



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 12 juin 2014

Rick Hamilton, maire
Rob deBortoli, AC
Lesley Sprague, secrétaire
45, Promenade Hillside Nord
Elliot Lake, ON P5A 1X5

Objet : Plainte alléguant que le conseil d'administration de White Mountain Academy enfreint les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*

Messieurs, Madame,

Je vous écris à la suite de notre conversation du 10 juin 2014, au sujet des résultats de notre examen d'une plainte alléguant que les réunions du conseil d'administration du Northern Institute of the Arts (localement connu sous le nom de White Mountain Academy) se déroulent à huis clos, en infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).

La plainte alléguait que les réunions de ce conseil devraient être ouvertes au public, vu la présence de conseillers de la Ville d'Elliot Lake à ce conseil et les présumés liens financiers entre la Ville et White Mountain Academy.

La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public sous réserve d'exceptions limitées. Notre examen avait pour but de déterminer si le conseil d'administration de White Mountain Academy constituait un « conseil local » aux termes des exigences des réunions publiques, ou une société exemptée de ces exigences en vertu de la Loi ou de règlements connexes.

Lors de notre examen de cette question, nous avons parlé au secrétaire du conseil d'administration et au maire, nous avons interviewé la secrétaire municipale et l'administrateur en chef, et nous avons obtenu et étudié la documentation pertinente, y compris les documents constitutifs de cette entité, les procès-verbaux municipaux, le rapport d'un vérificateur externe, ainsi qu'un avis juridique daté du 20 novembre 2012

Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower, Toronto, ON M5G 2C9
483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud, Toronto (Ontario) M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : [facebook.com/OntarioOmbudsman](https://www.facebook.com/OntarioOmbudsman) Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : [youtube.com/OntarioOmbudsman](https://www.youtube.com/OntarioOmbudsman)

qui avait été communiqué au Conseil municipal quant au statut du conseil d'administration de White Mountain Academy.

Historique de White Mountain Academy /Northern Institute of the Arts¹

Avant 1995, le bâtiment où se trouve maintenant White Mountain Academy abritait les bureaux du ministère des Mines/de l'Énergie. À la suite de l'effondrement de l'industrie minière au début des années 1990, ce bâtiment s'est trouvé vacant et le Northern Institute of the Arts y a emménagé.

Constitution en société

Le Northern Institute of the Arts a été constitué en société en 1995, conformément à la *Loi sur les sociétés par actions*, en tant que société à but non lucratif, sans capital-actions. Selon les documents constitutifs, l'objectif de la constitution en société était de « planifier, concevoir et créer un établissement d'enseignement postsecondaire en arts visuels... » et « de promouvoir la sensibilisation et l'intérêt envers les arts visuels au Canada, en offrant des programmes publics d'éducation... »

Les documents constitutifs de cette société montrent que la Ville d'Elliot Lake, de même qu'un certain nombre d'autres organismes comme l'Université laurentienne et la Serpent River First Nation, ont parrainé cet établissement d'enseignement et étaient considérés comme des « membres » de la société, ayant droit à ce titre à une représentation à son conseil d'administration.

À cette époque, la Ville a prêté une somme de 950 000 \$ au Northern Institute of the Arts pour rembourser des dettes impayées liées au bâtiment. Elle s'est prévalué d'un privilège sur l'hypothèque de la société, pour être certaine d'être remboursée à la vente du bâtiment. Ce montant lui reste dû.

Modifications aux documents constitutifs/changements au rôle du conseil d'administration

En 2005, quand cette école d'art a fermé en raison du manque d'inscriptions, le bâtiment occupé par White Mountain Academy est devenu vacant. La Ville s'est engagée alors à payer l'entretien minimal du bâtiment pour empêcher sa détérioration. Des modifications ont été apportées à cet égard aux documents constitutifs en 2005, faisant de la Ville

¹ Renseignements principalement recueillis à partir des documents constitutifs et auprès du personnel de la Ville.

d'Elliot Lake le seul membre de la société, et accordant à elle seule le droit de désigner les membres du conseil d'administration.

La Ville a commencé à louer de l'espace dans ce bâtiment pour son service des parcs et loisirs, au coût de 1 \$ par mois, essentiellement en échange contre le paiement d'environ 65 000 \$ par an fait par la Ville pour l'entretien du bâtiment.

Après la fermeture de l'école, la seule responsabilité du conseil d'administration a été de surveiller l'entretien du bâtiment et de jouer le rôle de conservateur pour la petite collection d'art laissée dans le bâtiment après la fermeture de l'école.

Rôle du conseil d'administration de White Mountain Academy depuis l'effondrement du toit du centre commercial Algo

À la suite de la catastrophe de l'effondrement du toit du centre commercial Algo en juin 2012, les services déplacés (p. ex., bibliothèque publique, Service Canada) ont emménagé dans ce bâtiment. Une salle d'audience a aussi été construite en vue d'audiences publiques sur l'effondrement du centre commercial. La Ville ainsi que les gouvernements provincial et fédéral ont fourni le financement des rénovations requises pour accueillir les nouveaux locataires.

Le conseil d'administration a été chargé de gérer les travaux de construction et les nouvelles locations, entre autres d'engager un gérant général chargé de surveiller le tout. La Ville a accepté d'administrer les fonds de rénovation du bâtiment, ainsi que tout système de paye du personnel, car le conseil d'administration n'avait ni l'infrastructure ni l'encaisse nécessaires, étant donné que le bâtiment était sans locataires majeurs depuis 2005.

Le vérificateur externe de la Ville, BDO, a informé le Conseil municipal² que les reçus des travaux de construction/rénovation présentés au conseil d'administration, et approuvés par lui, avaient été envoyés à la Ville à des fins de comptabilité et de paiement. Il a signalé que les coûts de rénovation dépassaient de 743 690 \$ les estimations budgétaires. Soulignant l'absence de rapports hiérarchiques entre le conseil d'administration et la Ville, il a conclu que les dépassements de coût pourraient devenir des dépenses pour la Ville si le conseil d'administration se trouvait dans l'incapacité de rembourser cette somme.

² Rapport du vérificateur BDO, daté du 10 janvier 2014, consultable dans la documentation de l'ordre du jour du Comité des finances et de l'administration d'Elliot Lake : <http://www.cityofelliottlake.com/en/Calendar/Detail.aspx?Id=fcdb29f9-36e4-43eb-81e0-2a1c81b219b5>

Analyse – Le conseil d'administration est-il un « conseil local » aux termes des exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*?

Contexte

L'article 1 de la *Loi sur les municipalités* définit ainsi un conseil local :

Commission de services municipaux, commission de transport, conseil de bibliothèque publique, conseil de santé, commission de services policiers, 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. Sont toutefois exclus de la présente définition les conseils scolaires et les offices de protection de la nature.

D'après une étude de la jurisprudence³, quatre critères permettent de déterminer si une entité constitue un « conseil local » :

1. l'entité doit gérer les « affaires de la municipalité » (comme indiqué par la définition à l'article 1);
2. un lien direct avec la municipalité doit être établi (soit par le biais de la loi, soit par champ de compétence de la municipalité);
3. il doit y avoir une connexion à la municipalité, ou un contrôle exercé par elle;
4. il doit y avoir un élément d'autonomie.

Application au conseil d'administration

1. *l'entité doit gérer les « affaires de la municipalité » (comme indiqué par la définition à l'article 1);*

L'objectif originel de la société, selon ses documents constitutifs, était de créer et de gérer une école d'arts visuels et de promouvoir ceux-ci au plan national. D'après des renseignements plus récents, le rôle du conseil d'administration reste de promouvoir les arts visuels, ainsi que d'entretenir le bâtiment de White Mountain Academy et de jouer le rôle de conservateur d'une petite collection d'art. Les décisions quant au fonctionnement du bâtiment et à la collection d'art sont prises par le conseil d'administration.

³ Rick O'Conner, avocat municipal et auteur de nombreux textes sur les lois municipales, a souligné que ces quatre critères ressortent de la jurisprudence, et notamment des causes suivantes : *City of Hamilton and Hamilton Harbour Commissioners et al.* [1984] 48 OR (2d) 757 (QL) à la page 11; *Westfall v. Eedy* [1991] O.J. N° 2125 au paragraphe 23; *Mangano v. Moscoe* [1991] O.J. N° 1257 à la page 4; *Toronto and Region Conservation Authority v. Ontario (Minister of Finance)* [1999] O.J. N° 4349

Bien que le bâtiment abrite des entités municipales, il est aussi occupé par des organismes fédéraux et provinciaux. Tous les locataires paient un loyer et les rapports entre les locataires et la société s'avèrent donc de nature commerciale. On peut en conclure que le conseil ne gère pas les « affaires de la municipalité », mais agit plutôt dans l'intérêt de la société.

2. *un lien direct avec la municipalité doit être établi (soit par le biais de la loi, soit par champ de compétence de la municipalité);*

Le Northern Institute of the Arts a été constitué en société en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, avec le parrainage de plusieurs organismes locaux et provinciaux, dont la Ville. Bien que des membres du Conseil municipal siègent au conseil d'administration, la société n'a pas été constituée dans le cadre du champ de compétence du Conseil municipal (c.-à-d. par résolution ou règlement du Conseil municipal).

3. *il doit y avoir une connexion à la municipalité, ou un contrôle exercé par elle;*

Dans *Toronto Regional Conservation Authority v. Ontario*⁴, la cour a déclaré que, pour être considéré comme un conseil local, une entité « doit être connectée à une municipalité ou des municipalités, ou contrôlé par elle ou elles »⁵. Dans cette cause, les facteurs qui ont incité la cour à conclure que la Toronto Regional Conservation Authority n'était pas assujettie à un contrôle municipal étaient que le conseil d'administration se trouvait composé à la fois de conseillers municipaux et d'autres personnes, et que le Conseil municipal n'avait pas le contrôle du budget de la Toronto Regional Conservation Authority.

De même, dans le cas présent, bien que la Ville ait prêté de l'argent à la société, et bien qu'elle gère les factures du conseil d'administration depuis l'effondrement du centre commercial Algo, il n'existe pas de rapports hiérarchiques entre la Ville et le conseil d'administration, et la Ville n'exerce aucun contrôle sur ce conseil. Celui-ci embauche son personnel et ses entrepreneurs, détermine son propre budget et recueille les loyers des locataires, sans aucune interférence de la Ville.

Comme indiqué précédemment, le conseil d'administration comprend actuellement deux membres du public, deux membres du Conseil municipal et une secrétaire, mais il

⁴ *Toronto and Region Conservation Authority v. Ontario (Minister of Finance)* [1999] O.J. N° 4349 [ci-après *TRCA v. Ontario*]

⁵ *Supra* note 11

pourrait être constitué différemment à l'avenir (c.-à-d. un membre du Conseil municipal, quatre membres du public, etc.). Le conseil d'administration doit rendre des comptes à la société, et non à la Ville. Ceci suggère également que White Mountain Academy n'est pas un « conseil local ».

4. il doit y avoir un élément d'autonomie.

Dans la jurisprudence⁶, ce facteur est invoqué pour différencier un conseil consultatif, sans fonctions décisionnelles, d'une entité qui a un certain pouvoir d'autonomie. De toute évidence, le conseil d'administration décide en toute autonomie de son fonctionnement et de son budget.

Conclusion

Le conseil d'administration ne répond pas aux critères établis par la jurisprudence pour les conseils locaux et, à notre avis, il n'est donc pas assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Certes, il serait bon de l'encourager à tenir des réunions publiques dans toute la mesure du possible, pour fonctionner dans la transparence et en reconnaissance pour les fonds publics alloués à l'entretien du bâtiment, mais rien dans la *Loi sur les municipalités* ne l'oblige à le faire.

Le 10 juin 2014, nous avons discuté de nos conclusions avec vous et nous vous avons donné la possibilité de les commenter. Vous en avez pris acte et vous n'avez soulevé aucune objection.

Veillez noter que nous communiquerons les résultats de notre examen au plaignant.

Cordialement,

Yvonne Heggie
Agente de règlement préventif
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques

⁶ *Mangano v. Moscoe* [1991] O.J. N° 1257 à la page 4