



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion
tenue par le Conseil d'administration de la
Commission de mobilité et de transport
en commun régional de Saugeen**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Septembre 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte selon laquelle le Conseil d'administration de la Commission de mobilité et de transport en commun régional de Saugeen aurait tenu une réunion à huis clos le 26 mai 2023, contrairement à ce qu'exige la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹.
- 2 Selon mon enquête, la Commission de mobilité et de transport en commun régional de Saugeen (la « Commission ») est un conseil local mixte composé de 10 municipalités membres : la Ville de Hanover, la Municipalité d'Arran-Elderslie, la Municipalité de Brockton, la Municipalité de Kincardine, le Canton de Chatsworth, le Canton d'Huron-Kinloss, la Ville de Saugeen Shores, le Canton de Southgate, la Municipalité de Grey Highlands et la Municipalité de West Grey. Le Conseil d'administration de la Commission (le « CA ») doit tenir des réunions publiques, ce qui n'a pas été le cas le 16 mai 2023.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 La *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») prévoit que toutes les réunions d'un conseil, d'un conseil local et de leurs comités doivent être ouvertes au public, sauf dans le cas des exceptions prévues par la Loi.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si un conseil municipal, un conseil local ou un de leurs comités a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos de la Commission.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et dans 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. Ce recueil interrogeable vise à permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux

¹ L.O. 2001, chap. 25.

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-fr/accueil.

- 8 L’Ombudsman de l’Ontario a aussi le pouvoir d’effectuer en toute impartialité des examens et des enquêtes sur des centaines d’organismes du secteur public : municipalités, conseils locaux, sociétés contrôlées par les municipalités, organismes du gouvernement provincial, universités financées par des fonds publics et 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, consultez le www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d’enquête

- 9 Le 22 janvier 2024, nous avons avisé la Commission de notre intention d’enquêter sur cette plainte.
- 10 Nous avons obtenu et examiné des documents de la Commission, notamment de la documentation afférente à la réunion, des règlements internes, l’entente exécutoire entre elle et les municipalités membres, et ses statuts. Le personnel de mon Bureau a discuté avec la personne dirigeant le personnel de la Commission et l’avocat(e) de l’organisation.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Renseignements généraux

Commission de mobilité et de transport en commun régional de Saugeen (la « Commission »)

- 12 La Commission a été constituée en tant qu’entreprise sans but lucratif en décembre 1980 sous le nom « Bruce, Grey and Huron Disability Transportation Corporation » par trois simples citoyen(ne)s. Dans les années 2000, le nom a changé pour « Commission de mobilité et de transport en commun régional de Saugeen ». Les documents organisationnels

n'indiquent pas quand les municipalités membres ont pris le relais des activités et de la gouvernance de la Commission.

- 13 Les affaires de la Commission sont régies par une entente exécutoire entre elle et les municipalités membres ainsi que par le règlement 3, qui porte sur la conduite de ses affaires².
- 14 Chaque municipalité membre peut nommer une personne au CA, dont les réunions peuvent être convoquées par la présidence, la vice-présidence ou deux administrateur(trice)s. Le CA n'informe pas le public de ses réunions, qui se tiennent à huis clos.
- 15 Selon l'entente exécutoire, la Commission exploite un réseau de transport de personnes en situation de handicap conformément aux articles 69 et 203 de la Loi et au Règlement de l'Ontario 599/06. L'article 69 autorise les municipalités à exploiter de tels réseaux. L'article 203 et le Règlement régissent les sociétés de services municipaux.

Réunion du CA du 26 mai 2023

- 16 Le CA s'est réuni le 26 mai 2023. La Commission n'a pas informé le public de la date, de l'heure et du lieu de la réunion, à laquelle aucun membre du public n'a assisté.

Analyse

Conseil local

- 17 La Loi définit ainsi le terme « conseil local » : « Commission de services municipaux, commission de transport, conseil de bibliothèque publique, conseil de santé, commission de service de police, conseil d'aménagement ou autre conseil, commission, comité, organisme ou office local créés ou exerçant un pouvoir en vertu d'une loi à l'égard des affaires ou des fins d'une ou de plusieurs municipalités ».
- 18 Les tribunaux ont statué que pour entrer dans cette définition, le conseil doit mener des activités qui font [TRADUCTION] « partie intégrante des activités quotidiennes de la municipalité »³. Ils ont expliqué que la définition doit être interprétée de manière générale, mais qu'elle exclut généralement les organes

² Règlement 3 de la Commission de mobilité et de transport en commun régional de Saugeen, *A by-law relating generally to the transaction of the affairs of Saugeen Mobility and Regional Transit*.

³ *Ontario Ombudsman v. Hamilton (City)*, 2018 ONCA 502, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hsb9j>>.

ad hoc, non officiels, d'enquête ou de décision⁴. La Commission n'est pas un de ces types d'organes.

- 19 Une « commission de transport » fait partie des entités entrant dans la définition de « conseil local », mais le terme n'est pas défini dans la Loi, ses règlements d'application ou une autre loi. Dans *Hamilton (City) v. Ontario Ombudsman*, la Cour divisionnaire a fait remarquer que le terme « commission de transport » n'est [TRADUCTION] « pas défini dans une loi en décrivant l'objet ni lié à une telle loi »⁵.
- 20 La Commission fournit des services de transport en commun aux personnes en situation de handicap pour le compte de 10 municipalités. À titre de membres de la Commission, les municipalités exercent un contrôle sur la nomination des personnes siégeant au CA. En tant que bénéficiaire du Programme de financement par la taxe sur l'essence, la Commission est considérée comme un « réseau de transport en commun » exploité par les municipalités⁶.
- 21 Les articles 8 et 69 de la Loi prévoient expressément que les municipalités peuvent, par règlement, établir, exploiter et maintenir un réseau de transport de passagers, y compris de transport en commun. L'article 11, quant à lui, autorise les municipalités à adopter des règlements sur « la santé, la sécurité et le bien-être des personnes » ainsi que sur « la protection des personnes et des biens ». Les réseaux de transport en commun et de transport de passagers, surtout de personnes en situation de handicap, font partie intégrante des activités quotidiennes d'une municipalité.
- 22 Par conséquent, la Commission est un conseil local mixte des 10 municipalités membres.

⁴ *Kroetsch v. Integrity Commissioner for the City of Hamilton*, 2021 ONSC 7982, en ligne : <https://canlii.ca/t/jlbcj>.

⁵ *Hamilton (City) v. Ombudsman of Ontario*, 2017 ONSC 4865, paragraphe 57 (CanLII), en ligne : <https://canlii.ca/t/h5mvm>.

⁶ *Loi de 2013 réservant des fonds aux transports en commun*, L.O. 2013, chap. 2, annexe 3, et *An Introduction to the Provincial Gas Tax Program*, Direction des politiques de transport en commun du ministère des Transports, Kevin Dowling, en ligne : <https://www.ruralontarioinstitute.ca/uploads/userfiles/files/Kevin%20Dowling%20-%20Gas%20Tax%20Introduction.pdf>.

Sociétés de services municipaux

- 23** L'article 203 de la Loi autorise deux municipalités ou plus à créer une personne morale pour offrir les activités ou services qu'elles ont collectivement approuvés. Ces personnes morales sont appelées « sociétés de services municipaux ». Selon le Règlement de l'Ontario 599/06, il arrive que ces sociétés ne soient pas des conseils locaux, auquel cas elles ne sont pas régies par les règles des réunions publiques⁷.
- 24** Ce règlement précise les exigences que doivent respecter les municipalités dans l'exercice des pouvoirs afférents aux sociétés de services municipaux. La disposition voulant qu'une telle société ne soit pas un conseil local ne s'applique que si la municipalité « exerce ou s'attend à exercer » relativement à la société au moins un des pouvoirs suivants⁸ :
- a) le pouvoir de créer une personne morale;
 - b) le pouvoir de proposer une personne comme fondateur d'une personne morale ou de l'autoriser à agir comme tel s'il s'agit d'une personne morale qu'elle est autorisée à créer;
 - c) le pouvoir de proposer une personne comme membre d'une personne morale ou de l'autoriser à agir comme tel si cette personne morale est créée par une entité du secteur public et exerce ses activités commerciales dans la municipalité;
 - d) le pouvoir de prendre toute mesure à l'égard des valeurs mobilières d'une personne morale si cette personne morale est créée par une entité du secteur public et exerce ses activités commerciales dans la municipalité.
- 25** La Commission a été créée en 1980 par des personnes privées; elle n'a pas été constituée conformément à l'article 203 de la Loi, car il n'existait pas à l'époque. Même si elle était considérée comme une société de services municipaux, les municipalités membres n'exercent aucun des pouvoirs susmentionnés, donc la disposition déterminative ne s'applique pas.

Avis de la réunion du CA du 26 mai 2023

- 26** J'ai déterminé que la Commission est un conseil local mixte. Par conséquent, le CA doit tenir des réunions publiques, notamment produire un avis public pour chaque réunion, garantir l'accès aux réunions, sauf si l'une des quelques exceptions aux règles des réunions publiques s'applique, adopter, avant de

⁷ Règlement de l'Ontario 599/06, paragraphe 21(1).

⁸ Règlement de l'Ontario 599/06, paragraphe 2(3).

passer à huis clos, une résolution précisant l'exception invoquée et la nature générale des affaires à aborder, et voter en séance publique, sauf si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel.

- 27 Le CA n'a pas produit d'avis public pour sa réunion du 26 mai 2023, à laquelle le public ne pouvait assister. Par conséquent, cette réunion a indûment été tenue à huis clos.

Avis

- 28 La Commission, en tant que conseil local mixte, est assujettie aux règles des réunions publiques prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. C'est pourquoi elle devrait adopter un règlement de procédure régissant ses réunions, dans le respect de la Loi, et se conformer aux exigences de réunions publiques prescrites par la Loi.
- 29 La réunion du CA du 26 mai 2023 a indûment été tenue à huis clos.

Recommandations

- 30 Je formule les recommandations suivantes pour aider la Commission à remplir ses obligations aux termes de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

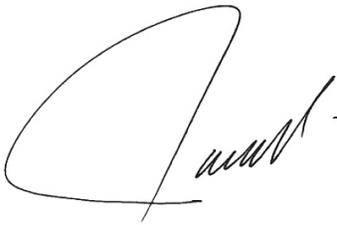
Les membres du Conseil d'administration de la Commission de mobilité et de transport en commun régional de Saugeen (la « Commission ») devraient demeurer vigilant(e)s dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective de s'assurer que la Commission remplit ses responsabilités prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le CA de la Commission devrait adopter un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions, conformément à ses obligations au terme de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 31 La Commission a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.
- 32 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Commission. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil d'administration doit adopter une résolution indiquant comment il entend y donner suite.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario