

Règlement- Surprise

Enquête sur le caractère raisonnable et la transparence des pratiques d'exécution des règlements et de facturation dans le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN

Paul Dubé, Ombudsman de l'Ontario

Avril 2018





CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

1-800-263-1830

www.ombudsman.on.ca

Règlement- Surprise

AVOCATE GÉNÉRALE

Laura Pettigrew

DIRECTRICE, ENQUÊTES

Sue Haslam

AVOCATES

Joanna Bull
Michelle Bird

ENQUÊTEUSES

Hilary Kennan
Grace Chau
Amanda Driscoll

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario

Nous sommes :

Un bureau indépendant de l'Assemblée législative qui examine et règle les plaintes du public à propos des organismes du gouvernement de l'Ontario ainsi que des municipalités, des universités et des conseils scolaires. L'Ombudsman recommande des solutions aux problèmes administratifs individuels et systémiques.

Nos valeurs :

Traitement équitable
Administration responsable
Indépendance, impartialité
Résultats : accomplir de réels changements

Notre mission :

Nous nous efforçons de jouer le rôle d'un agent de changement positif, en favorisant l'équité, la responsabilisation et la transparence du secteur public.

Notre vision :

Un secteur public oeuvrant au service des citoyens, dans l'équité, la responsabilisation et la transparence.

 Ontario Ombudsman

 @Ont_OmbudsmanFR

 OntarioOmbudsman



« Rapport de l'Ombudsman »

Enquête sur le caractère raisonnable et la transparence des pratiques d'exécution des règlements et de facturation dans le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton

Règlement-Surprise

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Avril 2018

Table des matières

Résumé analytique.....	3
Plainte	4
Processus d'enquête.....	5
Exécution des règlements et entretien des terrains	6
Règlement sur « l'entretien des terrains »	7
Connaître le terrain.....	8
Mesures d'exécution des règlements, 2010-2013	8
Mesures d'exécution des règlements, 2014	11
Paiement des coûts d'exécution.....	12
Respect de la légalité	13
Rectifier le règlement sur l'entretien des terrains.....	16
Coûts pour le Comté	17
Suivi des coûts d'exécution	20
Formalisation de l'entente d'exécution des règlements.....	21
Tarification	21
Règlement des différends.....	22
Guider l'exécution des règlements.....	23
Communications avec le plaignant	26
Éviter les surprises	26
Quelques mesures positives	27
Améliorer les améliorations	28
Établir des attentes d'exécution	29
Politique des plaintes	31
Opinion.....	32
Recommandations	34
Réponses	37
Comté de Lambton	37
Canton de St. Clair	37
Première réponse.....	38
Seconde réponse	39
Entente formelle	40
Compte rendu	42

Résumé analytique

- 1 Karen, mère célibataire occupant un emploi, a été stupéfaite quand elle a ouvert son courrier un jour de février 2015 et qu'elle a découvert une facture du Canton de St. Clair au montant de **11 700,63 \$** pour des « frais de normes foncières »¹. La facture couvrait les dépenses engagées par le Canton pour appliquer un règlement à une propriété qu'elle possède, en face de sa maison à la campagne. Karen n'avait jamais reçu le moindre avis qu'une agente d'exécution des règlements municipaux avait visité cette propriété 50 fois de janvier 2011 à octobre 2014, et encore moins qu'elle allait devoir payer les coûts de ces visites et d'autres frais connexes. Comme Karen n'avait pas les moyens de payer cette somme, la dette a finalement été ajoutée à sa facture d'impôt.
- 2 Lorsque Karen avait acheté cette propriété, qui incluait une vieille maison de ferme et des dépendances, elle avait l'intention de rénover la ferme et d'y emménager. Entre-temps, son ex-conjoint a commencé à utiliser cette propriété pour s'adonner à son passe-temps, qui était de restaurer et réparer des véhicules. En décembre 2012, Karen a reçu une ordonnance du Canton l'avertissant que certains véhicules devaient être enlevés du terrain pour une date donnée, faute de quoi le Canton pourrait les enlever et lui facturer les frais. L'ex-conjoint de Karen a décidé de remédier à la situation. N'ayant plus aucune nouvelle du Canton, Karen a présumé que tout était réglé. Mais, plus de deux ans après, la facture inattendue est arrivée.
- 3 Les municipalités sont en droit d'adopter des règlements d'entretien des propriétés en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et de les faire appliquer aux propriétaires fonciers. Dans certains cas, elles sont aussi autorisées à recouvrer les coûts de l'exécution des règlements auprès des propriétaires fonciers. Toutefois, quand Karen s'est plainte à mon Bureau, j'ai été troublé par la façon dont le règlement avait été appliqué dans son cas, et par la facture qui en était résulté. Après avoir tenté de régler la situation de manière informelle, j'ai ouvert une enquête sur le caractère raisonnable et la transparence des pratiques d'exécution des règlements et de facturation du Canton. Mon enquête a aussi comporté un examen des pratiques du Comté de Lambton, car le Comté fournit des services d'exécution des règlements au Canton.
- 4 Mon enquête a révélé que le Canton de St. Clair n'avait aucun pouvoir légal de recouvrer ses frais d'exécution auprès de Karen en vertu de son règlement sur l'entretien des terrains. Comme il en avait averti Karen en décembre 2012, le Canton aurait pu nettoyer lui-même le terrain et facturer les frais à Karen.

¹ Le nom de Karen est un pseudonyme, pour protéger sa vie privée.

Cependant, il ne pouvait pas laisser la situation perdurer, non résolue, inspecter maintes fois la propriété à l'insu de Karen, puis exiger le paiement de la facture. De plus, le Canton n'a pas veillé à ce que les frais et les activités d'exécution soient justes, raisonnables, exacts, documentés correctement et surveillés régulièrement, et il a négligé de donner un préavis suffisant des mesures d'exécution et de leurs conséquences potentielles.

- 5 Le Canton et le Comté n'ont jamais conclu d'entente officielle sur les services d'exécution des règlements et nous avons constaté que, dans certains cas, le Comté avait facturé des tarifs non autorisés et avait omis de veiller à ce que les frais de ces services soient clairs, prévisibles, uniformes, exacts et justifiés par des dossiers détaillés.
- 6 Dans ces circonstances, j'ai déterminé que le Canton avait agi d'une manière déraisonnable, injuste, erronée et contraire à la loi, et que la conduite du Comté était déraisonnable, injuste et erronée. Par conséquent, j'ai recommandé que le Canton radie immédiatement la dette de Karen. J'ai aussi fait plusieurs recommandations à l'intention du Canton et du Comté dans le but d'améliorer l'équité procédurale, la responsabilisation et l'intégrité de leurs processus d'exécution des règlements et de facturation.

Plainte

- 7 Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'Ombudsman est en droit de mener des examens et des enquêtes impartiaux et indépendants sur les plaintes concernant la conduite administrative des municipalités, incluant les conseils municipaux, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités.
- 8 Le Canton de St. Clair compte un peu plus de 14 000 résidents. Il est situé à l'est de la rivière St. Clair, au sud de Sarnia, dans le Comté de Lambton. Ce Comté compte plus de 126 000 habitants. Il comprend 11 municipalités de palier inférieur, dont le Canton de St. Clair. Il fournit des services d'exécution des règlements à huit municipalités de palier inférieur, notamment au Canton.
- 9 En février 2016, Karen s'est plainte à mon Bureau de la façon dont le Canton et le Comté avaient appliqué le règlement du Canton sur « l'entretien des terrains », ce qui avait entraîné l'envoi d'une facture de 11 700,63 \$ en février 2015. Cette facture couvrait les coûts de 50 visites de sa propriété, y compris le kilométrage. Karen a remis en question l'équité du processus d'exécution et de facturation, soulignant qu'elle n'avait pas été informée que d'importants frais d'exécution s'accumulaient depuis plusieurs années et qu'elle serait tenue de les payer. Elle

avait fait part de ses préoccupations au Canton mais, à deux reprises, le Conseil avait rejeté sa demande de réduction de la facture. Karen nous a dit qu'en raison de sa dette envers le Canton, elle n'avait pas pu obtenir d'hypothèque bancaire pour rénover sa propriété, et qu'elle avait dû contracter une hypothèque privée à un taux d'intérêt beaucoup plus élevé.

Processus d'enquête

- 10 Nous avons tenté de régler les préoccupations de Karen de manière informelle, conformément à l'approche généralement suivie par notre Bureau pour les plaintes sur les municipalités. Nous avons eu cinq conversations téléphoniques avec des cadres supérieurs du Canton de St. Clair sur la situation de Karen. Nous avons fait remarquer que Karen n'était pas au courant des coûts d'exécution qui s'accumulaient et nous avons remis en cause les dépenses importantes engagées et facturées à Karen. Le personnel nous a dit que le Canton avait récemment modifié ses pratiques d'application du règlement sur les normes foncières. Cependant, il a soutenu qu'il ne pouvait rien faire quant à la facture de Karen, car le Canton avait déjà payé les services d'exécution au Comté et le Conseil avait examiné et rejeté les demandes de réduction de la facture présentées par Karen.
- 11 Nous avons aussi communiqué à deux reprises avec le maire du Canton et nous avons discuté de nos préoccupations quant au caractère raisonnable et à la transparence du processus d'exécution. Le maire a accepté de soulever de nouveau la question auprès du Conseil, et il l'a fait, mais l'affaire n'a pas été résolue. Le 27 juillet 2016, j'ai avisé le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton que j'enquêterais sur le caractère raisonnable et la transparence de leurs pratiques d'exécution et de facturation.
- 12 L'enquête a été menée par quatre enquêteurs, appuyés par des membres de l'équipe juridique de notre Bureau. Les enquêteurs ont obtenu et examiné la documentation pertinente. Ils se sont aussi rendus dans le Comté de Lambton pour interviewer six dirigeants et membres du personnel, anciens et actuels, du Canton et du Comté, ainsi que Karen et son ex-conjoint. Ils ont examiné les pratiques d'exécution des règlements dans d'autres municipalités de l'Ontario pour déterminer les pratiques exemplaires qu'elles appliquent, ainsi que les processus d'autres instances.
- 13 Le Canton et le Comté ont collaboré à notre enquête en fournissant les documents que nous avons demandés et en libérant des membres de leur personnel pour des entrevues.

Exécution des règlements et entretien des terrains

- 14 En Ontario, la législation provinciale confère aux conseils municipaux le droit d'adopter des règlements sur divers sujets et de les faire exécuter, le cas échéant, par des inspections, des ordonnances de conformité ou des poursuites². Lorsqu'une personne néglige de respecter une ordonnance en vertu d'un règlement municipal, la municipalité peut remédier directement à la violation et recouvrer ses frais à cet égard, si elle s'est dotée d'un tel pouvoir par un règlement³. Les coûts des mesures correctives peuvent être ajoutés au rôle d'imposition et perçus comme s'ils étaient des impôts fonciers⁴.
- 15 Les municipalités peuvent suivre différentes approches pour instaurer des normes sur l'état des propriétés locales. Elles peuvent adopter un règlement imposant des normes foncières pour les bâtiments et les terrains, en vertu de l'article 15.1 de la *Loi sur le code du bâtiment* de l'Ontario. Elles peuvent aussi adopter un règlement en vertu de l'article 127 de la *Loi sur les municipalités*, exigeant des propriétaires ou des occupants qu'ils nettoient les terrains et les débarrassent des déchets ou des débris. Contrairement aux règlements sur les normes foncières, les règlements sur l'entretien des terrains ne s'étendent pas aux bâtiments.
- 16 Le Canton de St. Clair a un règlement sur les normes foncières et un règlement sur l'entretien des terrains⁵. Les deux règlements prévoient des normes différentes relativement à l'état des propriétés, différents processus d'inspection et d'exécution et différents recours. Les ordonnances d'exécution rendues en vertu du règlement sur les normes foncières de St. Clair peuvent faire l'objet d'un appel auprès du Comité des normes foncières du Canton, mais il n'existe aucun droit d'appel pour une ordonnance rendue en vertu du règlement sur l'entretien des terrains⁶.
- 17 Les employés du Comté de Lambton veillent à l'exécution des règlements du Canton sur les normes foncières et sur l'entretien des terrains, dans le cadre

² *Loi sur les municipalités de l'Ontario*, L.O. 2001, chap. 25, art. 425. Les poursuites sont permises si le règlement précise que la contravention constitue une infraction.

³ *Ibid*, art. 446.

⁴ *Ibid*, art. 398.

⁵ Canton de St. Clair, règlement, n° 3, *By-law to Provide for Standards of Maintenance and Occupancy* (5 janvier 2015); Canton de St. Clair, règlement, n° 14, *By-law for Requiring and Regulating the Filling up, Draining and Cleaning of Land and Clearing of Land of Waste* (6 avril 2009).

⁶ *Loi sur le code du bâtiment*, 1992, L.O. 1992, chap. 23, par. 15.3 (1). Le paragraphe 15.3 (1) de la *Loi sur le code du bâtiment* prévoit un droit d'en appeler des ordonnances rendues en vertu d'un règlement sur les normes foncières auprès d'un comité des normes foncières.

d'une entente officieuse. Le Canton a adopté un règlement qui désigne des responsables particuliers du Comté à titre d'agents d'exécution des règlements municipaux⁷. Le Canton nous a dit que, quand une plainte concernant une propriété est transmise à un agent d'exécution des règlements du Comté, cet agent a le pouvoir discrétionnaire de décider s'il doit donner suite à cette plainte en vertu du règlement sur les normes foncières ou du règlement sur l'entretien des terrains du Canton.

Règlement sur « l'entretien des terrains »

- 18** Le règlement du Canton sur l'entretien des terrains exige des propriétaires qu'ils débarrassent leur terrain des débris et sa définition de « propriétaire » inclut un occupant, un locataire à bail, un locataire ou un créancier hypothécaire, ou toute autre personne responsable du terrain⁸. Sa définition des débris inclut différentes formes de déchets ménagers et industriels. Les véhicules à moteur sont considérés comme des débris s'ils semblent inopérants en raison de leur âge, de leur apparence, de leur état mécanique ou de l'absence de plaques d'immatriculation valides⁹.
- 19** En vertu du règlement, le chef du service du bâtiment ou son représentant est chargé d'inspecter l'état du terrain pour en déterminer la conformité. Si l'inspecteur constate qu'il y a eu contravention, un avis écrit doit être communiqué au propriétaire. L'avis peut lui être remis en personne, affiché sur le terrain et/ou envoyé par courrier recommandé affranchi. Du moment qu'un avis écrit a été remis, l'inspecteur peut exiger du propriétaire qu'il « prenne telles mesures et fasse telles choses » dans un délai déterminé, pour que le terrain soit en conformité.
- 20** Si le propriétaire omet de se conformer, le Canton peut lui intenter des poursuites pour infraction au règlement¹⁰. Subsidiairement, l'inspecteur peut ordonner que les mesures correctives nécessaires soient prises aux frais du

⁷ Canton de St. Clair, règlement, n° 49, *By-law to appoint a Chief Building Official and Municipal Law Enforcement Officers for the Township of St. Clair* (5 décembre 2011). Le règlement n° 49 du Canton, datant de 2011, nomme le chef du service du bâtiment du Comté ou son représentant comme chef du service du bâtiment du Canton, et nomme deux employés du Comté comme agents d'exécution des règlements municipaux du Canton.

⁸ Canton de St. Clair, règlement, n° 14, *By-law for Requiring and Regulating the Filling Up, Draining and Cleaning of Land and Clearing of Waste* (6 avril 2009), par. 2 (a).

⁹ *Ibid*, al. 1 (b) (ix), 1 (c) (iv).

¹⁰ *Ibid*, article 7.

propriétaire¹¹. Le Canton peut alors se débarrasser de tout ce qui a été enlevé du terrain et recouvrer les coûts engagés pour remédier à l'infraction, soit par des poursuites, soit par le processus d'impôts municipaux.

Connaître le terrain

- 21 Karen a grandi à Sarnia. Vers 2008, elle et son mari ont déménagé avec leurs deux enfants dans le Canton de St. Clair. En avril 2010, après s'être séparée de son conjoint, Karen a acheté une propriété face à son domicile, de l'autre côté de la route. Elle prévoyait la rénover éventuellement et s'y installer. La propriété comprenait une vieille ferme et des dépendances, mais elle était principalement inoccupée, et Karen a permis à son ex-conjoint de l'utiliser pour entreposer diverses voitures qu'il réparait, comme passe-temps.

Mesures d'exécution des règlements, 2010-2013

- 22 Selon les dossiers municipaux, en novembre 2010, le Canton de St. Clair a reçu une plainte écrite alléguant que la propriété vacante de Karen était utilisée pour entreposer illégalement des véhicules. Comme le Canton s'en remet au Comté de Lambton pour appliquer ses règlements, le Conseil a renvoyé l'affaire à l'agente d'exécution des règlements / normes foncières du Comté, lors d'une réunion tenue le 3 décembre 2010.
- 23 L'agente d'exécution des règlements du Comté nous a dit qu'en cas d'entreposage illégal de véhicules dans le Canton, elle peut choisir d'appliquer le règlement sur l'entretien des terrains ou le règlement sur les normes foncières du Canton. Elle a expliqué que, si une plainte porte sur des véhicules, ou des herbes trop hautes, elle décide souvent d'appliquer le règlement sur l'entretien des terrains. Elle a précisé que le processus d'entretien des terrains est généralement plus court, en raison de l'absence d'un mécanisme d'appel légal¹². Dans le cas de Karen, elle nous a dit qu'elle avait décidé d'appliquer le règlement sur l'entretien des terrains.

¹¹ Le Canton doit donner un préavis écrit d'au moins cinq jours avant de remédier lui-même à la contravention conformément au Règlement 14 de 2009 *supra* note 8, par. 6 (5).

¹² Une ordonnance rendue en vertu d'un règlement sur les normes foncières peut faire l'objet d'un appel conformément au paragraphe 15.3 (1) de la *Loi sur le code du bâtiment*, *supra* note 6. Rien dans la *Loi sur les municipalités* n'exige que les règlements sur l'entretien des terrains prévoient des mécanismes d'appel, et le règlement sur l'entretien des terrains du Canton de St. Clair ne prévoit pas d'appel d'une ordonnance rendue par un agent.

- 24** L'agente d'exécution des règlements a rencontré l'ex-conjoint de Karen quand elle a inspecté la propriété pour la première fois en janvier 2011. Ses notes indiquent qu'il y avait « de nombreux véhicules abandonnés » ainsi que quatre véhicules avec plaques d'immatriculation sur les lieux, mais elles ne donnent pas de détails supplémentaires sur le nombre ou l'état de ces véhicules. Les notes rapportent que l'homme rencontré alors par l'agente a déclaré être le propriétaire et a dit que lui et sa femme vivaient de l'autre côté de la route, et qu'ils avaient l'intention de rénover la propriété. L'agente a écrit qu'elle lui avait suggéré de déplacer certains véhicules pour les mettre dans un garage, et de stationner les autres derrière le garage. L'homme avait acquiescé. L'agente a ajouté qu'elle lui avait donné jusqu'au printemps pour le faire, à cause de la neige.
- 25** Selon ses notes, l'agente a dit à cet homme que son intervention serait facturée à la propriété. Quand nous avons interviewé l'ex-conjoint de Karen, il nous a dit que l'agente lui avait simplement déclaré que, si le problème n'était pas réglé, le Canton pourrait faire remorquer les voitures aux frais du propriétaire. Il a ajouté qu'il n'avait pas parlé à Karen de la plainte ou de ses discussions avec l'agente, car il pensait qu'il allait pouvoir régler ces difficultés avec le Canton sans avoir à l'inquiéter.
- 26** Quelques semaines après sa première visite à la propriété, en février 2011, l'agente d'exécution des règlements a accédé à une base de données sur les propriétés, gérée par la province. Cette base de données montrait que Karen était l'unique propriétaire. L'agente a essayé de joindre Karen au téléphone à trois reprises en février puis de nouveau en juin, juillet, août et septembre de cette même année. Ses notes indiquent que ses appels sont restés sans réponse, exception faite de deux appels en août et en septembre auxquels une jeune personne a répondu, disant que sa mère était au travail. Le 17 octobre 2011, les notes de l'agente indiquent ceci : « Message laissé à la femme [de l'ex-conjoint]. Elle nous a fait savoir qu'il était malade. » Les notes n'indiquent pas si l'agente a informé Karen des plaintes et des infractions, et l'agente nous a dit qu'elle ne se souvenait pas de l'avoir fait. Par la suite, les notes font référence à l'ex-conjoint de Karen comme étant le propriétaire, et laissent entendre que l'agente l'a appelé au moins 38 fois durant les trois années suivantes au sujet de la propriété.
- 27** Au cours des mois qui ont suivi la première visite de l'agente, ses notes indiquent qu'elle a continué de se rendre régulièrement à la propriété de Karen. Elle a écrit qu'en juin 2011, l'ex-conjoint de Karen avait pris des mesures pour remédier à l'infraction au règlement en enlevant certains véhicules et en en plaçant d'autres à l'arrière de la propriété. Toutefois, en septembre, l'agente a observé de nouveaux véhicules sur les lieux.

- 28 À l'arrivée de décembre 2011, l'agente avait visité la propriété de Karen à 13 reprises. Elle a écrit que les voitures sur la propriété de Karen avaient été soigneusement alignées, bien que deux d'entre elles n'aient toujours pas de plaques valides. En mars 2012, elle a noté que d'autres voitures avaient été stationnées sur les lieux, mais en juin, elle a écrit que des voitures avaient été enlevées et que « le nombre de véhicules était bien plus bas ». Elle n'a noté aucun changement concernant la propriété durant l'été de 2012.
- 29 Durant tout ce temps, la personne qui avait porté plainte à l'origine auprès du Canton a appelé l'agente à maintes reprises. Les notes de l'agente indiquent que cette personne s'est plainte qu'il n'y avait eu aucune amélioration et que d'autres véhicules avaient été amenés sur les lieux. Dans une note au dossier datée de novembre 2012, l'agente a indiqué qu'elle s'était rendue à la propriété après un appel du plaignant, et qu'elle avait constaté que la situation ne semblait pas aussi grave que l'affirmait ce plaignant. À cette époque, l'agente avait parlé au plaignant au téléphone à 18 reprises, la durée de certains appels étant de toute une heure.
- 30 À la fin de novembre 2012, lorsque l'agente d'exécution des règlements a effectué sa 28^e inspection de la propriété, il y avait encore plusieurs véhicules sur les lieux. Elle a rédigé une note de service à l'intention du greffier du Canton indiquant que, bien que le propriétaire paraisse disposé à se conformer à ses directives informelles, « des véhicules supplémentaires arrivant sur les lieux... indiquent un manque de volonté en ce sens ». Elle a recommandé d'émettre une ordonnance visant le propriétaire des lieux, en vertu du règlement sur l'entretien des terrains. Lors d'une réunion le 3 décembre 2012, le Conseil du Canton a demandé à l'agente d'émettre l'ordonnance.
- 31 Une ordonnance enjoignant de remédier à l'infraction en vertu du règlement sur l'entretien des terrains, datée du 13 décembre 2012, a été affichée sur la propriété et envoyée par courrier recommandé à Karen. L'ordonnance comprenait une annexe décrivant 11 véhicules dont les plaques d'immatriculation étaient périmées ou manquantes. Elle exigeait que ces véhicules et tout autre véhicule abandonné soient enlevés, ou que des plaques d'immatriculation avec vignettes valides y soient apposées au plus tard le 14 janvier 2013. L'ordonnance avertissait que, si l'infraction au règlement n'était pas réglée à cette date, le Canton « pourrait éliminer ces violations par réparation ou remorquage des véhicules aux frais du propriétaire ». Elle n'indiquait pas que Karen risquait d'être passible d'autres coûts. Rien ne montrait que l'agente d'exécution des règlements avait visité la propriété de Karen durant presque deux années.

- 32** Karen nous a dit qu'elle avait été contrariée quand elle avait reçu cette ordonnance. Elle a expliqué qu'elle avait alors parlé à son ex-conjoint, qui lui avait affirmé qu'il ferait le nécessaire pour tous les véhicules. Tous deux nous ont dit qu'il avait débarrassé la propriété d'une partie des véhicules et qu'il avait posé des plaques sur les autres. Voyant que le Canton ne prenait pas de mesures pour remorquer les véhicules restants et n'envoyait pas d'autre correspondance, Karen a présumé que la question était réglée. Elle se trompait.
- 33** Le 15 janvier 2013, l'agente a signalé au Conseil que quelques véhicules avaient été enlevés, mais que l'ex-conjoint avait demandé une prolongation afin de pouvoir attendre que le sol gèle avant d'enlever les autres. L'agente a recommandé une prolongation de 30 jours, que le Conseil a accordée le 21 janvier 2013. Dans sa résolution, le Conseil a ordonné que les véhicules abandonnés soient remorqués hors de la propriété si le problème n'était pas réglé pour la date accordée par la prolongation.
- 34** Mais les 30 jours se sont écoulés et rien n'a été fait. Bien que l'agente ait communiqué régulièrement avec le greffier du Canton, aucun autre rapport n'a été présenté au Conseil jusqu'à novembre de cette même année. Aucune voiture n'a jamais été remorquée. L'agente nous a dit qu'elle se souvenait d'avoir téléphoné à des compagnies de remorquage, mais qu'elle n'avait pas pu obtenir de devis, car elles hésitaient à prendre la route à cause de l'enneigement.
- 35** Selon les notes de l'agente, certains véhicules avaient été enlevés des lieux, à l'arrivée de février 2013, mais d'autres restaient sur la propriété. En août, l'agente a signalé que deux véhicules de plus avaient été enlevés, mais qu'un nouveau véhicule sans plaque d'immatriculation était arrivé. En septembre, elle a écrit qu'un véhicule avait encore une vignette périmée. Dans une note au dossier datée du 27 novembre 2013, elle a écrit que tous les véhicules stationnés dans l'allée avaient des plaques et des vignettes valides. Lors d'une réunion le 2 décembre 2013, le Conseil a accepté la recommandation de l'agente visant à fermer le dossier. Le Conseil n'a pas abordé la question d'une facturation ou d'un recouvrement des coûts lorsqu'il a enjoint au personnel de clore ce dossier.

Mesures d'exécution des règlements, 2014

- 36** Le 21 mai 2014, le Canton a reçu une nouvelle plainte écrite au sujet de la propriété de Karen. D'après cette plainte, de vieilles voitures sans plaques étaient de nouveau amenées sur les lieux, où elles « restaient stationnées à pourrir ». Le Conseil a transmis la plainte à l'agente d'exécution des règlements du Comté lors d'une réunion le 2 juin 2014. L'agente a visité le site le 12 juin et a

constaté qu'il y avait « un certain nombre de véhicules sans plaques d'immatriculation » dans l'allée. Elle a vérifié la propriété de nouveau le lendemain et a parlé des véhicules à l'ex-conjoint de Karen. Ses notes indiquent qu'elle lui a donné un délai officiel de trois semaines pour enlever les voitures.

- 37 Cependant, en date du 15 juillet, l'agente a noté qu'il y avait quatre véhicules sans plaques d'immatriculation sur les lieux. Les véhicules étaient toujours là le 25 août, mais le Canton n'a émis aucune ordonnance et les véhicules n'ont pas été enlevés. Les notes de l'agente indiquent que deux véhicules sans plaques d'immatriculation demeuraient sur les lieux le 25 septembre, mais que le 30 septembre, la propriété était conforme au règlement. Sur la recommandation de l'agente, le Conseil a voté la clôture de ce second dossier le 6 octobre 2014. De nouveau, le procès-verbal du Conseil n'inclut aucune directive au personnel sur l'envoi d'une facture au propriétaire des lieux.

Paiement des coûts d'exécution

- 38 En février 2015, le Canton a envoyé à Karen une facture de 11 700,63 \$ pour des « frais de normes foncières ». Le greffier du Canton, qui a pris ses fonctions en mai 2014, nous a dit que l'ancien greffier n'avait pas facturé de frais de normes foncières aux propriétaires. À l'automne 2014, le service de la trésorerie du Canton a constaté que, dans plusieurs cas, les frais de normes foncières n'avaient pas été facturés aux propriétaires. Le greffier actuel a donc commencé à examiner les anciens dossiers de normes foncières et à envoyer des factures, dont celle de Karen. Le greffier a aussi inclus des frais administratifs de 10 % à la facture pour couvrir les coûts d'administration du Canton.
- 39 Karen nous a dit qu'elle avait été choquée quand elle avait reçu cette facture en février et qu'elle n'avait pas su comment réagir. La facture originale indiquait les heures (137,5) de l'agente d'exécution et ses kilomètres parcourus (5 345), et faisait référence à une recherche de titre, mais ne fournissait aucun autre détail des coûts. Karen a donc communiqué avec le Canton. Le greffier lui a envoyé un dossier par courriel le 25 mars 2015, indiquant les dates des heures de travail et du kilométrage de l'agente d'exécution des règlements.
- 40 Le 30 octobre 2015, le service de la trésorerie de la municipalité a envoyé une lettre à Karen l'informant que, comme le montant facturé n'avait pas été payé, la somme de 11 700,63 \$ avait été ajoutée à son compte d'impôt¹³.

¹³ Bien que la facture de février 2015 ait fait référence à des frais d'intérêts pour un retard de paiement, aucun intérêt n'a apparemment été ajouté au montant à payer.

- 41 Karen nous a dit qu'entre-temps, elle avait appris que la maison qu'elle espérait rénover, et où elle comptait emménager, ne pouvait pas être refaite. Elle allait devoir l'abattre et faire construire une nouvelle maison. Cependant, elle nous a expliqué qu'en raison de sa dette envers le Canton, elle n'avait pas pu obtenir d'hypothèque bancaire.
- 42 Les dossiers du Canton montrent que Karen a téléphoné au personnel du Canton le 5 novembre pour contester la facture. Karen a aussi communiqué avec le Canton par courriel le 24 novembre, demandant que sa dette soit temporairement annulée pour qu'elle puisse obtenir une hypothèque. Dans un courriel daté du 2 décembre, le maire lui a répondu qu'à son avis, le Canton n'était pas en droit de suspendre cette dette. Puis le Conseil a examiné la question lors d'une réunion le 7 décembre. D'après le procès-verbal, le Conseil a confirmé par un vote la totalité du montant facturé, mais a enjoint au personnel de laisser l'hypothèque de Karen prendre priorité sur sa dette envers le Canton, à condition que la dette ne soit pas radiée de son titre de propriété. En fin de compte, aucun accord n'a jamais été conclu quant à cette dette.
- 43 À deux reprises, Karen a tenté de négocier avec le Canton pour que le montant de sa facture soit réduit. Le 4 janvier 2016, le Conseil a examiné à huis clos une offre de l'avocat de Karen proposant de payer 2 000 \$, à condition que le Canton renonce au solde de la facture. Le Conseil a refusé cette offre. Le 14 janvier 2016, Karen a écrit au Conseil pour lui offrir de payer un premier versement de 2 100 \$, suivi de paiements mensuels de 50 \$ durant deux années. Le Conseil a examiné la question à huis clos le 18 janvier et, une fois de plus, il a voté en faveur d'un refus de l'offre. Le greffier a écrit à Karen le 19 janvier, confirmant que le Conseil avait rejeté son offre, car une acceptation aurait créé un mauvais précédent pour d'autres propriétés.
- 44 En septembre 2016, Karen a finalement réussi à obtenir un prêt privé pour continuer à construire une nouvelle maison sur sa propriété, mais elle nous a dit qu'elle l'avait obtenu à un taux d'intérêt beaucoup plus élevé que ce qu'elle aurait pu avoir auprès de la banque.

Respect de la légalité

- 45 Le cas de Karen soulève plusieurs questions quant au caractère raisonnable et à la transparence de l'exécution des règlements municipaux. Toutefois, la première question est de savoir si le Canton a agi dans le cadre de son pouvoir légal en lui facturant plus de 11 000 \$ de frais pour appliquer le règlement sur l'entretien des

terrains. Pour déterminer si une municipalité est en droit d'imposer des frais, il faut examiner les dispositions pertinentes de la loi et des règlements.

- 46 Le personnel du Canton nous a dit qu'il n'avait pas d'autre choix que de facturer les frais d'exécution aux propriétaires fonciers. Il a expliqué que le Canton avait déjà payé le Comté pour l'exécution du règlement et qu'il aurait été injuste de faire retomber les coûts liés à une propriété sur tous les autres contribuables. Le personnel a aussi redit à plusieurs reprises qu'il incombait à Karen de payer entièrement les frais d'exécution du Canton, plus des frais administratifs de 10 %, conformément à son règlement sur les normes foncières. Bien que le règlement sur les normes foncières du Canton mentionne le recouvrement des frais d'exécution et des frais administratifs, dans le cas de Karen, le règlement appliqué par le Canton est en fait le règlement sur l'entretien des terrains.
- 47 Le Canton était en droit d'adopter le règlement sur l'entretien des terrains en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹⁴. Conformément à cette Loi et aux modalités du règlement, le Canton avait aussi le droit de recouvrer les frais d'exécution directe, dans les cas où il avait effectué les travaux correctifs pour rendre une propriété conforme¹⁵. Par exemple, si l'agente d'exécution des règlements avait pris des dispositions, comme elle l'avait envisagé à un moment, pour faire remorquer et mettre à la casse les véhicules incriminés de la propriété, Karen aurait été responsable de ces coûts. Mais le règlement sur l'entretien des terrains ne prévoit aucun recouvrement des coûts d'exécution qui ne sont **pas** liés à une application directe dudit règlement. Par conséquent, la municipalité peut **uniquement** réclamer ces coûts à Karen si elle peut invoquer une autre autorité à cet égard.
- 48 En vertu de l'article 391 de la *Loi sur les municipalités*, les municipalités peuvent « fixer des droits ou des redevances à l'égard de personnes... [pour] les services fournis ou les activités exercées par elles ou en leur nom », ainsi que « les coûts payables par elles pour les services fournis ou les activités exercées par d'autres municipalités ou des conseils locaux ou en leur nom »¹⁶. Les frais d'administration ou d'exécution peuvent aussi être inclus dans ces droits ou redevances¹⁷. Toutefois, les municipalités ne peuvent exercer leurs pouvoirs en

¹⁴ Le paragraphe 5 (3) de la *Loi sur les municipalités*, *supra* note 2, stipule qu'un pouvoir municipal doit être exercé par voie de règlement. L'article 127 de la *Loi sur les municipalités* prévoit qu'une municipalité peut exiger d'un propriétaire ou d'un occupant qu'il nettoie et déblaie sa propriété, et peut réglementer quand et comment il doit le faire.

¹⁵ *Supra* note 8, art. 6; *supra* note 2, par. 446 (1).

¹⁶ *Supra* note 2, al. 391 (a – b).

¹⁷ *Ibid*, par. 391 (3).

vertu de la Loi qu'en adoptant des règlements¹⁸. Pour imposer des frais en vertu de l'article 391, une municipalité doit avoir un règlement stipulant ces frais. Le Canton de St. Clair a un règlement sur les frais¹⁹, mais ce règlement ne mentionne pas de frais d'inspection, d'exécution ou d'administration²⁰.

- 49 Le Comté a un règlement sur les services et les frais qui fixe des frais horaires pour les services du bâtiment, y compris pour l'inspection des bâtiments et les inspections spéciales²¹. Toutefois, le Canton n'a pas intégré les frais du Comté dans un règlement du Canton et il ne peut pas invoquer le règlement du Comté pour imposer des frais.
- 50 Dans le cas de Karen, ni le règlement du Canton sur l'entretien des terrains, ni son règlement sur les frais, ne l'autorisent à réclamer des frais liés à des services d'exécution fournis par le Comté. Par conséquent, le Canton ne peut pas légalement exiger de Karen qu'elle paie des frais d'exécution et d'administration associés aux efforts qu'il a faits pour faire respecter l'application du règlement sur l'entretien des terrains à sa propriété. Le Canton a outrepassé ses pouvoirs légaux en envoyant une facture à Karen et en ajoutant sa dette au rôle d'imposition. Dans ces circonstances, le Canton devrait immédiatement annuler cette dette, la radier du rôle d'imposition et rembourser à Karen tout paiement qu'elle a déjà fait en capital et en intérêts à cet égard.

Recommandation 1

Le Canton de St. Clair devrait immédiatement annuler la dette de Karen relativement aux frais de normes foncières, radier cette dette du rôle d'imposition et rembourser tout paiement déjà effectué à l'égard de la dette et tous frais d'intérêts connexes.

¹⁸ *Ibid*, par. 5 (3).

¹⁹ Canton de St. Clair, règlement, n° 20, *By-law to impose user fees and charged within the Township of St. Clair and to amend Township of St. Clair By-Law Number 64 of 2009* (15 mars 2010). **Remarque** : Le règlement fait référence à l'article 220.1 de la *Loi sur les municipalités* quant à son droit d'imposer des frais, disposition qui a été abrogée en 2003.

²⁰ La question peut aussi se poser de savoir si une municipalité peut exiger des frais pour les services non volontaires, en vertu de l'article 391. Par exemple, en vertu d'une version antérieure de cet article de la *Loi sur les municipalités*, les cours ont interprété l'expression « droits et redevances » comme se limitant à des paiements transactionnels et facultatifs pour défrayer les coûts d'un service reçu (comme des frais d'utilisation); voir *Ontario Private Campground Assn v. Harvey (Township)*, 33 OR (3d) 578, [1997] OJ No 1876; voir aussi *Carson's Camp Ltd. V. Amabel (Township)*, 159 DLR (4th) 180, 1998 CarswellOnt 1852.

²¹ Les services du bâtiment du Comté de Lambton gèrent les services d'exécution des règlements fournis aux municipalités de palier inférieur.

- 51 Les tentatives non autorisées du Canton pour recouvrer ses frais d'exécution auprès de Karen ont causé de la détresse et des désagréments à celle-ci. Par conséquent, le Canton devrait lui présenter des excuses pour sa conduite.

Recommandation 2

Le Canton de St. Clair devrait présenter des excuses à Karen pour lui avoir facturé des frais et pour avoir tenté d'en obtenir le recouvrement sans en avoir légalement le droit.

Rectifier le règlement sur l'entretien des terrains

- 52 Je reconnais que les propriétaires fonciers ont la responsabilité de se conformer aux règlements locaux et que le Canton a un intérêt légitime à vouloir recouvrer les frais d'exécution des règlements. Toutefois, le Canton doit respecter les exigences légales avant de tenter de recouvrer ses coûts d'inspection et autres frais auprès de propriétaires fonciers. Par conséquent, si le Canton souhaite recouvrer ses coûts d'exécution du règlement sur l'entretien des terrains à l'avenir, il ne devrait pas le faire de manière arbitraire. Il devrait adopter un règlement qui lui confère clairement ce droit de recouvrement.
- 53 Conformément à la loi, et pour garantir la transparence et l'équité, tout règlement autorisant un recouvrement des frais d'exécution devrait préciser dans quelles circonstances des frais d'inspection ou autres seront exigés, et fournir une indication du montant de ces frais. Généralement, pour être considérés comme des frais et non des taxes, les frais municipaux doivent correspondre approximativement au coût de prestation du service²². Certaines municipalités ont adopté des règlements qui fixent un taux horaire pour les inspections, tandis que d'autres prescrivent un taux forfaitaire. Par exemple, la Ville de Thunder Bay exige un paiement de 100 \$ pour les réinspections requises en vertu de son règlement d'entretien des cours, et un paiement fixe de 50 \$ quand elle émet un avis final de conformité²³.
- 54 Dans le cas de Karen, les frais de kilométrage facturés pour les visites de l'agente d'exécution des règlements à sa propriété variaient considérablement. Durant quatre années, l'agente s'était rendue chez elle 50 fois, en voiture. Elle

²² *Urban Outdoor Trans Ad v. Scarborough (City)*, 52 OR (3d) 607 par. 31, [2001] OJ No 261 (CA); voir aussi *Angus v Corporation of the Municipality of Port Hope*, 2016 ONSC 3931, 2016 CarswellOnt 9623.

²³ Ville de Thunder Bay, règlement, n° 13/2017, *A By-law to amend By-law Number 028-2—7, being a by-law to set fees and charges imposed for various Municipal Services, Schedule C*, (6 mars 2017).

avait parcouru en moyenne 106,9 kilomètres par visite, pour un total de 5 345 kilomètres. Le kilométrage enregistré variait de 40 km à 130 km par trajet, sans justification détaillée des écarts. Au cours d'une entrevue, l'agente a présumé que cette variation pouvait refléter le fait qu'elle :

- avait visité plusieurs propriétés durant un même trajet, et partagé le kilométrage entre elles;
- avait visité la propriété deux fois le même jour;
- s'était rendue au bureau du Canton ainsi qu'à la propriété;
- avait inclus un déplacement en ville pour aller déjeuner ou passer aux toilettes.

55 Les coûts d'exécution devraient être relativement prévisibles et ne devraient pas fluctuer, comme dans le cas de Karen, en fonction de l'itinéraire de l'agente ou de ses pauses au cours d'un jour donné. À titre de pratique exemplaire, et pour éviter de prendre injustement les propriétaires par surprise, le Canton devrait prescrire des montants précis de frais d'exécution.

Recommandation 3

Si le Canton de St. Clair a l'intention de recouvrer les coûts d'exécution de son règlement sur l'entretien des terrains, au-delà des coûts des mesures correctives, il devrait adopter un règlement qui :

- **autorise expressément le recouvrement des coûts d'exécution et d'administration;**
- **détermine les circonstances dans lesquelles des frais d'inspection et autres seront exigés;**
- **prescrit des coûts précis pour les mesures d'exécution.**

Coûts pour le Comté

56 Comme le Canton confie au Comté les services d'exécution des règlements, il est logique qu'il examine les frais appliqués par le Comté et la façon dont celui-ci détermine les coûts d'exécution. Nous avons étudié cette question dans le cas de Karen.

- 57 Le Comté de Lambton facture à chaque municipalité de palier inférieur les services d'exécution des règlements qu'il lui fournit, selon le principe du recouvrement intégral des coûts. Le personnel du Comté nous a dit que l'agente d'exécution des règlements garde un relevé de ses activités dans un journal et sur une feuille de calcul Excel. Une adjointe calcule le nombre de kilomètres parcourus et d'heures de travail de l'agente, pour chaque propriété, et attribue les heures et les kilomètres à la municipalité où se trouve chaque propriété. Puis, une fois par mois, le Comté envoie une facture à chaque municipalité de palier inférieur, incluant un montant qui représente le salaire horaire de l'agente et le kilométrage parcouru pour les propriétés de cette municipalité.
- 58 Les factures du Comté au Canton de St. Clair ne donnent pas de détails sur les activités d'exécution entreprises. Envoyées mensuellement au Canton, elles indiquent le nombre d'heures passées et de kilomètres parcourus par l'agente d'exécution des règlements pour chaque propriété du Canton au cours du mois. Le kilométrage total pour le mois et le nombre total d'heures sont tous deux multipliés par un tarif déterminé par le Comté, et les deux totaux résultants sont additionnés pour obtenir un montant total à payer. Un relevé des dépenses pour le mois est joint à chaque facture. Il indique la date, le nombre d'heures, le nombre d'appels et le nombre de kilomètres, ainsi que les adresses des propriétés.
- 59 Le Comté modifie les tarifs du kilométrage chaque année, au 1^{er} juillet, pour refléter le tarif de remboursement des déplacements en Ontario, établi par une directive sur les voyages émise par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada²⁴.
- 60 Le tarif horaire facturé pour le temps de l'agente d'exécution des règlements est également fixé annuellement par le Comté, dans une annexe à son règlement sur les services et les frais. Le chef du service du bâtiment du Comté nous a expliqué que le tarif horaire change chaque année en fonction des conventions collectives et des taux de pension, ainsi que d'autres coûts liés à la prestation des services. Toutefois, notre examen des factures envoyées au Canton pour Karen montre que les factures du Comté n'étaient pas toujours calculées avec exactitude. Bien que le tarif de service soit approuvé par le Conseil, par voie de son règlement sur les services et les frais, nous avons constaté que, pour les années examinées par notre Bureau, le personnel du Comté avait commencé à facturer de nouveaux tarifs plusieurs mois avant leur approbation.

²⁴ Lors d'une réunion du Conseil le 5 octobre 2005, le Conseil du Comté a adopté une résolution approuvant une recommandation du Comité des services internes et communautaires concernant le tarif de remboursement du kilométrage.

- 61 Le personnel du Comté nous a dit qu'il avait commencé à facturer de nouveaux tarifs d'exécution des règlements à compter du 1^{er} juillet parce qu'ils étaient proposés dans les rapports du personnel sur les budgets annuels, que le Conseil avait approuvés. Cependant, pour les années que nous avons examinées, les tarifs réels n'ont pas été précisés dans les règlements approuvant les budgets. Légalement, ils n'ont donc pas pris effet tant que le Conseil n'a pas approuvé un nouveau règlement sur les services et les frais et n'a pas déterminé la date de leur entrée en vigueur. Par exemple, au 1^{er} juillet 2011, le Comté a commencé à facturer au Canton un tarif horaire pour les services d'exécution qui n'a été approuvé par le Conseil que le 30 novembre 2011 et qui n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 2012. Le Comté a donc surfacturé le Canton pendant six mois. Le Canton a été sous-facturé du 1^{er} juillet 2013 au 12 février 2014, mais de nouveau surfacturé du 1^{er} juillet 2014 au 4 février 2015. Dans chaque cas, le Comté a appliqué un nouveau tarif avant son entrée en vigueur. Dans le cas de Karen, apparemment, la conséquence finale pour le Canton a été une surfacturation d'environ 155 \$²⁵.
- 62 À l'avenir, le Comté devrait veiller à ne pas facturer un tarif horaire pour les services d'exécution des règlements à moins d'avoir été expressément autorisé à le faire par un règlement.

Recommandation 4

Le Comté de Lambton devrait veiller à ne facturer aucuns frais pour des services d'exécution des règlements qui ne sont pas fixés tout d'abord dans un règlement, conformément à la *Loi sur les municipalités*.

- 63 Le Comté établit le tarif horaire de l'agente d'exécution dans son règlement sur les services et les frais, à la partie intitulée « Service du bâtiment ». Le tarif est désigné sous le terme « Inspection des bâtiments – frais applicables ». Le règlement fait aussi référence à des « inspections spéciales » et précise que les coûts de celles-ci correspondront au tarif applicable, plus le tarif de kilométrage fixé par le Conseil. Toutefois, le règlement ne précise pas expressément si le tarif du service du bâtiment sera appliqué aux inspections relatives aux normes foncières ou aux autres règlements, ou à des activités connexes.

²⁵ Ce calcul est fondé sur les renseignements disponibles dans le cas de Karen. Nous n'avons pas examiné les répercussions financières d'autres activités d'exécution des règlements effectuées par le Comté pour le Canton, ou d'autres municipalités desservies par le Comté, car ceci dépassait la portée de notre enquête.

- 64 Certaines municipalités utilisent un langage plus clair lorsqu'elles fixent des frais similaires. Par exemple, le règlement sur les frais d'utilisation de la Ville de Hamilton détermine « les frais exigés pour les inspections effectuées par la Ville en cas de non-conformité à tout règlement de la Ville »²⁶. Dans la Ville de Thunder Bay, le règlement sur les frais prévoit des coûts de 100 \$ pour la réinspection, conformément aux dispositions de règlements municipaux précis, y compris le règlement sur l'entretien des cours²⁷.
- 65 En précisant clairement la nature et l'objectif de chacun des coûts dans son règlement, le Comté peut améliorer la transparence et contribuer à éviter les surprises pour les résidents et les municipalités de palier inférieur.

Recommandation 5

Le Comté de Lambton devrait préciser clairement la nature des frais établis par règlement, y compris tous les frais relatifs aux inspections réglementaires.

Suivi des coûts d'exécution

- 66 Le Canton de St. Clair n'a pas repéré les erreurs de facturation du Comté. Dans le cas de Karen, d'importants coûts d'exécution se sont accumulés durant quatre années sans que le Canton ne les remette en question. Le greffier du Canton nous a dit que personne ne faisait le suivi des factures d'exécution du Comté. Les factures étaient tout simplement payées au fur et à mesure de leur arrivée. À l'avenir, le Canton devrait examiner avec vigilance les coûts d'exécution dans les cas individuels. Bien que le Comté soit responsable de s'assurer qu'il facture les coûts corrects de ses activités d'exécution, le Canton est lui aussi redevable envers ses citoyens et doit examiner les factures qu'il reçoit et confirmer la justesse des tarifs facturés.

Recommandation 6

Le Canton de St. Clair devrait examiner les factures des services d'exécution qu'il reçoit du Comté de Lambton pour vérifier que les tarifs qui lui sont facturés sont les tarifs applicables aux dates d'exécution concernées.

²⁶ Ville de Hamilton, règlement, n° 17-137, *A By-law to Establish Certain 2017 User Fees and Charges for Services, Activities or the Use of Property* (14 juillet 2017).

²⁷ *Supra* note 23.

Formalisation de l'entente d'exécution des règlements

- 67 L'absence d'entente écrite entre le Canton et le Comté au sujet des services et des frais d'exécution est préoccupante. Elle a contribué à une situation où des factures inexactes ont été envoyées et payées entre le Comté et le Canton, et où des résidents ont été tenus dans l'ignorance. Afin de garantir plus de responsabilisation et de transparence, le Canton et le Comté devraient conclure une entente officielle, qui devrait être affichée publiquement pour que les résidents sachent à quoi s'attendre en ce qui concerne les services et les frais d'exécution.

Recommandation 7

Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient conclure une entente officielle sur les services d'exécution, et celle-ci devrait être affichée publiquement.

- 68 Mon enquête a révélé plusieurs problèmes qui pourraient être réglés par une entente sur les services d'exécution pour renforcer la prévisibilité fiscale, ainsi que l'efficacité et le caractère raisonnable de l'exécution des règlements et de la facturation.

Tarifification

- 69 Le Comté et le Canton devraient tous deux savoir clairement, et en tout temps, quels tarifs seront facturés pour les services d'exécution, et de quelle manière la tarification est déterminée. Bien que le Comté fixe les tarifs de ses services, le Canton devrait en être informé d'avance pour planifier toute augmentation future des tarifs et modifier les règlements pertinents en conséquence. Une entente officielle devrait faire référence aux services d'exécution qui seront couverts, aux tarifs applicables pour les services et le kilométrage, ainsi qu'au processus de calcul et de notification des changements de tarification. Une plus grande certitude quant aux tarifs permettra d'accroître la responsabilisation financière et le Canton pourra examiner efficacement les factures par rapport à des normes établies.
- 70 Les tarifs de kilométrage et la répartition des coûts de kilométrage entre les municipalités devraient aussi être normalisés pour limiter les fluctuations arbitraires résultant de l'horaire de travail et du choix d'itinéraire d'un agent d'exécution des règlements. Actuellement, l'agent du Comté travaille à partir du bureau du Comté dans la Ville de Plympton-Wyoming. Elle nous a expliqué

qu'elle commence et termine la plupart de ses déplacements à ce bureau et que les frais sont calculés en conséquence. Les municipalités sont facturées moins cher pour les inspections de propriétés proches du bureau du Comté que pour celles de propriétés éloignées, à la fois parce que les frais de kilométrage sont moindres et parce que l'agente passe moins de temps à se rendre sur les lieux. Dans le cas des propriétés plus éloignées, les municipalités doivent souvent payer le kilométrage et le temps des pauses faites par l'agente pour déjeuner ou passer aux toilettes. Les kilomètres comptés pour une propriété particulière peuvent aussi fluctuer en fonction des autres endroits où l'agente décide de se rendre, un jour donné. L'agente nous a dit que, si elle visite plus d'une propriété durant un déplacement, elle fait une approximation pour répartir le kilométrage entre les propriétés, d'après la distance relative de chacune d'elles par rapport au bureau du Comté.

- 71 Le Comté et le Canton devraient faire des prévisions de calcul du kilométrage et des autres coûts de déplacement dans le cadre d'une entente officielle, ce qui renforcerait la prévisibilité et le caractère raisonnable des frais de kilométrage.

Recommandation 8

Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient établir, par une entente officielle :

- **les tarifs de services spécifiques d'exécution des règlements et de kilométrage;**
- **un processus de modification des tarifs annuels, avec un préavis au Canton;**
- **une méthode de calcul du kilométrage et des frais de déplacement connexes qui ne dépend pas des variations de l'horaire d'inspection des propriétés et des pauses de l'agent d'exécution des règlements.**

Règlement des différends

- 72 Quand notre Bureau a fait des demandes de renseignements au Canton et au Comté sur la possibilité d'annuler ou de modifier la facture de Karen, le personnel du Comté a dit qu'il n'était pas en droit de faire quoi que ce soit, car c'était le Canton qui avait émis la facture. De son côté, le Canton nous a dit que seul le Comté pouvait modifier cette facture. Quand nous avons parlé au maire du Canton, il nous a dit que l'agente d'exécution des règlements avait « carte

blanche » pour la facturation, car le travail se fait à forfait, et le Canton ne peut pas remettre en question le travail d'un employé du Comté. Actuellement, le manque de clarification des rôles, des responsabilités et des droits respectifs du Canton et du Comté entraîne une inertie et une incapacité à régler efficacement les problèmes légitimes de facturation des services d'exécution. Il serait avantageux pour le Comté, le Canton et leurs résidents de définir et de formaliser clairement les rôles, les responsabilités et les droits respectifs du Comté et du Canton en matière d'exécution des règlements.

- 73 Le Canton devrait pouvoir explicitement s'informer auprès du Comté à propos de factures individuelles et obtenir des comptes rendus détaillés sur les efforts d'exécution des règlements, y compris en réponse aux différends soulevés par les propriétaires fonciers touchés. Enfin, il devrait exister un mécanisme officiel de règlement des différends pour répondre aux préoccupations du Canton quant au calcul des factures et aux autres problèmes, y compris les questions provenant de personnes touchées par l'exécution des règlements. De plus, le Canton et le Comté devraient tous deux instaurer un processus de plainte pour répondre aux préoccupations en matière de services et de factures d'exécution.

Recommandation 9

Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient établir, par une entente officielle :

- **leurs rôles, responsabilités et droits respectifs concernant l'exécution des règlements, y compris le droit pour le Canton de demander et d'obtenir des comptes rendus détaillés des factures individuelles et des mesures d'exécution;**
- **un processus de règlement des différends pour le Canton et les résidents touchés, concernant les services et les factures d'exécution.**

Guider l'exécution des règlements

- 74 En l'absence d'une entente officielle entre le Canton et le Comté, et faute d'une politique d'exécution des règlements établie par le Canton, l'agente d'exécution des règlements du Comté n'a pas de directive précise sur l'exécution des règlements du Canton. Dans le cadre du processus actuel du Canton, une fois que le Conseil décide de transmettre une plainte à l'agente, le Canton confie les activités d'exécution au pouvoir discrétionnaire de celle-ci. L'agente détermine quand visiter une propriété et, d'après son évaluation, elle décide quel règlement

du Canton appliquer. L'agente a aussi le pouvoir discrétionnaire de décider quand elle doit faire rapport d'un cas particulier au Canton ou au Conseil. L'agente décide quand et comment contacter le propriétaire foncier. Par exemple, dans le cas de Karen, l'agente savait que celle-ci était inscrite sur le titre de la propriété en tant que propriétaire unique, mais elle a choisi de ne pas communiquer avec elle par écrit pendant près de deux ans.

- 75 Le Canton nous a expliqué qu'il a certaines attentes à l'égard de l'agente d'exécution des règlements. Par exemple, il s'attend à ce qu'elle communique avec le propriétaire inscrit sur le titre de propriété et lui explique le processus d'exécution durant une inspection. Toutefois, ces attentes ne sont pas consignées par écrit et, de toute évidence, elles n'ont pas été respectées dans le cas de Karen. Au lieu de cela, l'agente d'exécution des règlements a traité à maintes reprises avec l'ex-conjoint de Karen, qui n'était pas responsable de veiller à la conformité aux règlements ou de payer les frais d'exécution. De plus, le processus d'exécution s'est déroulé par à-coups durant quatre années, tandis que des coûts importants s'accumulaient pour Karen qui n'en soupçonnait rien, et que seuls des rapports périodiques étaient faits au Conseil du Canton.
- 76 En outre, rien n'exige de l'agente d'exécution des règlements qu'elle tienne des comptes rendus d'activités. Dans le cas de Karen, les comptes rendus de l'agente prennent la forme de notes dans un journal et dans une feuille de calcul Excel. Les renseignements donnés sont rares et les heures effectuées et les kilomètres parcourus sont indiqués sans aucune explication des activités connexes. Par exemple, l'agente d'exécution a noté dans son dossier qu'elle avait parlé 34 fois avec le greffier du Canton au cours des quatre années où elle avait inspecté la propriété de Karen. Toutefois, ses notes ne comprennent pas d'information sur la teneur de ces discussions et ne font pas de distinction entre les appels téléphoniques et les rencontres en personne. De plus, quand l'agente a accompli plus d'une activité pour la propriété de Karen, au cours d'un jour donné, elle a uniquement noté le temps total, et non le temps passé à chaque activité. Par conséquent, pour les jours où elle a visité la propriété de Karen et a parlé au greffier, nous ne pouvons pas déterminer la longueur des appels ou des visites.
- 77 Quand l'agente a noté les kilomètres parcourus en voiture pour inspecter la propriété de Karen, elle n'a pas indiqué si la distance comprenait un déplacement jusqu'au bureau municipal ou en ville pour le déjeuner. Ses notes ne montrent pas si la distance a été répartie entre deux propriétés ou plus, ou si elle a dû se rendre à la propriété de Karen deux fois en une même journée. Par conséquent, les distances facturées variaient grandement d'un jour à un autre et l'agente n'a pu que présumer les raisons potentielles de tels écarts.

- 78 Dans son guide d'exécution des règlements, l'Ombudsman de la Colombie-Britannique, qui exerce un droit de surveillance sur les municipalités depuis 1995, recommande que les enquêteurs chargés des règlements municipaux documentent toutes les mesures importantes prises, y compris le temps consacré à chaque activité individuelle. Le guide précise que le dossier devrait aussi comprendre les éléments de preuve recueillis, leur source et la date de leur recueil. De plus, le dossier devrait refléter les décisions importantes qui ont été prises et leur justification, et faire référence aux règlements, aux lois et aux politiques applicables²⁸. C'est une approche judicieuse d'exécution des règlements, qui devrait être adoptée en Ontario.
- 79 Le Canton et le Comté devraient clarifier les rôles respectifs du Conseil du Canton, du personnel et de l'agente d'exécution des règlements du Comté. Le Canton devrait aussi veiller à établir des attentes quant à l'exécution de ses règlements par l'agente du Comté, y compris en ce qui concerne les contacts avec les personnes inscrites sur le titre de propriété et la tenue des dossiers. De plus, le Canton devrait établir un processus régissant l'échéancier, le contenu et la méthode pour les rapports présentés par l'agente au Conseil sur les progrès des enquêtes. Le Canton peut agir en ce sens dans le cadre d'une entente officielle avec le Comté, soit en énonçant précisément de telles exigences dans l'entente, soit en incluant une exigence selon laquelle l'agente doit appliquer une politique ou un règlement précis du Canton intégrant ces éléments lorsqu'elle fournit des services d'exécution au Canton.

Recommandation 10

Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient établir, par une entente officielle :

- **les rôles du Canton, du Comté et de l'agente d'exécution des règlements relativement à l'exécution des règlements;**
- **des indications précises à l'intention de l'agente d'exécution des règlements du Comté quant à l'exécution des règlements du Canton, y compris en ce qui a trait aux communications avec les propriétaires fonciers et à la tenue des dossiers;**

²⁸ Bureau de l'Ombudsman de la Colombie-Britannique, *Bylaw Enforcement: Best Practices for Local Governments*, Rapport spécial n° 36 (mars 2016) à 29, en ligne : <https://www.bcombudsperson.ca/documents/bylaw-enforcement-best-practices-guide-local-governments>.

- **des exigences de rapports sur les progrès de l'exécution des règlements.**

Communications avec le plaignant

- 80** Dans le cas de Karen, l'agente d'exécution des règlements a parlé à 23 reprises au plaignant. Le Canton a été facturé pour ces appels, et les coûts ont été ajoutés par la suite à la facture de Karen. Bien que les notes de l'agente ne soient pas suffisamment détaillées pour déterminer la durée de chacun des appels téléphoniques, nous avons pu conclure que, dans au moins trois cas, le Comté avait facturé au Canton une heure de temps de l'agente. L'agente d'exécution des règlements du Comté nous a dit que si un plaignant bavard l'appelle, elle n'a pas d'autre choix que de l'écouter et de facturer au Canton le temps passé.
- 81** Inévitablement, il y a des situations où un plaignant doit parler à l'agent d'exécution des règlements du Comté. Toutefois, pour minimiser les coûts potentiellement importants et imprévisibles des communications des plaignants pour le Canton et les propriétaires fonciers, le Canton devrait se demander s'il ne serait pas plus économique et plus efficace de désigner un membre de son personnel comme responsable principal des communications directes avec les plaignants.

Recommandation 11

Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient envisager de désigner, par une entente officielle, un employé du Canton comme responsable principal des communications avec les personnes qui se plaignent d'infractions aux règlements.

Éviter les surprises

- 82** La facture reçue par Karen a été émise illégalement. Le processus d'exécution menant à cette facture était également opaque et déraisonnable.
- 83** Pour que l'exécution des règlements soit efficace, il faut que la personne qui commet l'infraction sache qu'elle contrevient à la loi et soit informée de ce qu'il en coûte. Le règlement du Canton sur l'entretien des terrains stipule que, quand un inspecteur constate une contravention à un règlement, il doit en aviser le propriétaire par écrit. Cependant, le terme « propriétaire » est défini de manière

large par le règlement et comprend les divers occupants d'une propriété, pas seulement le propriétaire légal. Dans le cas de Karen, bien que l'agente d'exécution des règlements ait déterminé en 2011 que l'état de la propriété de Karen contrevenait au règlement, Karen n'en a pas été avisée par écrit pendant près de deux ans. Entre-temps, l'agente a inspecté sa propriété **29** fois, accumulant **3 275** kilomètres de trajet et consacrant **85,5** heures à ce dossier. L'ordonnance de décembre 2012 que Karen a reçue ne faisait aucune mention de telles activités et n'indiquait pas qu'elles pourraient lui être facturées. Après la délivrance de l'ordonnance, les frais d'exécution ont continué de s'alourdir les deux années suivantes, jusqu'à ce que le total atteigne plus de **11 000 \$**, sans autre avis à Karen. Seules des tentatives minimales ont été faites pour communiquer directement avec elle. Finalement, Karen, qui était légalement responsable de respecter le règlement, a été prise au dépourvu.

Quelques mesures positives

- 84** Le Canton nous a dit qu'en 2015, du fait de problèmes précédents liés au coût et à la transparence de l'exécution des règlements, il avait apporté des améliorations à ses pratiques. Dans le cadre de son nouveau processus, il ne transmet pas automatiquement au Comté toutes les plaintes concernant les propriétés. Actuellement, quand quelqu'un se plaint et allègue qu'une propriété enfreint un règlement, le Conseil demande au greffier de visiter cette propriété et d'en examiner l'état. Le greffier cherche à déterminer les infractions potentielles au règlement, soit à partir de la route, soit en frappant à la porte pour parler au propriétaire. Si le greffier croit qu'il peut y avoir une infraction au règlement, le Canton fait parvenir une lettre au propriétaire inscrit sur le titre de propriété – soit en mains propres, soit par courrier recommandé. La lettre indique l'infraction potentielle et avertit le propriétaire que tous les coûts des services d'un agent d'exécution lui seront facturés, le cas échéant. Le Canton accorde ensuite au propriétaire un délai de 30 jours pour remédier à la violation potentielle. Après 30 jours, le greffier visite de nouveau la propriété. Si le propriétaire coopère, le Canton peut continuer de travailler avec lui en vue de remédier à la violation; sinon, le greffier transmet le dossier au Comté et les frais commencent à s'accumuler.
- 85** Le personnel du Canton a reconnu que le nouveau processus est plus efficace. Ce processus a amélioré le degré de conformité aux règlements et réduit les coûts pour le Canton et les propriétaires fonciers. Désormais, le Canton transmet moins de cas au Comté en vue de faire exécuter les règlements. Précédemment, il transmettait quelque 15 à 20 cas par année, tandis qu'il en renvoie maintenant cinq au plus. Le personnel du Canton nous a dit que, quand une plainte est transmise au Comté, des factures mensuelles d'exécution sont actuellement

envoyées aux propriétaires. De plus, le greffier nous a avisés que le Canton envoie aussi des lettres aux propriétaires pour leur faire savoir quand leur dossier est fermé, et pour confirmer tout montant de frais connexes impayé.

Améliorer les améliorations

- 86** Les améliorations apportées au processus du Canton sont positives et vont dans la bonne direction. Toutefois, bien qu'elles traitent certains des problèmes que nous avons relevés, surtout en ce qui concerne les avis aux propriétaires fonciers, le processus reste informel et n'est pas consigné par écrit dans un règlement ou une politique du Canton.
- 87** De plus, aucun mécanisme ne permet aux propriétaires fonciers de contester l'application spécifique du règlement sur l'entretien des terrains. Dans le cas de Karen, l'agente d'exécution des règlements a décidé d'appliquer le règlement sur l'entretien des terrains plutôt que le règlement sur les normes foncières, en partie parce que le règlement sur l'entretien des terrains ne prévoit pas de droit d'appel. Il s'agit là d'une distinction plutôt arbitraire et, comme le montre le cas de Karen, l'absence de droit d'appel ne réduit pas forcément le temps d'exécution.
- 88** Pour renforcer l'uniformité, la transparence et l'équité du processus d'exécution des règlements du Canton, le Canton devrait officialiser son nouveau processus graduel d'exécution pour les plaintes concernant les propriétés, et intégrer un droit d'appel à son règlement sur l'entretien des terrains. Ce faisant, il devrait exiger qu'une recherche de titre soit effectuée pour confirmer l'identité du propriétaire inscrit et que ce propriétaire soit avisé par écrit et dès que possible de toute infraction et des frais d'exécution. Le Canton devrait aussi envisager d'adopter les pratiques exemplaires d'exécution suivies par d'autres municipalités et d'autres instances. En vertu d'une entente avec le Comté, il pourrait exiger que l'agent d'exécution des règlements du Comté se conforme à ce règlement quand il fournit des services au Canton.
- 89** La Ville de Thunder Bay a instauré un processus graduel pour encourager la conformité à ses règlements sur les propriétés. Une combinaison du règlement municipal sur l'entretien des cours²⁹, du règlement sur les droits et redevances³⁰ et de la politique d'exécution des règlements prévoit la séquence d'exécution suivante, qui comprend un droit d'appel :

²⁹ Ville de Thunder Bay, règlement, n° 68-2008, *Yard Maintenance By-law*, (9 juin 2008).

³⁰ *Supra* note 23.

1. Le premier avis est émis, indiquant les infractions aux règlements et les mesures d'action requises, et précisant que si la propriété n'est pas en conformité à une date précise, le propriétaire recevra un avis final et devra payer des frais de 50 \$, conformément au règlement municipal sur les droits et redevances.
2. Si le premier avis ne mène pas à la conformité, un avis final est envoyé et des frais de 50 \$ sont facturés au propriétaire. L'avis final indique les infractions ainsi que les mesures requises, et précise que si le propriétaire ne se conforme pas pour une date précise, la Ville pourra prendre les mesures requises aux frais du propriétaire, plus des frais d'administration de 100 \$.
3. L'avis final indique que si le destinataire n'est pas d'accord avec l'avis, il peut communiquer avec le responsable des permis et de l'exécution des règlements dans les 10 jours.
4. Si le destinataire de l'avis n'est toujours pas d'accord après avoir parlé au responsable, il peut faire appel du dernier avis auprès du Comité des normes foncières de la Ville.

Recommandation 12

Le Canton de St. Clair devrait intégrer officiellement sa nouvelle approche graduelle d'exécution des règlements relativement aux propriétés, par le biais de modifications aux règlements, incluant l'obligation de faire une recherche de titre pour confirmer le propriétaire inscrit de la propriété, et stipulant que le propriétaire inscrit doit être avisé par écrit, et dès que possible, de l'infraction et de tous les frais d'exécution.

Recommandation 13

Le Canton de St. Clair devrait modifier son règlement sur l'entretien des terrains pour y inclure un droit d'appel.

Établir des attentes d'exécution

- 90** En plus de modifier son règlement pour refléter sa nouvelle approche d'exécution des règlements sur les propriétés, le Canton devrait envisager d'élaborer une politique d'exécution des règlements. Plusieurs municipalités en Ontario ont

adopté des politiques d'exécution des règlements pour mieux expliquer aux résidents comment le personnel répond aux plaintes concernant les règlements et exerce son pouvoir discrétionnaire à cet égard. Par exemple :

- Le Canton de Cramahe a adopté une politique d'exécution des règlements en mai 2017 qui stipule comment soumettre des plaintes et qui détermine un système de classification des infractions³¹.
- La politique d'exécution des règlements du Canton de Woolwich définit et traite les plaintes vexatoires et répétées d'une même personne, et établit un processus d'exécution en deux étapes. Elle confirme aussi que le personnel peut exercer son pouvoir discrétionnaire quand il répond à des plaintes concernant les règlements, tout en précisant les facteurs à considérer dans ses prises de décision³².
- La Ville de Lincoln a une politique d'exécution des règlements qui précise en détail les mesures que le personnel municipal doit prendre en réponse à une plainte³³.
- Le manuel des politiques et des procédures d'exécution des règlements de la Ville de Penetanguishene fait référence à ses attentes en matière de comptes rendus, et comprend des organigrammes détaillés du processus d'enquête, précisant entre autres quand il faut envoyer des avis d'infraction au propriétaire inscrit sur le titre de la propriété³⁴.

91 Le guide d'exécution des règlements de l'Ombudsman de la Colombie-Britannique recommande aux municipalités d'adopter une politique d'exécution définissant les rôles distincts du Conseil et du personnel en matière d'exécution des règlements³⁵. Le guide recommande aussi de déterminer, par voie de politique, la façon dont le personnel doit exercer son pouvoir discrétionnaire à toutes les étapes du processus, notamment pour décider s'il doit enquêter sur

³¹ Canton de Cramahe, politique, *Enforcement of By-laws Policy* (2 mai 2017), en ligne : <<http://www.visitcramahe.ca/sites/cramahe.civicwebcms.com/files/media/oldimngs/Bylaw%20Enforcement%20Policy.pdf>>.

³² Canton de Woolwich, politique, *By-law Enforcement Policy* (26 novembre 2013), en ligne : <<https://www.woolwich.ca/en/township-services/resources/By-law-Enforcement---By-law-Enforcement-Policy.pdf>>.

³³ Ville de Lincoln, politique, n° CS-2003-01, *Municipal By-law Enforcement Policy* (2 juin 2003), en ligne : <<https://lincoln.civicweb.net/document/45441/By-law%20Enforcement%20Policy.pdf?handle=9B0A9953C41B4B938C1DAFC669332A93>>.

³⁴ Ville de Penetanguishene, Manuel de politiques, *Municipal Law Enforcement Policy and Procedure Manual* (7 octobre 2013), en ligne : <<https://penetanguishene.civicweb.net/filepro/documents/13972?preview=14168>>.

³⁵ *Supra* note 28.

une plainte, envoyer une lettre au propriétaire et transmettre une plainte à un agent d'exécution des règlements³⁶.

- 92 À titre de pratique exemplaire, le Canton de St. Clair devrait élaborer sa propre politique d'exécution des règlements, laissant à ceux qui l'appliquent la souplesse nécessaire pour répondre à chaque plainte en fonction des faits, mais établissant aussi des facteurs d'orientation pour garantir l'uniformité entre les plaintes. Une telle approche faciliterait le processus décisionnel et expliquerait comment les décisions d'exécution sont prises. Si le Canton retient cette option, il pourrait exiger, en accord avec le Comté, que l'agent d'exécution des règlements observe la politique lorsqu'il fournit des services au Canton.

Recommandation 14

Le Canton de St. Clair devrait élaborer une politique écrite pour traiter les plaintes sur les propriétés, et cette politique devrait refléter les pratiques exemplaires d'exécution, être adoptée par le Conseil et comprendre les éléments suivants :

- **référence aux rôles distincts du Conseil et du personnel en matière d'exécution des règlements;**
- **manière dont les plaintes doivent être reçues et documentées;**
- **mesures à prendre en réponse à une plainte, y compris quand et comment aviser le propriétaire inscrit;**
- **orientations pour le personnel exerçant son pouvoir discrétionnaire à chaque étape du processus d'exécution des règlements;**
- **directives au personnel du Canton indiquant quand et comment informer le Conseil des progrès d'une enquête.**

Politique des plaintes

- 93 Inévitablement, les municipalités reçoivent des plaintes sur le processus d'exécution des règlements, provenant de résidents qui considèrent que ce processus est trop rigoureux et d'autres qui le jugent trop laxiste. J'encourage toujours les municipalités à élaborer une politique générale pour répondre aux plaintes du public. À mon avis, c'est au palier local qu'il convient le mieux de régler les préoccupations quant à l'administration municipale, et les procédures

³⁶ *Ibid.*

municipales de plaintes devraient être adaptées aux besoins et au contexte particuliers de la communauté locale. Le Canton devrait veiller à instaurer une politique de plaintes à suivre pour répondre à des questions très diverses, y compris aux préoccupations sur la qualité de l'exécution des règlements. Mon Bureau a conçu des ressources pour aider les municipalités à élaborer leurs politiques de plaintes³⁷. L'Association of Municipal Managers, Clerks, and Treasurers of Ontario a aussi une fonction de recherches sur son site Web qui peut être utilisée pour retracer les politiques de plaintes dans les municipalités de l'Ontario³⁸.

Recommandation 15

Le Canton de St. Clair devrait élaborer une politique écrite pour répondre aux plaintes des membres du public.

Opinion

- 94 Mon enquête a confirmé que le Canton de St. Clair avait agi sans justification légale quand il a envoyé une facture de **11 700,63 \$** à Karen et a porté cette dette au rôle d'imposition. Il a aussi agi injustement quand, après quatre ans d'activités sporadiques d'exécution des règlements, il lui a envoyé une facture sans aucunement la prévenir qu'elle pourrait être tenue responsable des efforts d'exécution faits à son insu. En outre, le Canton a omis de veiller à ce que :
- les dispositions d'exécution avec le Comté fassent l'objet d'une entente officielle;
 - les frais et activités d'exécution des règlements soient justes, raisonnables, exacts, correctement documentés et régulièrement suivis;
 - un avis suffisant des activités d'exécution et de leurs conséquences potentielles soit donné à Karen.
- 95 Je considère que la conduite du Canton était déraisonnable, injuste, erronée et contraire à la loi en vertu des alinéas 21 (1) a), b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*.

³⁷ Ombudsman de l'Ontario, *Cartes-conseils pour municipalités et Conseils sur les politiques municipales de règlement des plaintes*, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/brochures-et-affiches>>.

³⁸ AMCTO recherche Google sur les municipalités, <<https://www.amcto.com/amcto/googlesearchpage.html>>.

- 96 Le Canton est responsable des activités d'exécution des règlements qui concernent ses résidents. Il ne peut pas échapper au blâme du simple fait qu'il délègue le pouvoir d'exécution au Comté. Cependant, le Comté de Lambton a une certaine responsabilité dans cette affaire. Il a omis d'officialiser l'entente d'exécution avec le Canton, ce qui a entraîné un manque de clarté et de rigueur dans les processus. Il a facturé au Canton des frais non autorisés pour les services d'exécution et il n'a pas veillé à ce que les frais d'exécution soient clairs, prévisibles, uniformes, exacts et justifiés par la tenue de dossiers détaillés. Dans ces circonstances, je conclus que la conduite du Comté était déraisonnable, injuste et erronée en vertu des alinéas 21 (1) b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 97 Il est important pour les organismes du secteur public placés sous notre surveillance de faire preuve de transparence dans leurs efforts pour mettre en œuvre mes recommandations. Par conséquent, il devrait faire rapport publiquement, et à mon Bureau, de leurs progrès.

Recommandation 16

Le Canton de St. Clair devrait faire rapport publiquement, et à mon Bureau, dans six mois, sur les progrès qu'il a réalisés dans la mise en œuvre de mes recommandations, puis tous les six mois par la suite jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises pour y donner suite.

Recommandations

- 98 Pour répondre aux préoccupations que j'ai cernées durant mon enquête, je fais les recommandations suivantes :
1. **Le Canton de St. Clair devrait immédiatement annuler la dette de Karen relativement aux frais de normes foncières, radier cette dette du rôle d'imposition et rembourser tout paiement déjà effectué à l'égard de la dette et tous frais d'intérêts connexes.**
 2. **Le Canton de St. Clair devrait présenter des excuses à Karen pour lui avoir facturé des frais et pour avoir tenté d'en obtenir le recouvrement sans en avoir légalement le droit.**
 3. **Si le Canton de St. Clair a l'intention de recouvrer les coûts d'exécution de son règlement sur l'entretien des terrains, au-delà des coûts des mesures correctives, il devrait adopter un règlement qui :**
 - **autorise expressément le recouvrement des coûts d'exécution et d'administration;**
 - **détermine les circonstances dans lesquelles des frais d'inspection et autres seront exigés;**
 - **prescrit des coûts précis pour les mesures d'exécution.**
 4. **Le Comté de Lambton devrait veiller à ne facturer aucuns frais pour des services d'exécution des règlements qui ne sont pas fixés tout d'abord dans un règlement, conformément à la *Loi sur les municipalités*.**
 5. **Le Comté de Lambton devrait préciser clairement la nature des frais établis par règlement, y compris tous les frais relatifs aux inspections réglementaires.**
 6. **Le Canton de St. Clair devrait examiner les factures des services d'exécution qu'il reçoit du Comté de Lambton pour vérifier que les tarifs qui lui sont facturés sont les tarifs applicables aux dates d'exécution concernées.**
 7. **Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient conclure une entente officielle sur les services d'exécution, et celle-ci devrait être affichée publiquement.**

8. Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient établir, par une entente officielle :
- les tarifs de services spécifiques d'exécution des règlements et de kilométrage;
 - un processus de modification des tarifs annuels, avec un préavis au Canton;
 - une méthode de calcul du kilométrage et des frais de déplacement connexes qui ne dépend pas des variations de l'horaire d'inspection des propriétés et des pauses de l'agent d'exécution des règlements.
9. Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient établir, par une entente officielle :
- leurs rôles, responsabilités et droits respectifs concernant l'exécution des règlements, y compris le droit pour le Canton de demander et d'obtenir des comptes rendus détaillés des factures individuelles et des mesures d'exécution;
 - un processus de règlement des différends pour le Canton et les résidents touchés, concernant les services et les factures d'exécution.
10. Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient établir, par une entente officielle :
- les rôles du Canton, du Comté et de l'agente d'exécution des règlements relativement à l'exécution des règlements;
 - des indications précises à l'intention de l'agente d'exécution des règlements du Comté quant à l'exécution des règlements du Canton, y compris en ce qui a trait aux communications avec les propriétaires fonciers et à la tenue des dossiers;
 - des exigences de rapports sur les progrès de l'exécution des règlements
11. Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient envisager de désigner, par une entente officielle, un employé du Canton comme responsable principal des communications avec les personnes qui se plaignent d'infractions aux règlements.
12. Le Canton de St. Clair devrait intégrer officiellement sa nouvelle approche graduelle d'exécution des règlements relativement aux propriétés, par le biais de modifications aux règlements, incluant l'obligation de faire une recherche de titre pour confirmer le propriétaire

inscrit de la propriété, et stipulant que le propriétaire inscrit doit être avisé par écrit, et dès que possible, de l'infraction et de tous les frais d'exécution.

13. Le Canton de St. Clair devrait modifier son règlement sur l'entretien des terrains pour y inclure un droit d'appel.

14. Le Canton de St. Clair devrait élaborer une politique écrite pour traiter les plaintes sur les propriétés, et cette politique devrait refléter les pratiques exemplaires d'exécution, être adoptée par le Conseil et comprendre les éléments suivants :

- **référence aux rôles distincts du Conseil et du personnel en matière d'exécution des règlements;**
- **manière dont les plaintes doivent être reçues et documentées;**
- **mesures à prendre en réponse à une plainte, y compris quand et comment aviser le propriétaire inscrit;**
- **orientations pour le personnel exerçant son pouvoir discrétionnaire à chaque étape du processus d'exécution des règlements;**
- **directives au personnel du Canton indiquant quand et comment informer le Conseil des progrès d'une enquête.**

15. Le Canton de St. Clair devrait élaborer une politique écrite pour répondre aux plaintes des membres du public.

16. Le Canton de St. Clair et le Comté de Lambton devraient faire rapport publiquement, et à mon Bureau, dans six mois, sur les progrès qu'ils ont réalisés dans la mise en œuvre de mes recommandations, puis tous les six mois par la suite jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises pour y donner suite.

Réponses

- 99 Comme nous le faisons dans toutes nos enquêtes officielles, nous avons communiqué une version préliminaire de ce Rapport au Canton et au Comté et nous leur avons donné l'occasion d'y répondre. J'ai tenu compte de leurs réponses dans la préparation de cette version finale du Rapport.

Comté de Lambton

- 100 Toutes les recommandations que j'ai adressées au Comté ont été acceptées (**Recommandations 4, 5, 7, 8, 9, 10 et 11**). Dans une lettre au nom du Comté, le président du Conseil de Comté a souligné que la **Recommandation 4** avait déjà été mise en œuvre, car le règlement du Comté sur les frais est maintenant actualisé immédiatement quand les frais sont modifiés. Il a précisé que le Comté avait aussi commencé à mettre à jour ses ententes de services et qu'il tiendra compte de mes recommandations au fur et à mesure qu'il rédigera de nouvelles ententes. « Nous sommes déterminés à apporter des améliorations », a-t-il écrit.
- 101 Je félicite le Comté de son engagement à appliquer mes recommandations visant à améliorer la transparence et la responsabilisation de ses services d'application des règlements, dans l'intérêt de ses résidents.

Canton de St. Clair

- 102 Le maire, le directeur général (DG) et le conseiller juridique externe ont tous fait des commentaires au nom du Canton de St. Clair. Après l'envoi des commentaires du maire et du conseiller juridique, qui portaient sur l'enquête dans son ensemble mais ne répondaient pas précisément à mes recommandations, le Canton a demandé et a obtenu une deuxième occasion d'examiner le rapport préliminaire et de fournir des commentaires additionnels. La deuxième réponse a été fournie par le DG.
- 103 Le Canton a accepté la plupart de mes recommandations, y compris celles qui feront intervenir des ententes officielles de services avec le Comté. Ces mesures contribueront grandement à l'amélioration des services, pour le bien des résidents locaux et des dirigeants. Cependant, le Canton n'a pas accepté deux recommandations clés et a soulevé des préoccupations plus générales dont je veux traiter ici, dans l'espoir de mieux faire la lumière sur nos processus et nos objectifs, non seulement dans ce cas particulier mais en général.

- 104 En tant qu'Ombudsman, mon rôle est d'évaluer et d'examiner les plaintes sur les problèmes administratifs et de proposer des solutions, si je découvre des preuves que les actions d'un organisme du secteur public sont – pour reprendre la terminologie de la *Loi sur l'ombudsman* – injustes, déraisonnables, abusives ou discriminatoires, erronées, ou contraires à la loi. Mon Bureau est un organisme impartial et indépendant, qui ne prend ni le parti des plaignants ni celui des organismes publics. Ce que nous défendons, c'est l'équité et la bonne gouvernance.

Première réponse

- 105 Dans ce cas, notre conclusion principale était que le Canton n'était **pas légalement en droit** de facturer des frais à Karen comme il l'a fait. Malheureusement, les premières réponses que nous avons reçues du maire et du conseiller juridique portaient sur des questions sans rapport avec ce point.
- 106 Le maire a souligné que la propriété de Karen « continue de contrevenir aux règlements applicables ». Il a également fait valoir que Karen avait « bénéficié » d'un changement apporté à la politique précédente du Canton :
- Nous soulignons qu'à une certaine période, dans le but de décourager les gens d'enfreindre le règlement, la municipalité a facturé des frais d'administration de 100 %, plutôt que de facturer des frais d'administration de 10 % en plus de nos coûts.
- 107 Cette réponse ne tient pas compte du fait que le Canton n'avait pas légalement le droit de facturer des frais à Karen; il n'était pas non plus autorisé à facturer des frais administratifs, quel qu'en soit le pourcentage.
- 108 Le maire a aussi fait valoir que notre enquête « avait soulevé des préoccupations quant au temps qu'il avait fallu pour facturer à Karen les frais concernant sa propriété » et il a précisé : « À cet égard, notre personnel suivait une politique approuvée du Conseil... stipulant que les frais devaient être facturés dès que les coûts définitifs étaient déterminés. »
- 109 Toutefois, cette affirmation n'est pas étayée par les faits. Le Canton a clos le dossier de Karen pour la première fois le 2 décembre 2013. Aucune facture ne lui a été envoyée avant l'ouverture et la fermeture d'une deuxième plainte, en février 2015. De toute façon, mon enquête ne portait pas sur le temps qu'il avait fallu pour envoyer une facture à Karen, mais sur le fait qu'elle n'avait jamais été avisée que des frais s'accumulaient, et encore moins qu'ils s'élèveraient à plus de 11 000 \$.

- 110 L'avocat a déclaré que « qualifier [dans le rapport] la propriétaire de victime innocente est erroné et trompeur », et « le Canton estime qu'il n'est pas justifié de présenter des excuses à la propriétaire, compte tenu du mépris continu de la propriétaire pour les règlements municipaux sur les normes foncières et de la retenue du Conseil dans la poursuite de l'application de la loi ». Il a aussi souligné que le Canton « est fier de sa pratique de travailler avec les propriétaires fonciers pour régler les problèmes de normes foncières, plutôt que d'entrer sur une propriété privée pour prendre des mesures correctives de son propre chef », mais il a noté que dans ce cas « avec le recul » il aurait dû prendre des mesures correctives.
- 111 Bien que je comprenne la frustration du Canton face à la situation, l'état de la propriété de Karen ne justifie pas qu'un gouvernement local intervienne sans respecter la loi. Le Canton devrait assumer la responsabilité de ses erreurs et veiller à mettre en place des règlements et des politiques qui lui permettent de réagir de façon juste et légale.

Seconde réponse

- 112 La réponse de suivi du DG qui portait précisément sur mes recommandations était plus constructive. Il a reconnu que :

Tout au long de ce processus, le Conseil avait l'impression que le règlement sur l'entretien des terrains prévoyait le même recouvrement des coûts d'application de la loi que le règlement sur les normes foncières; c'est pourquoi le Conseil a approuvé le recours à ce règlement quand il a été recommandé par l'agent des normes foncières.

Il a déclaré que le Canton acceptait donc la **Recommandation 3** et qu'il apporterait des modifications au règlement « afin de préciser clairement que tous les coûts liés à son application relèveront de la responsabilité du propriétaire de la propriété ».

- 113 Le Canton a aussi accepté d'officialiser sa nouvelle approche graduelle en matière d'application des règlements sur les propriétés et d'élaborer une politique d'application écrite conforme à mes **Recommandations 12 et 14**. Il s'est engagé à examiner ma **Recommandation 15**, pour élaborer une politique générale de plainte.
- 114 Néanmoins, le Canton n'a toujours pas accepté mes **Recommandations 1 et 2**, visant à radier la dette de Karen et à lui présenter des excuses. Le DG a écrit

qu'annuler la dette de Karen « suggère optiquement que la propriété n'était pas en contravention avec le règlement, ce qui n'est pas le cas ».

- 115 Toutefois, le DG a ajouté que le Canton envisagerait de réduire la dette de Karen :

Le Canton est préparé à envisager une réduction en fonction des conclusions de ce rapport, mais il n'est pas prêt à radier la totalité des frais. Cette réduction n'a pas encore été déterminée par le Conseil actuellement.

- 116 En ce qui concerne des excuses, le DG a déclaré que le Conseil du Canton et son personnel « étaient d'avis que nous avons le pouvoir de facturer à Karen nos coûts d'application de nos règlements » et il a souligné que celle-ci n'avait toujours pas nettoyé sa propriété :

Elle devrait peut-être s'excuser auprès de ses voisins, qui ont dû tolérer l'état de sa propriété et sont frustrés par son inaction et son mépris des règlements municipaux, car même si l'Ombudsman a remis en question le pouvoir de la municipalité à recouvrer nos coûts, rien ne mène à penser que le règlement est invalide, ou que Karen n'a pas l'obligation de s'y conformer.

- 117 Encore une fois, je ne veux pas suggérer que le Canton a agi contrairement à la loi de manière délibérée, ou qu'il n'est pas en droit de prendre des mesures pour veiller à ce que les résidents et les propriétaires fonciers se conforment aux normes foncières prescrites. Comme le reconnaît son propre DG, il se peut fort bien que Karen n'ait pas été la seule dans ce cas à être surprise par les répercussions de ce règlement. Néanmoins, le Canton a l'obligation de comprendre et de suivre ses propres règlements. Je continue d'encourager le Canton à appliquer les **Recommandations 1 et 2**.

Entente formelle

- 118 La bonne nouvelle, c'est qu'en acceptant le reste de mes recommandations, le Canton a accepté d'apporter des changements pour éviter de futurs problèmes. Pour donner suite aux **Recommandations 3 et 13**, le DG a déclaré que le Canton modifiera le règlement sur l'entretien des terrains, ou l'abrogera, et ajoutera des dispositions supplémentaires à son règlement sur les normes foncières.

119 En ce qui concerne l'établissement d'une entente officielle avec le Comté sur les services d'application de la loi (**Recommandations 7 à 11**), le Canton s'est montré généralement réceptif. L'avocat a souligné qu'il existait des ententes écrites entre les prédécesseurs du Comté et du Canton qui remontaient à 1985, mais que ces ententes n'étaient pas pertinentes pour les questions examinées dans notre enquête, car elles ne visent pas l'application du règlement sur l'entretien des terrains. Néanmoins, l'avocat et le DG ont tous deux reconnu la nécessité d'une nouvelle entente, comme nous l'avons recommandé. Voici ce qu'a écrit le DG :

Le Canton est tout à fait d'accord avec la recommandation [7] et il a déjà commencé une ébauche à laquelle nous continuerons de travailler jusqu'à la conclusion d'une entente.

Il a aussi précisé qu'un accord clarifiant le processus suivi pour facturer les frais de kilométrage du Comté au Canton « serait une amélioration certaine en matière de transparence ».

120 Toutefois, il a émis des réserves quant à l'établissement d'un processus de règlement des différends de facturation (**Recommandation 9**) parce que « nous ne croyons pas qu'il est du rôle du Canton de vérifier les factures présentées par des entrepreneurs externes pour des travaux de conformité des propriétés ». Le Canton a fait un commentaire similaire au sujet de ma **Recommandation 6** sur le contrôle des factures du Comté.

121 Pour être franc et direct, disons que le Canton devrait savoir ce qu'il paie pour toutes les transactions, même celles qui font intervenir un autre palier de gouvernement, afin de gérer les ressources publiques avec compétence. Je continue de recommander que le Canton et le Comté élaborent un processus solide et efficace de règlement des différends pour garantir l'exactitude de la facturation et, en fin de compte, l'utilisation judicieuse des fonds publics. Le Canton a exprimé son intérêt pour des exemples de processus de règlement des différends, et j'encourage ses responsables à consulter les exemples qui se trouvent dans les ressources de l'Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario³⁹.

122 En réponse à la **Recommandation 11**, le Canton a souligné que son greffier est maintenant responsable des premières communications avec les propriétaires fonciers présumés en non-conformité aux règlements, afin de

³⁹ AMCTO recherche Google sur les municipalités :
<<http://www.amcto.com/imis15/content/GoogleSearchPage.html>>.

mieux contrôler les coûts d'application de la loi. Je réitère qu'un responsable devrait aussi être désigné pour communiquer avec les plaignants – étant donné que dans le cas de Karen, le Canton a été facturé pour 23 communications de ce genre par l'agente d'application des règlements municipaux.

Compte rendu

- 123 Enfin, le Canton a fait part de ses préoccupations au sujet de ma **Recommandation 16**, lui préconisant de faire rapport à mon Bureau des progrès réalisés dans la mise en œuvre de mes recommandations. Voici ce qu'a écrit le DG :

Le Canton envisagera d'informer le Bureau de l'Ombudsman au fur et à mesure que des mises à jour et des politiques nouvelles seront adoptées, mais nous ne sommes pas disposés à accepter de modifier ces règlements et politiques à votre satisfaction, car ceci continue de relever du rôle de notre Conseil. Le Canton apprécie votre contribution et votre désir de nous aider à améliorer nos politiques et nos procédures, et à les rendre plus transparentes, mais la décision sur les approbations à faire appartiendra toujours à notre Conseil, qui est notre organe élu local.

- 124 Pour quiconque lira ce rapport, qu'il s'agisse de responsables et de conseillers municipaux ou d'Ontariens de tous les milieux, je veux profiter de cette occasion afin de clarifier l'intention de cette importante recommandation.
- 125 On me demande souvent comment je peux apporter des changements positifs au secteur public, en tant qu'Ombudsman, alors que mes recommandations ne sont pas contraignantes. L'un des moyens par lesquels j'y parviens, c'est que je publie des rapports comme celui-ci, dans lesquels je documente l'engagement des responsables du secteur public à donner suite à mes propositions, et j'en fais le suivi par des mises à jour publiques de leurs progrès, généralement dans mon Rapport annuel.
- 126 Ma recommandation préconisant que le Canton fasse rapport à mon Bureau « jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises » pour donner suite à mes recommandations est habituelle: mon Bureau a fait cette même recommandation dans toutes nos grandes enquêtes de la dernière décennie, et toujours avec l'excellente collaboration des organismes placés sous notre surveillance – qui vont du gouvernement de l'Ontario à ses nombreux ministères, agences et sociétés, en passant (plus récemment) par les conseils scolaires de district de Toronto et de district catholique de Toronto. Notre suivi de

la mise en œuvre des recommandations – et les rapports des organismes publics qui les mettent en œuvre – nous donnent aussi l'occasion de fournir une rétroaction sur les répercussions de ces changements. Nous sommes tout particulièrement bien placés pour informer les organismes du secteur public de l'efficacité de tels changements.

- 127** Ces mises à jour donnent aux organismes du secteur public l'occasion de démontrer comment ils ont mis en œuvre les améliorations. Elles n'usurpent en aucun cas le rôle des élus, qu'ils soient du secteur municipal, scolaire ou provincial. La décision d'accepter et d'appliquer (ou non) mes recommandations leur appartient toujours. En fait, nos recommandations sont presque toujours acceptées. Et quand elles le sont, notre rôle est de surveiller leur mise en œuvre et d'en rendre compte.
- 128** Je remercie ceux qui ont participé à cette enquête de leurs efforts pour améliorer les services qu'ils fournissent aux résidents du Comté et du Canton. J'attends avec impatience de recevoir leurs mises à jour et d'en rendre compte.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario



CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario
Bell Trinity Square
483, rue Bay, 10^e étage, Tour Sud
Toronto (Ontario)
M5G 2C9

www.ombudsman.on.ca
1-800-263-1830

Facebook :
Ontario Ombudsman

Twitter :
@Ont_Ombudsman
@Ont_OmbudsmanFR

