



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions d'étude tenues par le Groupe
de travail sur les véhicules tout terrain de la Ville
de Kawartha Lakes le 19 février et le 4 mars 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Avril 2022**

Plainte

- 1 En septembre 2021, mon Bureau a reçu une plainte à propos de deux réunions tenues par le Groupe de travail sur les véhicules tout terrain (le « Groupe de travail ») de la Ville de Kawartha Lakes (la « Ville »), le 19 février 2021 et le 4 mars 2021. La plainte alléguait que les réunions s'étaient déroulées contrairement aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »), car elles ne s'étaient pas déroulées en public.
- 2 Mon enquête a conclu que les réunions du Groupe de travail avaient enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.

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 des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi sur les municipalités accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le leur pour examiner les plaintes alléguant qu'une municipalité ou un conseil local n'a pas respecté les lois sur les réunions publiques.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de Kawartha Lakes.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 7 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. 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

¹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001 chap. 25.

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 des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 8 En novembre 2021, nous avons informé la Ville de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 9 Des membres de mon équipe chargée d'examiner les réunions à huis clos ont examiné les parties pertinentes du règlement de procédure de la Ville et de la Loi. De plus, nous avons examiné le mandat du Groupe de travail et les comptes rendus des réunions.
- 10 Nous avons fait des entrevues avec le président, la vice-présidente et la secrétaire de séance du Groupe de travail. De plus, nous avons interviewé la greffière et le directeur général de la Ville.
- 11 Mon Bureau a obtenu une entière coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 12 Le paragraphe 238 (2) de la Loi stipule que les municipalités doivent adopter un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. En conséquence, la Ville a adopté le règlement 2020-001.
- 13 Le règlement de procédure de la Ville définit ainsi un groupe de travail : « Comité consultatif dont le mandat a été approuvé et qui est formé pour une durée déterminée suffisante afin de présenter des recommandations au Conseil sur une question précise. »² Un comité consultatif est ainsi défini : « Tout comité à vocation spéciale créé par le Conseil et dont le mandat a été approuvé afin de fournir des recommandations ou des conseils au Conseil. »³

² Ville de Kawartha Lakes, Règlement 2020-001, « Procedural By-law » (28 janvier 2020), art. 1.01.

³ *Ibid.*

Groupe de travail sur les véhicules tout terrain

- 14 Le Groupe de travail a été créé le 20 octobre 2020. Son mandat indique que son objectif était de fournir des conseils et des recommandations au conseil municipal au sujet de l'utilisation de véhicules tout terrain sur les routes municipales⁴. Le Groupe de travail a tenu sa dernière réunion le 26 novembre 2021.
- 15 Le Groupe de travail était composé de trois conseiller(ère)s et quatre membres du public.
- 16 Selon son mandat, le Groupe de travail était chargé d'examiner l'utilisation des droits de passage municipaux comme liens de sentiers pour les véhicules tout terrain, de présenter des recommandations à ce sujet, et de se pencher sur les restrictions ou les interdictions concernant l'utilisation des véhicules tout terrain. Il était également chargé de faciliter la consultation du public et des parties prenantes, en tenant des réunions régulières⁵.
- 17 Le mandat du Groupe de travail envisage deux types différents de réunions : les réunions officielles et les réunions d'étude. Il précise que l'objectif des réunions d'étude est « de faire avancer les efforts du plan de travail », terme qui n'est pas défini⁶. Conformément à ce mandat, le Groupe de travail n'avait pas l'obligation de conserver un procès-verbal des réunions d'étude, mais des notes devaient être prises et envoyées au bureau de la greffière de la Ville⁷. Le mandat précisait que le Groupe de travail n'était pas en droit de tenir des réunions à huis clos.

Analyse

- 18 Le paragraphe 238 (1) de la Loi définit ainsi un « comité » : Comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux. De plus, mon Bureau a précédemment conclu qu'un organisme peut être assujéti aux exigences des réunions publiques s'il s'agit d'un comité, tel que défini dans le

⁴ Ville de Kawartha Lakes, « Terms of Reference: Off Road Vehicle Use of City Road - Task Force » (15 décembre 2020) page 1.

⁵ *Ibid* page 2.

⁶ *Supra* note 3 page 4.

⁷ *Ibid* page 4.

règlement de procédure⁸ de la municipalité, ou si la municipalité considère cet organisme comme un comité⁹.

- 19 Pour déterminer si un organisme est un « comité », mon Bureau tient également compte du rôle et de la fonction de celui-ci, étant donné que la Loi définit un comité comme un comité consultatif ou autre, ou une entité similaire. Mon Bureau a conclu qu'un organisme qui exerce un pouvoir délégué par le conseil pour prendre des décisions ou faire des recommandations est probablement un comité¹⁰. Par contre, il est peu probable qu'un organisme soit un comité s'il sert à des fins administratives, échange simplement des renseignements, ou fait valoir des positions déjà arrêtées¹¹.
- 20 La composition du Groupe de travail ne correspondait pas à la définition d'un comité en vertu de la Loi, car seulement trois de ses sept membres étaient des conseiller(ère)s. Cependant, le règlement de procédure indique que les groupes de travail sont des comités consultatifs du conseil, et le Groupe de travail avait pour mandat de fournir des conseils et des recommandations au conseil.
- 21 Comme la Ville a désigné le Groupe de travail en tant que comité du conseil, et que ce Groupe de travail avait pour mandat de fournir des conseils et des recommandations au conseil, le Groupe de travail devait se conformer aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Réunion du Groupe de travail le 19 février 2021

- 22 Le 19 février 2021, le Groupe de travail a tenu une réunion ordinaire qui a été diffusée en direct sur YouTube. Les sept membres étaient présent(e)s. À la fin de cette réunion, le président a indiqué que les membres du Groupe de travail se réuniraient peu après en réunion d'étude. Comme le Groupe de travail n'a pas considéré que cette réunion d'étude était soumise aux exigences de la Loi en matière de réunions publiques, aucun avis n'a été communiqué au public, et le public n'a pas pu assister à cette réunion.

⁸ *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>>.

⁹ *Hornepayne (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 20 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/h2stb>>.

¹⁰ *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 38 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/gtp7r>>.

¹¹ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 11 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/gtmh9>>; *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 38 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/gtp7r>>; *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/hqspg>>.

- 23** Les notes de la réunion d'étude indiquent qu'elle a commencé à 11 h 00. Aucun relevé officiel des présences n'a été dressé pour cette réunion, mais il nous a été dit que quatre des membres étaient certainement présent(e)s et que les trois autres membres l'étaient probablement aussi.
- 24** Nous avons appris que, lors de la réunion d'étude, le Groupe de travail avait créé une liste de questions qui avaient été soit couramment posées par la communauté, soit auxquelles le Groupe de travail pensait devoir répondre de manière préemptive. Le Groupe de travail a discuté des réponses à ces questions et a dressé une liste de foire aux questions, qui a été ensuite affichée sur la page du Groupe de travail, sur le site Web de la Ville. Cette liste comprenait divers renseignements incluant les périodes durant lesquelles les véhicules tout terrain pouvaient circuler, et les exigences relatives au transport d'un(e) passager(ère) dans ces véhicules.
- 25** Les notes de la réunion d'étude indiquent également que le Groupe a discuté des routes municipales qui pourraient être utilisées comme des liens de sentiers pour les véhicules tout terrain. Une liste de liens de sentiers et d'itinéraires recommandés a été examinée et dressée lors de cette réunion. Nous avons appris que les membres du groupe avaient proposé des itinéraires pendant cette réunion et avaient discuté de la faisabilité d'utiliser les routes identifiées. Lors d'une réunion d'étude ultérieure, le Groupe a discuté davantage de cette liste, qu'il a complétée avant de la présenter au conseil.

Analyse

- 26** La Loi définit ainsi 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, au cours de laquelle, à la fois :
- i. le quorum est atteint;
 - ii. Les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décisions du conseil ou du comité. »¹²
- 27** Bien qu'aucun relevé officiel des présences n'ait été dressé lors de la réunion d'étude, on nous a confirmé qu'au moins quatre des sept membres du Groupe de travail avaient assisté à cette réunion. Ce total constitue un quorum des membres.

¹² *Supra* note 1 par. 238 (1).

- 28** En ce qui concerne la deuxième partie du critère de définition, mon Bureau a conclu qu'il faut examiner dans quelle mesure la discussion a fait avancer de façon importante les travaux du comité¹³. Nous avons identifié des indicateurs factuels d'avancement important, par exemple la discussion ou le débat d'une proposition, d'un plan d'action ou d'une stratégie¹⁴.
- 29** Durant la réunion d'étude du 19 février 2021, le Groupe de travail a créé une foire aux questions et a discuté des réponses. Ce document comprenait des renseignements déjà existants mais n'incluait pas de recommandations à soumettre au conseil. Le document a été affiché directement sur la page du Groupe de travail, sur le site Web de la ville. La création de ce document n'a donné lieu à aucun débat sur l'utilisation des routes municipales comme liens de sentiers, et le Groupe de travail n'a pas fait de recommandations au conseil sur l'utilisation des véhicules tout terrain. Étant donné que cette discussion n'a pas fait avancer les travaux généraux du Groupe de travail, tels qu'énumérés dans le mandat de ce Groupe, la création de ce document n'a pas fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Groupe de travail, et cette partie de la discussion était permise en vertu de la Loi.
- 30** Cependant, les membres du Groupe de travail ont également discuté de la possibilité d'utiliser certaines routes municipales comme liens de sentiers pour les véhicules tout terrain et ont débattu de celles qui devraient être recommandées au conseil. Cette discussion relevait précisément du mandat attribué au Groupe de travail¹⁵. Le résultat de cette discussion a été la création d'une liste de routes qui, de l'avis des membres, pourraient être utilisées comme des liens de sentiers. En examinant les avantages et les inconvénients de l'utilisation de certaines routes, et en prenant des décisions sur les routes à recommander au conseil, les membres ont fait avancer de façon importante les travaux du Groupe de travail. Par conséquent, cette partie de la discussion constituait une réunion assujettie aux exigences de la Loi en matière de réunions publiques.
- 31** Comme le Groupe de travail a considéré qu'aucune partie de la réunion d'étude n'était assujettie aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi, aucun avis de réunion n'a été communiqué, aucun procès-verbal officiel n'a été dressé, et le public n'a pas été autorisé à assister à la réunion. Les exigences de la Loi en matière de réunions publiques ont donc été enfreintes.

¹³ *Southgate (Canton de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 7 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/jc42s>>.

¹⁴ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/hvmtl>> à 41.

¹⁵ *Supra* note 6.

Réunion du Groupe de travail le 4 mars 2021

- 32 Le 4 mars 2021, à 10 h 02, le Groupe de travail a tenu une réunion d'étude. Comme le Groupe de travail a estimé que cette réunion n'était pas assujettie aux exigences de la Loi en matière de réunions publiques, aucun avis n'a été communiqué au public et celui-ci n'a pas pu assister à la réunion. Selon les notes de cette réunion, cinq des sept membres étaient présent(e)s. Puis à 11 h 00, le Groupe de travail a tenu une réunion ordinaire qui a été diffusée en direct sur YouTube.
- 33 Nous avons appris que, lors de la réunion d'étude, les membres du Groupe de travail avaient fini de dresser la liste des routes que le Groupe avait l'intention de recommander comme liens de sentiers. C'était la liste qui avait été commencée lors de la réunion d'étude du 19 février 2021. Les notes de cette réunion indiquent que l'intention était de terminer la liste et de la présenter à la réunion publique plus tard dans la matinée ce jour-là.
- 34 Durant cette réunion d'étude, le Groupe de travail a également créé une liste de recommandations générales sur les exigences relatives aux conducteur(trice)s de véhicules tout terrain et l'utilisation de routes rurales par les véhicules tout terrain. Ces recommandations ont été présentées au conseil lors d'une réunion du Comité plénier le 4 mai 2021.

Analyse

- 35 Comme indiqué ci-dessus, pour qu'il y ait une réunion officiellement, il faut à la fois que le quorum des membres soit atteint et que la discussion fasse avancer de façon importante les travaux du comité.
- 36 Lors de la réunion d'étude le 4 mars 2021, cinq des sept membres étaient présent(e)s, ce qui constituait un quorum.
- 37 La deuxième partie du critère exige que le groupe fasse avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du comité. La mission du Groupe de travail était de fournir des recommandations sur les véhicules tout terrain au conseil¹⁶. Le Groupe de travail n'était pas un organisme décisionnel, mais il avait pour fonction et pour objectif de produire des recommandations. Lors de la réunion d'étude, les membres du Groupe de travail ont terminé la liste des routes recommandées à utiliser comme liens de sentiers municipaux. Les membres ont également créé une liste distincte de recommandations du Groupe de travail sur l'ouverture de

¹⁶ *Supra* note 5.

routes rurales aux véhicules tout terrain, et sur les exigences qui devraient être imposées aux conducteur(rice)s de véhicules tout terrain. De plus, le Groupe de travail a fourni des recommandations sur la création d'un programme pilote de deux ans pour ces changements. La liste des recommandations et la liste des routes ont été présentées au conseil le 4 mai 2021.

- 38** Le Groupe de travail avait été créé pour examiner et présenter des recommandations au conseil à propos des véhicules tout terrain. La discussion qui a eu lieu lors de la réunion d'étude le 4 mars 2021 a fait avancer de façon importante les travaux du Groupe de travail et son processus de décision, car elle a mené à des recommandations sur les véhicules tout terrain, qui ont été présentées ensuite au conseil. Cette rencontre constituait donc une réunion au sens de la Loi.
- 39** Comme le Groupe de travail avait estimé qu'il ne s'agissait pas d'une réunion assujettie à la Loi, aucun avis n'a été communiqué, aucun procès-verbal officiel n'a été rédigé, et le public n'a pas pu assister à la réunion. Par conséquent, la réunion a enfreint les exigences de la Loi en matière de réunions publiques.
- 40** Durant l'enquête sur cette plainte, nous avons appris que le Groupe de travail avait été dissout après avoir présenté ses recommandations au conseil.
- 41** Nous avons également appris que le règlement de procédure et le langage courant de rédaction des mandats de groupes de travail seront actualisés. De plus, nous avons appris que des changements seront apportés pour préciser quand et pourquoi un groupe d'étude peut être créé à partir d'un groupe de travail. Nous avons appris par ailleurs que ces mises à jour décriront les types de discussions et de travail qui pourront être entrepris lors d'une réunion privée de groupe d'étude. Je comprends que l'intention est d'aider les groupes de travail à mieux comprendre le rôle et les limites d'un groupe d'étude. Je reconnais l'objectif qu'a la Ville d'améliorer la responsabilisation et la transparence des pratiques de réunions de ses groupes de travail, et j'encourage la Ville à examiner attentivement les recommandations présentées dans ce rapport lorsqu'elle actualisera ses procédures.

Opinion

- 42 Le Groupe de travail sur les véhicules tout terrain a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 19 février 2021 et le 4 mars 2021 en tenant des réunions d'étude qui ne respectaient pas les exigences en matière de réunions publiques. Comme le Groupe de travail croyait que ces réunions n'étaient pas assujetties à la Loi, aucun avis n'avait été communiqué, le public n'avait pas pu y assister, et aucun compte rendu officiel n'avait été rédigé sous forme de procès-verbal.
- 43 En entreprenant d'actualiser le règlement de procédure et le libellé des documents sur les mandats de la Ville, celle-ci prend des mesures positives pour régler les problèmes liés aux pratiques de réunions des groupes de travail. J'encourage la Ville à veiller à ce que les futurs groupes de travail respectent les exigences de la Loi en matière de réunions publiques.

Recommandations

- 44 Comme le Groupe de travail sur les véhicules tout terrain a été dissout, je présente les recommandations suivantes pour aider la Ville de Kawartha Lakes à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions à l'avenir :

Recommandation 1 :

Les membres des groupes de travail de la Ville de Kawartha Lakes devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives et s'assurer qu'ils(elles) se conforment à leurs responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2 :

Les membres des groupes de travail de la Ville de Kawartha Lakes devraient s'assurer que toute discussion durant laquelle un quorum des membres examine une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du groupe de travail est considérée comme une réunion assujettie aux règles des réunions publiques.

Recommandation 3 :

La Ville de Kawartha Lakes devrait fournir aux futurs groupes de travail un soutien et une formation sur les dispositions relatives aux réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et leur application aux travaux des groupes de travail.

Rapport

- 45 Le conseil de la Ville de Kawartha Lakes a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 46 En raison des restrictions imposées à cause de la COVID-19, certaines modifications ont été apportées à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse.
- 47 Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau, et devrait être rendu public par la Ville de Kawartha Lakes. 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