015), <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Brock-Township-Investigation-Report-Sep-2015.docx>>; Russell (Township of) (Re), 2016 ONOMBUD 1 (CanLII), <<http://canlii.ca/t/gt6qg>>; Brockville (City of), 2016 ONOMBUD 12 (CanLII), <<http://canlii.ca/t/h2ssr>>.

¹³ 1985 CanLII 1976 (ON CA).

¹⁴ 1988 CanLII 4709 (ON CA).

¹⁵ 1991 CanLII 7044 (ON Div Ct).

¹⁶ 1998 CanLII 6961 (NWT SC).

¹⁷ 2002 CarswellOnt 2577 (ON Div Ct).

¹⁸ 2004 CanLII 47775 (ON SC).

de « toute rencontre à laquelle tous les membres du comité sont invités à discuter de questions relevant de leur compétence » [traduction]. *Ottawa* évoque « une réception dans le cadre de laquelle des questions qui constitueraient normalement le fondement des travaux du conseil sont traitées de manière à les faire avancer de façon importante dans le cadre global d'une décision du conseil » [traduction].

- 40 Les enquêtes précédentes sur des réunions à huis clos et les décisions judiciaires rendues sur des réunions publiques fournissent des indicateurs factuels du contenu de « fait avancer de façon importante ». Par exemple, les mises à jour de récentes activités et la simple communication d'information ne sont pas aussi susceptibles d'être considérées comme faisant avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision.
- 41 Par contre, un conseil municipal, un comité ou un conseil local est susceptible de faire avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision – et donc à être assujetti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* – par exemple quand il vote, conclut une entente, donne des directives ou fait des commentaires au personnel, ou discute ou débat d'une proposition, d'une action ou d'une stratégie.

Application aux séances d'information

- 42 Trois membres du conseil étaient présents à chacune des séances d'information le 7 mars 2018. Ceci constitue un quorum du conseil pour le Village de Casselman.
- 43 Toutefois, mon enquête n'a révélé aucune preuve que les membres du conseil présents aux deux séances d'information le 7 mars 2018 avaient fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil.
- 44 La séance du matin sur les redevances d'aménagement était de nature informative. L'étude avait été commandée par le conseil en 2017. Les membres du conseil n'avaient aucunement participé à l'étude. Un nouveau règlement sur les redevances d'aménagement n'allait être présenté au conseil qu'après la conclusion du processus de consultation publique prévu par la *Loi sur les redevances d'aménagement*. Ce processus n'avait pas encore commencé à l'époque de la réunion du 7 mars 2018¹⁹. Les

¹⁹ Le rapport sur les redevances d'aménagement fait par l'ingénieur semble avoir été rendu public le 20 avril 2018 :

membres du conseil alors présents n'ont ni discuté ni débattu de l'étude, et ils n'ont pris aucune décision au sujet des redevances d'aménagement.

- 45 Ce cas peut être distingué de la situation décrite par les Local Authority Services dans leur rapport sur le Canton de Madawaska Valley²⁰. Dans ce cas, le conseil a tenu une séance à huis clos de trois heures pour discuter d'un rapport d'études sur les redevances d'aménagement. Bien que l'enquêteur ait conclu qu'il y avait un volet éducatif au but et au processus des redevances d'aménagement, la majeure partie de la séance à huis clos avait pour objectif d'entendre les conclusions de l'étude et de décrire les options précises qui se présentaient à la municipalité. L'enquêteur a conclu que les membres du conseil avaient débattu des options et avaient encouragé d'autres membres à appuyer des positions particulières, ce qui allait à l'encontre de l'exception « de l'éducation ou de la formation » invoquée par le conseil pour se retirer à huis clos. D'autres éléments de la réunion auraient pu être discutés dûment à huis clos, en vertu d'autres exceptions.
- 46 Dans ce cas, rien n'indique que les membres du conseil aient discuté des options relatives aux redevances d'aménagement. Ils ont tout simplement reçu de l'information sur la méthodologie du rapport et sur le processus législatif en vertu de la *Loi sur les redevances d'aménagement*.
- 47 La séance de mise à jour sur l'aménagement résidentiel, tenue en après-midi, a également été de nature informative. La décision du conseil d'aller de l'avant avec ce projet a précédé la réunion de plusieurs années. Les membres du conseil alors présents n'ont ni discuté ni débattu du projet d'aménagement, et n'ont pris aucune décision concernant le projet.

Opinion

- 48 Les deux séances d'information tenues le 7 mars 2018 n'étaient pas des « réunions » au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Bien qu'un quorum du conseil ait assisté à chacune des séances, elles ne comportaient que la communication d'information et des mises à jour sur de récentes activités, ce qui n'a donc pas « fait avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision du conseil.

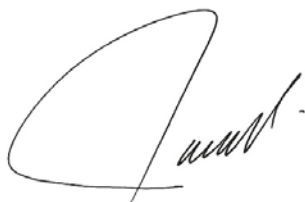
<http://en.casselman.ca/UserFiles/Servers/Server_4754354/File/Casselman%20W-S%20Background%20Studyfin.pdf>.

²⁰ Local Authority Services, *Report to the Corporation of the Township of Madawaska Valley* (juin 2013), <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Madawaska_Valley_2013.doc>.

- 49 Toutefois, dans l'intérêt de l'ouverture et de la transparence, l'information et les mises à jour sur les travaux de la municipalité devraient être communiquées, dans toute la mesure du possible, aux membres du conseil durant des réunions publiques.

Rapport

- 50 Mon rapport devrait être communiqué au conseil 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