

PAR COURRIEL

Le 18 mars 2025

Conseil de la Municipalité de Russell
a/s de Mike Tarnowski, maire
717, rue Notre-Dame
Embrun (Ontario) K0A 1W1

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos

Aux membres du Conseil de la Municipalité de Russell,

Mon Bureau a reçu deux plaintes selon lesquelles les membres du Conseil de la Municipalité de Russell (la « Municipalité ») se seraient rencontrés illégalement avant la réunion ordinaire du 29 avril 2024 pour discuter de la façon de pourvoir le siège vacant de maire. L'une des plaintes laisse expressément entendre que ce faisant, les membres visaient à se soustraire aux exigences de réunions publiques prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Pour les raisons qui suivent, j'ai déterminé que les membres du Conseil ont discuté de façon individuelle du poste vacant de maire avant la réunion du 29 avril 2024, mais que ces discussions ne contrevenaient pas à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rôle et compétence de l'Ombudsman

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi de 2001 sur les municipalités* accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse), mais la Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur. C'est donc mon Bureau qui enquête sur les réunions à huis clos de la Municipalité de Russell.



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. Ce recueil interrogeable vise à 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 des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil.

L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les conseils scolaires. Il peut aussi examiner les plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'établissement, et sur les services en français fournis aux termes de la *Loi sur les services en français*. Pour en savoir plus sur les organismes relevant de notre Bureau : www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Examen

Le 29 juillet 2024, mon Bureau a informé la Municipalité de son intention d'enquêter sur les plaintes. Nous avons examiné l'ordre du jour, le procès-verbal et l'enregistrement audio et vidéo de la réunion du Conseil du 29 avril 2024. Nous avons parlé à la greffière de la Municipalité et avec les quatre membres du Conseil en poste au moment de la réunion.

Renseignements généraux

Le 2 avril 2024, le maire de la Municipalité a annoncé qu'il démissionnerait le 19 avril 2024. Le jour de sa démission, le Conseil a déclaré son siège vacant et adopté une résolution pour orienter la greffière sur la marche à suivre pour pourvoir la vacance à la réunion ordinaire suivante du Conseil le 29 avril 2024.

Le Conseil s'est réuni dans sa salle le 29 avril 2024 à 18 h. Les quatre membres alors en poste étaient présents. Durant la séance publique, le Conseil a discuté des options pour pourvoir le siège vacant de maire. Trois membres ayant préparé une allocution ont parlé de la nomination d'un(e) conseiller(ère) à ce poste. Le Conseil a ensuite adopté une motion pour combler la vacance par nomination et un règlement pour nommer une

personne au poste de maire pour le reste du mandat du Conseil, avec prise d'effet le 27 mai 2024. Après l'adoption du règlement, le nouveau maire a lu un discours d'environ deux minutes. La séance a été levée à 19 h 28.

Selon les plaintes reçues, la décision de nommer maire l'un(e) des membres du Conseil avait été prise à l'avance, lors d'une ou de plusieurs réunions illégales ou des discussions consécutives. Elles mentionnaient la vitesse à laquelle les choses s'étaient précipitées à la réunion du Conseil du 29 avril 2024 et le fait que quelques membres semblaient avoir préparé une allocution.

Les membres du Conseil à qui nous avons parlé nous ont dit qu'il n'y avait eu aucune discussion en présence de quorum pour discuter de la vacance du siège de maire avant la réunion du 29 avril 2024, mais que des discussions téléphoniques individuelles avaient eu lieu. Il s'agissait, selon eux(elles), d'appels explicatifs visant à recueillir de l'information sur les options pour pourvoir le poste vacant, à connaître les avis et à voir qui souhaitait devenir maire(esse). On nous a également indiqué que les membres du Conseil avaient discuté des différents moyens de combler la vacance et de la personne qui convenait le mieux au poste, mais qu'aucune décision n'avait été prise sur la personne à nommer. Selon les membres, avant la réunion, toutes les options étaient envisagées, y compris une élection partielle.

Les membres du Conseil ayant discuté avec mon Bureau ont également fait remarquer qu'il était courant pour eux(elles) de se préparer aux réunions. Le maire en poste au moment de l'enquête a dit à mon Bureau avoir préparé un discours parce qu'il pressentait qu'on lui demanderait d'occuper le poste vu les échanges précédents avec ses collègues.

Analyse

Selon le paragraphe 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹, toutes les réunions d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou l'autre doivent être ouvertes au public, sous réserve des exceptions prévues. Les règles des réunions publiques se rattachent au droit du public d'observer le déroulement des travaux de la municipalité².

Aux fins des règles des réunions publiques, une rencontre est considérée comme une « réunion » si elle remplit les deux critères suivants :

- i. Le quorum des membres du conseil, du conseil local ou du comité est présent.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

² *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29 (CanLII), [2007] 2 RCS 588, paragraphe 32, en ligne : <<https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2007/2007csc29/2007csc29.html>>.

- ii. Les discussions font avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil, du conseil local ou du comité³.

Dans un rapport à la Ville de Hawkesbury, j'ai examiné si des discussions individuelles entre les membres du Conseil faisant quorum constituait une « réunion ». Dans ce cas-là, j'ai expliqué qu'au sens actuel de ce terme dans la Loi, le quorum n'est atteint que si les membres faisant quorum sont présent(e)s en personne ou en ligne. Même si elles peuvent être contraires aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation, les discussions consécutives ne sont pas, à proprement dit, visées par les règles des réunions publiques⁴.

Selon notre examen, avant la réunion du Conseil du 29 avril 2024, des membres ont discuté au téléphone entre eux(elles). Néanmoins, aucun(e) ne s'est entretenu(e) avec plusieurs membres en même temps. Le quorum n'était donc pas atteint lors des appels individuels.

Cela dit, mon Bureau a également évalué si les membres avaient fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil durant ces discussions individuelles. Même si cette pratique n'est pas visée par les règles des réunions publiques en l'absence de quorum, elle est contraire à l'esprit de responsabilisation, de transparence et d'ouverture qui les sous-tend. Dans mon rapport à la Ville de Hawkesbury, j'ai mentionné que les affaires relatives aux travaux et à la prise de décision du Conseil devaient être abordées en séance officielle du Conseil⁵.

Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s 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, d'un comité ou d'un conseil local⁶. En revanche, le simple fait de recevoir ou d'échanger de l'information est peu susceptible de faire avancer de manière importante les travaux ou la prise de décision, tant qu'on ne tente pas de discuter ou de débattre d'information afférente à une question spécifique qui est, ou sera, soumise à un conseil, à un comité ou à un conseil local⁷. J'ai établi qu'il était normalement acceptable de demander l'avis d'autres membres quand la discussion ne vise pas à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s d'une façon ou d'une autre⁸.

³ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11, en ligne : <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2018/2018onombud11/2018onombud11.html> [Casselman].

⁴ *Hawkesbury (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 7, paragraphe 18, en ligne : <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2021/2021onombud7/2021onombud7.html>.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Casselman*, *supra* note 3.

⁷ *Ibid.*, paragraphe 31.

⁸ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Loyalist (6 décembre 2021), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2021/canton-de-loyalist>.

En l'occurrence, je suis convaincu que les discussions individuelles entre les membres du Conseil n'ont pas fait avancer de manière importante les travaux ou la prise de décision. Elles ne visaient pas à prendre une décision. Les membres ont analysé les options pour combler la vacance et sondé l'intérêt de chacun(e) à devenir maire(esse), sans choisir personne ni décider de la marche à suivre avant la réunion du Conseil.

Les discussions entre les membres du Conseil ne laissent pas entrevoir une avancée dans le cadre global d'une décision à prendre. De ce qu'on nous a dit, aucun membre n'a expressément demandé un appui à sa candidature. Selon l'ensemble des membres, avant la réunion du Conseil, rien n'était coulé dans le béton, et aucune option à privilégier pour combler la vacance n'avait été retenue.

Par ailleurs, les membres ont présenté leur raisonnement et exprimé leurs préférences sur la façon de pourvoir le siège vacant de maire durant la séance publique du Conseil; le public pouvait donc observer le processus décisionnel. Aucun quorum des membres ne s'est rencontré avant la réunion, et les travaux du Conseil n'ont pas progressé de façon importante durant les différents appels.

Conclusion

Le Conseil de la Municipalité de Russell n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* lorsque ses membres ont discuté de façon informelle de la manière de pourvoir le siège vacant de maire avant la réunion du 29 avril 2024.

Je tiens à remercier la Municipalité pour sa coopération durant mon examen. La greffière a confirmé que cette lettre serait incluse à titre de correspondance à une prochaine réunion du Conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

c.c. : Joanne Camiré-Laflamme, greffière, Municipalité de Russell