

### RAPPORT ÉTABLI EN VERTU DE LA

#### LOI SUR L'OMBUDSMAN

# **NUMÉRO DE DOSSIER 2013-0222**

# MUNICIPALITÉ RURALE DE SALABERRY

### **RAPPORT PUBLIÉ LE 24 NOVEMBRE 2015**

# **RÉSUMÉ DU CAS**

Huit personnes se sont plaintes du processus utilisé par la municipalité rurale de Salaberry (la MR) pour approuver un nouveau système d'égout. Les plaintes ont porté sur le démarrage du projet et les plaignants se sont demandés si le conseil avait respecté ses obligations législatives quant à l'approbation de ce projet d'amélioration locale.

Pami les nombreux points en litige, mentionnons les suivants : la validité d'une pétition mentionnée dans la documentation du projet; la suffisance du préavis d'audience publique; l'exactitude des renseignements donnés aux contribuables par la MR à l'audience publique et l'exactitude de l'information communiquée par la suite à la Commission municipale du Manitoba par la MR pour obtenir l'approbation définitive du projet.

Il est aussi allégué que le règlement d'emprunt visant le financement de ce projet a été rejeté et que deux conseillers étaient en situation de conflit d'intérêt lorsqu'ils ont participé aux débats et au vote sur l'installation du nouveau système d'égout.

L'ombudsman du Manitoba appuie la plainte selon laquelle la MR n'a pas respecté toutes ses obligations législatives en ce qui concerne le règlement d'amélioration locale visant le nouveau système d'égout. Par conséquent, nous avons fait les recommandations suivantes :

**Recommandation nº 1 :** La MR devrait fournir une feuille de renseignements à jour à tous les contribuables touchés par cette amélioration locale. Sans toutefois s'y limiter, ces renseignements devraient inclure les éléments suivants :

- une ventilation des coûts jusqu'à présent ainsi qu'une ventilation des autres coûts éventuels nécessaires pour réaliser le projet;
- un plan détaillé indiquant la taille et le nombre exacts des lots dans la zone;
- le nombre de raccordements préexistants au service d'égout (avant 2014) relevés dans la zone d'amélioration locale;

- des renseignements sur le processus d'adjudication;
- tous les coûts imprévus liés à ce projet;
- tout les dépassements de coûts prévus

**Recommandation nº 2 :** Pour améliorer la reddition de comptes et la transparence, la MR devrait afficher tous les procès-verbaux des réunions du conseil et de ses comités sur son site Web ainsi qu'au bureau municipal. De plus, elle devrait afficher le mandat de chaque comité du conseil, y compris la composition du comité et la fréquence des réunions, et donner avis des dates et heures des réunions suffisamment à l'avance sur le site Web de la MR et au bureau municipal .

**Recommandation nº 3 :** La MR devrait mettre à jour le code de conduite des membres du conseil (*Council Member's Code of Conduct*) pour qu'il soit cohérent avec celui des employés municipaux (*Code of Conduct of Municipal Employees*), et afficher les deux au bureau municipal et sur le site Web de la MR. De plus, chaque membre du conseil devrait signer un document attestant qu'il a lu et comprend le code de conduite applicable aux membres du conseil.

**Recommandation nº 4 :** La MR devrait recourir au service de courrier recommandé de Postes Canada pour informer les opposants aux plans d'amélioration locale qu'ils ont le droit d'assister et de participer aux audiences publiques de la Commission municipale conformément à la *Loi sur les municipalités*.

**Recommandation nº 5 :** La MR devrait mettre à jour sa politique d'approvisionnement et d'adjudication pour qu'elle soit conforme à l'article 251.1 de la *Loi sur les municipalités*, et l'afficher sur son site Web ainsi qu'au bureau municipal. De plus, cette politique mise à jour devrait fournir des indications sur la pertinence des contrats à fournisseur unique.

**Recommandation nº 6 :** La MR devrait modifier son règlement de politique et de procédure (*Procedures and Policy By-law*) pour qu'il précise que toutes les motions, à l'exception de la motion d'ajournement, doivent être rédigées par écrit avant tout vote.

**Recommandation nº 7 :** Les membres du conseil et le personnel administratif de la MR devraient suivre une formation pour mieux comprendre les exigences de la législation et des politiques en matière de conflit d'intérêt, d'approvisionnement et d'adjudication, ainsi que les principes d'équité procédurale.

**Recommandation nº 8 :** La MR devrait élaborer une politique sur la façon dont elle traitera les cas de conflit d'intérêt et de perception de partialité pour que toutes les exigences de la législation et des politiques soient respectées.

**Recommandation nº 9 :** La MR devrait enregistrer toutes les réunions du conseil ou de ses comités pour pouvoir fournir un compte rendu définitif de ce qui a été débattu. Cela peut prendre la forme d'un enregistrement sonore ou audiovisuel dont les copies doivent être conservées avec le procès-verbal de la réunion correspondante.

# Table des matières

| RÉSUMÉ DU CAS   | 1  |
|---|----|
| RÔLE ET COMPÉTENCE DE L'OMBUDSMAN   | 4  |
| LA PLAINTE  | 5  |
| NOTRE ENQUÊTE   | 5  |
| CONTEXTE  | 7  |
| RÉSULTATS ET ANALYSE  | 11 |
| Le plan d'amélioration locale   | 11 |
| Démarrage du processus d'amélioration locale                                      |    |
| Validité de la pétition   |    |
| Avis de plan et audience publique   |    |
| Coûts de l'amélioration locale et renseignements connexes                         | 17 |
| Règlement d'emprunt   | 20 |
| Première lecture  | 20 |
| Avis relatif au droit d'opposition lors de l'audience de la Commission municipale |    |
| Renseignements communiqués à la Commission municipale par la MR                   |    |
| Troisième lecture du règlement d'emprunt les 11 et 25 juin 2013                   | 25 |
| Membres du conseil et conflits d'intérêts   | 31 |
| Politique d'approvisionnement et d'adjudication de la MR                          | 37 |
| Autres questions administratives  | 39 |
| RECOMMANDATIONS   | 39 |
| RÉPONSE DE LA MR AUX RECOMMANDATIONS  | 41 |

# RÔLE ET COMPÉTENCE DE L'OMBUDSMAN

Comme le prévoit l'article 15 de la *Loi sur l'ombudsman*, l'ombudsman du Manitoba enquête sur les décisions et mesures administratives prises par les ministères et organismes du gouvernement, les municipalités ainsi que leurs cadres et employés :

# Enquêtes

- 15 L'ombudsman peut, sur plainte écrite ou de sa propre initiative, enquêter
  - a) sur une décision prise ou une recommandation faite, y compris une recommandation faite à un ministre, ou sur un acte accompli ou une omission commise, relativement à une question administrative, dans ou par un ministère ou un organisme du gouvernement ou par un de ses cadres, employés ou membres, lorsqu'une personne est ou peut être lésée du fait de la décision, de la recommandation, de l'acte ou de l'omission;
  - b) sur une décision prise ou une recommandation faite, y compris une recommandation faite à un conseil, ou sur un acte accompli ou une omission commise, relativement à une question administrative, dans ou par une municipalité ou par un de ses cadres, employés ou membres, lorsqu'une personne est ou peut être lésée du fait de la décision, de la recommandation, de l'acte ou de l'omission.

Notre processus d'enquête est non accusatoire. Nous examinons soigneusement et en toute indépendance les renseignements que nous fournissent le plaignant, le(s) décideur(s) et les témoins que nous jugeons pertinents pour l'affaire. Les enquêtes administratives peuvent consister à analyser les dispositions de la législation ou des règlements municipaux, à étudier des documents, à mener des entrevues et à visiter des sites.

L'ombudsman appuie la plainte et détermine les mesures correctives ou réparatrices appropriées ou bien fournit une explication raisonnable pour conclure que la plainte ne peut pas être appuyée. Si la plainte est justifiée par un constat de mauvaise administration, il peut faire des recommandations en vertu de l'article 36 de la *Loi sur l'ombudsman*.

Les enquêtes administratives peuvent également permettre de déceler les domaines dans lesquels des suggestions peuvent être faites à un organisme gouvernemental sans qu'il y ait constat de mauvaise administration. Ces suggestions visent à aider les organismes gouvernementaux à mieux administrer, souvent par l'adoption de pratiques exemplaires. L'amélioration des pratiques administratives peut, à son tour, améliorer les relations entre le gouvernement et le public, et ainsi diminuer le nombre de plaintes.

### LA PLAINTE

Huit personnes se sont plaintes du processus utilisé pour approuver un nouveau projet d'amélioration locale (installation d'un nouveau système d'égout à basse pression) dans la zone située au nord du chemin Gosselin à Saint-Malo, dans la municipalité rurale de Salaberry.

Les plaignants sont des résidents saisonniers de la zone touchée et ils ont soulevé un certain nombre de préoccupations au sujet de la façon dont la MR a démarré le projet d'amélioration locale, obtenu les fonds et déterminé le coût du projet. Ils ont aussi estimé que la MR n'était pas transparente en ce qui concerne les renseignements relatifs au projet. Ils ont allégué que le projet était mené pour profiter aux entreprises de construction et aux promoteurs locaux, et que les résidents saisonniers assumeraient une part disproportionnée des coûts.

# **NOTRE ENQUÊTE**

Dans le cadre de notre enquête, nous avons essayé de déterminer si la MR avait respecté ses obligations législatives au sujet de la mise en oeuvre du projet d'amélioration locale. Nous avons également examiné les pratiques administratives de la MR en ce qui concerne la tenue des dossiers et les procès verbaux des réunions, la transparence des processus d'adjudication et d'attribution des contrats, ainsi que les questions de conflit d'intérêt.

Notre enquête a notamment inclus les éléments suivants :

- Des entrevues avec les plaignants, le préfet et le conseil, le directeur général, l'ancien directeur général et d'autres employés municipaux.
- Une entrevue avec l'expert-conseil privé chargé du projet d'amélioration locale.
- Un examen des articles pertinents de la *Loi sur les municipalités*, de la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux* et de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.
- Un examen des articles suivants du document intitulé *Municipal Act Procedures Manual* (guide de procédure relatif à la *Loi sur les municipalités*) :
  - o Partie 5 Délibérations du conseil
  - o Partie 6 Gestion financière
  - o Partie 10 Pouvoirs d'imposition
  - o Partie 14 Avis publics
  - o Partie OM Conflits d'intérêts
- Un examen des documents suivants de la MR de Salaberry :
  - o Procès-verbaux des réunions du conseil et de ses comités remontant à juin 2010
  - Dossier de demande d'approbation de règlement soumis par la MR de Salaberry à la Commission municipale
  - o Règlement d'organisation nº 2282-10 de la MR de Salaberry

- o Règlement de politique et de procédure nº 2281-10 de la MR de Salaberry
- Politique d'approvisionnement et d'adjudication (mise à jour le 14 février 2012) de la MR de Salaberry
- o Listes de chèques de la MR de Salaberry, de 2010 à décembre 2013
- o État des biens et des droits de tous les membres du conseil de la MR de Salaberry
- Un examen de la *Loi d'interprétation* au sujet des exigences de préavis.
- La consultation d'Administrations municipales Manitoba et de la Commission municipale du Manitoba pour obtenir d'autres renseignements sur les demandes d'approbation de règlements et les déclarations solennelles relatives aux améliorations locales.
- Un examen de l'enregistrement de l'audience de la Commission municipale qui s'est déroulée le 12 avril 2013.
- La consultation de Conservation Manitoba (maintenant appelée Conservation et Gestion des ressources hydriques) pour confirmer les renseignements concernant le tirage au sort de lotissements pour chalets et les exigences relatives aux égouts pour ces chalets.
- Un examen des publications disponibles sur les procédures des réunions municipales, notamment les suivantes :
  - o *Municipal Council Meeting Guide* publié par Advisory Services and Municipal Relations Branch, gouvernement de la Saskatchewan, octobre 2013
  - o Robert's Rules of Order
  - o Parliamentary Procedure, gouvernement du Manitoba
  - o Guide de la conseillère ou du conseiller municipal 2010, ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario
  - o Guide to Meetings of Council 2005, Nunavut Municipal Training Organization.
  - Municipal Councillor's Handbook, deuxième édition, province de Terre-Neuve et du Labrador, Department of Municipal and Provincial Affairs and Dr. Peter G. Boswell
  - o *A Handbook for Municipal Councils*, Lorena Staples, Q.C; Staples, McDannold, Stewart; Victoria, Colombie-Britannique, novembre 2008
- Un examen des procès-verbaux des réunions du conseil d'autres municipalités du Manitoba pour comparer les méthodes de consignation des décisions et les lectures des règlements municipaux.

Nous avons remis une ébauche du présent rapport à la MR pour qu'elle en prenne connaissance et apporte ses commentaires. À la lumière des commentaires que nous avons reçus de la MR en juillet 2014, nous avons révisé le rapport. Étant donné que la composition du conseil a beaucoup changé après l'élection d'octobre 2014, nous avons de nouveau soumis le rapport à la MR pour qu'elle l'examine et apporte des commentaires. Nous avons obtenu la rétroaction de la MR le 19 mai 2015 et avons inclus ses commentaires dans le présent rapport.

### **CONTEXTE**

#### Améliorations locales

La *Loi sur les municipalités* donne aux municipalités le pouvoir de gouverner et de fournir des services municipaux. Une amélioration locale est l'un des moyens par lequel une municipalité peut emprunter de l'argent pour financer de grands projets d'immobilisation et ensuite recueillir les fonds nécessaires pour rembourser cet argent au moyen de taxes municipales.

La *Loi sur les municipalités* exige que le conseil communique avec les contribuables éventuels et leur donne la possibilité d'examiner les renseignements, d'étudier et d'appuyer un plan d'amélioration locale, ou au contraire de s'y opposer, avant que celui-ci ne soit adopté. Comme il est énoncé dans le *Municipal Act Procedures Manual* :

(trad. libre) Les règlements sur les améliorations locales et services spéciaux autorisent les municipalités à ne taxer que les contribuables qui profiteront de l'amélioration locale ou du service spécial offert. En raison du caractère unique de cette méthode de financement, la Loi sur les municipalités oblige les conseils à communiquer avec le public, à tenir des réunions publiques et à rendre l'information accessible. Cela permet aux contribuables d'examiner, d'étudier et d'appuyer le plan d'amélioration locale ou la proposition, ou au contraire de s'y opposer avant son adoption.<sup>1</sup>

Le processus d'amélioration locale permet aux citoyens qui estiment qu'une décision prise par leurs représentants élus est déraisonnable d'exercer leur droit de veto lorsque deux tiers des contribuables éventuels s'opposent à un projet et déposent un avis d'opposition conformément aux dispositions de la *Loi sur les municipalités*.

Selon la législation provinciale, une proposition de plan d'amélioration locale doit indiquer le coût du projet pour lequel il faut emprunter de l'argent, qui se verra imposer des taxes, comment ces taxes seront réparties ainsi que les détails de l'emprunt.

Selon la législation provinciale, il faut également que les citoyens soient avisés d'un plan d'amélioration locale et aient la possibilité d'exprimer leur soutien ou leur opposition, d'abord au conseil de leur municipalité au cours d'une audience publique et, au besoin, à la Commission municipale. L'avis d'audience publique doit être envoyé par la poste à chaque propriétaire touché par le plan ou, dans le cas où tout le monde est touché, l'avis doit être publié dans un journal local. Les avis doivent contenir des renseignements précis au sujet du plan.

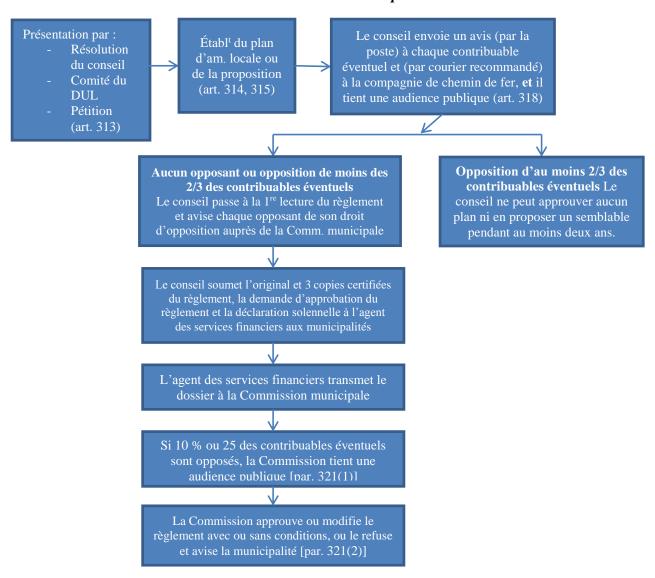
Les municipalités qui souhaitent entreprendre une amélioration locale peuvent consulter le *Municipal Act Procedures Manual*, produit par Administrations municipales Manitoba (AMM), pour interpréter la *Loi sur les municipalités*. Le guide donne des exemples de règlements, de procédures, de politiques et de lettres pour aider le personnel des administrations municipales. De même, le personnel municipal peut s'adresser à AMM pour obtenir des conseils et des suggestions.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Page 10.1.1

Le processus prévu pour les améliorations locales est énoncé dans la Partie 10, Section 4 de la *Loi sur les municipalités*. Le *Municipal Act Procedures Manual* comporte un tableau illustrant ce processus.<sup>2</sup> En voici une reproduction en français.

### Processus des améliorations locales selon le Municipal Act Procedures Manual



### Systèmes d'égout à basse pression

Un système d'égout à basse pression (SEBP) peut être une solution de rechange économique aux systèmes d'évacuation par gravité des eaux usées qui sont courants dans les grandes villes. Dans le SEBP, des pompes submersibles individuelles placées à chaque raccordement refoulent les

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Il est possible de consulter ce tableau (en anglais) à la page 10.1.7 du *Municipal Act Procedures Manual*.

liquides de la fosse septique dans les canalisations d'égout. Les propriétaires ont besoin d'une fosse septique à deux étapes pour que les déchets solides puissent décanter et se désagréger en un liquide qui peut être évacué dans un réservoir et ensuite dans le système d'égout à basse pression. En comparaison, un système d'évacuation par gravité des eaux usées est plus cher, ne prévoit pas de fosses septiques et nécessite de plus grosses canalisations.

#### Le SEBP dans la zone de chalets de Saint-Malo

En 2004, Conservation Manitoba a organisé un tirage au sort de lotissements pour chalets et, à cette époque-là, plusieurs propriétaires ont exprimé un intérêt pour un système d'égout à basse pression. En réponse, la MR a engagé des experts-conseils pour qu'ils effectuent le travail de conception et mènent des sondages ainsi que des études de faisabilité entre 2005 et 2008.

Dans une lettre datée du 8 janvier 2008, le directeur général a fait savoir aux propriétaires de lots pour chalets et aux propriétaires d'autres lots du quartier que la proposition de SEBP était mise « en attente », car la MR avait reçu une pétition de 12 propriétaires de lots pour chalets sur 20 indiquant qu'en plus de six autres propriétaires du quartier juste à côté, ils n'étaient pas d'accord avec la proposition actuelle :

(trad. libre) Par conséquent, du fait de la forte réaction exprimée par cette pétition et par des appels téléphoniques individuels adressés au bureau, le conseil a décidé de mettre ce projet « en attente » jusqu'à ce que la situation évolue considérablement dans la zone, par exemple avec l'aménagement du terrain de [Nom supprimé], à l'intersection des chemins Forest et Gosselin ou avec l'aménagement continu du secteur du Bocage. Lorsque la zone sera développée au point de permettre le partage des coûts d'infrastructure parmi un plus grand nombre de propriétaires et de diminuer ainsi le coût initial des canalisations, alors le conseil rouvrira le dossier et continuera d'étudier la faisabilité de ces services. En attendant, le conseil va solliciter les deux niveaux de gouvernement pour obtenir « des fonds verts ou des subventions » afin d'aider à éliminer les champs d'épuration ou les cuves de rétention défectueuses ou installées illégalement autour du lac.

La question a refait surface en juin 2010 lorsqu'une pétition de 46 signataires<sup>3</sup> en faveur de l'installation d'un système d'égout à basse pression a été présentée aux conseillers lors d'une réunion du conseil. Le conseil a ensuite engagé les services d'un cabinet d'experts-conseils pour obtenir une estimation actualisée des coûts du projet.

Peu de temps après, la MR a décidé d'aller de l'avant avec un projet d'amélioration locale pour construire le SEBP et ainsi desservir 100 lots dans la zone située entre le lac Saint-Malo et le chemin Gosselin. Les contribuables touchés qui profiteraient de l'amélioration locale se verraient imposer une taxe pendant un certain nombre d'années pour financer le projet. Conformément à

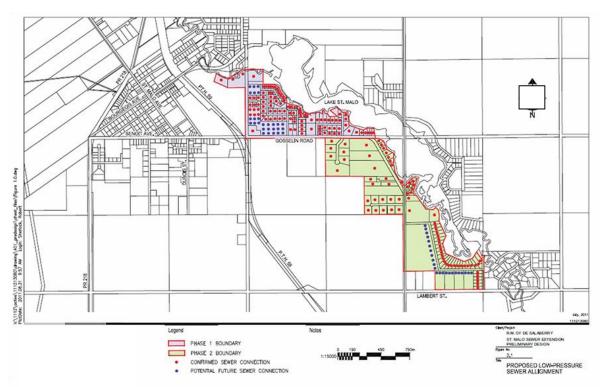
<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> La pétition originale comptait un total de 46 signatures. D'autres notes inscrites dans le document d'origine indiquaient un total de 67 signatures, mais elles font référence aux lots plutôt qu'aux personnes. Huit signataires ont souligné que leur appui au projet était « fonction du coût ».

ce que prévoit la législation, la durée de l'emprunt ne dépasserait pas la durée de vie utile estimée des immobilisations.

Un plan de la zone, établi par une firme d'ingénierie et publiée sur le site Web de la MR montre la taille des lots dans la zone touchée. Les plaignants sont propriétaires de lots situés dans la phase 1 du projet (indiquée en violet sur les plans ci-dessous). Les autres propriétaires dont les lots sont situés dans la phase 2 du projet et qui seront touchés plus tard, sont indiqués en vert sur les plans.



st agrandissement de la zone indiquant les lots touchés au cours de la phase 1



\* Plan d'origine marqué de points indiquant les lots existants et les lots éventuels à venir pour la phase 1 et la phase 2 du projet d'amélioration locale

# **RÉSULTATS ET ANALYSE**

# Le plan d'amélioration locale

# Démarrage du processus d'amélioration locale

Nous avons examiné les étapes suivies par la municipalité rurale de Salaberry à l'égard du processus d'amélioration locale. L'article 313 de la *Loi sur les municipalités* énonce les exigences prévues pour les améliorations locales ainsi que les circonstances dans lesquelles un plan peut être présenté.

### Plan ou proposition

313 La municipalité prépare un plan d'amélioration locale ou une proposition de service spécial si l'amélioration locale ou le service spécial en question a été :

- a) proposé par le conseil;
- b) demandé par le comité d'un district urbain local;
- c) demandé dans une pétition adressée au conseil et signée par au moins les deux tiers des contribuables éventuels dans le cadre du plan ou de la proposition.

Afin de déterminer la façon dont le projet a été démarré, nous avons examiné les procès-verbaux pertinents des réunions du conseil et de ses comités. Le procès-verbal de la réunion du conseil qui s'est déroulée le 29 juin 2010 mentionne qu'une pétition a été présentée au conseil par un promoteur local et par un entrepreneur local. En conséquence, une résolution a été adoptée pour autoriser une firme d'ingénierie à actualiser les coûts du projet :

(trad. libre) [Nom supprimé] et [Nom supprimé] ont présenté une pétition demandant la relance d'un projet en attente présenté par le conseil il y a trois ans pour prolonger une canalisation d'égout à basse pression le long de la rive sud du lac Saint-Malo. Ce projet avait été mis en attente en raison du manque d'intérêt des contribuables locaux à l'époque. Cette canalisation remplacerait les champs d'épuration existants, les cuves de rétention présentant des fuites et elle alimenterait de nombreux lots non aménagés. La pétition contient 49 signatures, sans compter le lotissement de Spillway Cove et ses environs qui porterait à 67 le nombre de nouveaux raccordements. La motion a été présentée par le conseiller [Nom supprimé].

Le conseil a convenu par résolution d'autoriser le directeur général à contacter [Nom de la société supprimé] pour qu'elle actualise les coûts estimés du projet d'égout à basse pression du chemin Gosselin.

Le 10 janvier 2012, le conseil a adopté la résolution 245-10, qui faisait office de résolution de démarrage du processus d'amélioration locale :

(trad. libre) Par la présente résolution, le conseil approuve le démarrage, par la municipalité, du processus de plan d'amélioration locale pour le projet d'égout à basse pression du chemin Gosselin.

Cependant, les plaignants ont indiqué n'avoir été au courant de la résolution de démarrage et de l'existence de la pétition que juste avant l'audience publique du 10 décembre 2012 au sujet du projet. L'avis d'audience publique envoyé aux contribuables locaux énonçait ce qui suit :

(trad. libre) Le conseil de la MR de Salaberry a reçu une pétition de résidents pour installer un système d'égout dans la partie nord du chemin Gosselin, dans la localité de Saint-Malo. Afin de répondre à la demande des résidents, un expert-conseil a été engagé.

L'énoncé ci-dessus était également inclus dans les renseignements généraux présentés par la MR à l'audience publique de décembre 2012. Malgré l'existence de la résolution de démarrage, la MR a continué de se servir publiquement de la pétition comme preuve du soutien du public à l'égard de ce plan.

Les plaignants ont indiqué à notre bureau qu'à l'audience publique de décembre 2012, la MR leur a appris qu'elle se fondait sur la pétition de 46 signataires pour aller de l'avant avec la proposition d'amélioration locale. De plus, le 16 janvier 2013, un avis public donné par la MR et intitulé *Objections to the Municipal Board in respect of local improvement plan by-law 2310-12* (opposition auprès de la Commission municipale au sujet du règlement 2310-12 sur le plan d'amélioration locale) a fait savoir que le conseil agissait en réponse à la demande de résidents locaux :

### (trad. libre) a) Description de l'amélioration locale proposée

Le conseil de la MR de Salaberry a reçu une pétition de résidents pour l'installation d'un système d'égout dans la zone en question. La MR a donc engagé un expert-conseil en vue de l'installation d'un système de collecte des eaux usées à basse pression pour la zone située au nord du chemin Gosselin, dans la localité de Saint-Malo. Pour répondre à la demande des résidents, ce projet d'amélioration locale prévoit la construction d'un nouveau système de collecte des eaux usées à basse pression qui sera relié au système existant. [caractères gras ajoutés]

De même, la décision et ordonnance (*Decision and Order*) de la Commission municipale mentionne l'exposé de l'expert-conseil de la MR qui fait état du lien entre la pétition et la proposition. Cette personne déclare ce qui suit :

(trad. libre) *La présente proposition fait suite* à une pétition que le conseil a reçue en 2010 pour fournir des services dans la zone au sud du lac Saint-Malo.

Malgré les nombreuses références à la pétition, la MR a déclaré ce qui suit dans sa réponse initiale à notre bureau :

(trad. libre) Aucune preuve ne confirme que la pétition a donné lieu au règlement sur le plan d'amélioration locale. C'est à la suite de la pétition que le conseil de

la municipalité rurale de Salaberry a engagé un expert-conseil. À partir des résultats des recherches menées par l'expert-conseil, le conseil a présenté le projet d'amélioration locale sur la recommandation du comité du  $DAL^4$ .

### La MR a également déclaré ce qui suit :

(trad. libre) La pétition n'a jamais été déposée auprès du conseil; elle a été présentée à la réunion ordinaire du conseil le 29 juin 2010 (voir le procès-verbal de la réunion ci-joint). La résolution qui s'est ensuivie autorisait le directeur général à accorder un contrat à [Nom de la société supprimé] pour qu'elle actualise les coûts estimatifs du projet d'égout à basse pression du chemin Gosselin. Ce projet particulier d'amélioration locale n'a pas été fondé sur la pétition et, d'ailleurs, le conseil ne s'est pas non plus fondé sur cette pétition pour présenter le règlement 2310-12.

L'article 313 de la *Loi sur les municipalités* énonce les trois circonstances dans lesquelles présenter un plan d'amélioration locale :

- proposition du conseil;
- demande du comité d'un district urbain local;
- pétition adressée au conseil et signée par au moins les deux tiers des contribuables éventuels dans le cadre du plan ou de la proposition.

Étant donné que la MR a plusieurs fois fait référence à une pétition dans sa documentation, on comprend pourquoi les plaignants croyaient que la pétition était à l'origine du plan.

Même si la MR nous a indiqué que la pétition n'était pas à l'origine de ce projet d'amélioration locale et qu'elle avait adopté une résolution de démarrage, elle n'a pas communiqué clairement ces éléments d'information aux contribuables touchés par le projet. En examinant la documentation et la façon dont la pétition a été expliquée par la MR, nous sommes d'avis que la MR a indiqué publiquement que la pétition était à l'origine du projet d'amélioration locale.

### Validité de la pétition

À la suite des références de la MR à la pétition, les plaignants ont obtenu une copie du document en juin 2013. Après avoir passé en revue la pétition et l'avoir comparée aux exigences de la *Loi sur les municipalités*, ils ont mis en question sa validité à titre de document à partir duquel le projet d'amélioration locale a été proposé.

Nous remarquons que les plaignants ont pour la première fois demandé une copie de la pétition à la MR lorsqu'ils ont appris son existence en décembre 2012. Cette demande a été refusée. Les plaignants ont donc fait une demande officielle à la MR en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP). Lorsque cela n'a pas donné de résultats, ils ont porté plainte en vertu de la LAIPVP à la Division de l'accès à l'information et de la

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> « DAL » fait référence au district d'amélioration locale. Cette note ne figure pas dans la réponse de la MR.

protection de la vie privée de l'Ombudsman du Manitoba. L'ombudsman a appuyé la plainte et la MR a remis la pétition aux plaignants.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons étudié la pétition pour déterminer si elle remplissait les conditions de validité nécessaires pour proposer un plan d'amélioration locale, comme le prévoit la *Loi sur les municipalités*. Selon le paragraphe 156(1) de la *Loi sur les municipalités*, le directeur général doit déterminer la validité d'une pétition. L'article 154 énonce les conditions de validité requises :

# Observation du présent article

154(1) Est valide la pétition qui remplit les exigences du présent article.

### Renseignements concernant les pétitionnaires

154(3) La pétition comprend les éléments suivants :

- a) le nom et le prénom ou les initiales de chaque pétitionnaire, en caractères d'imprimerie;
- b) la signature de chaque pétitionnaire;
- c) la date à laquelle chaque pétitionnaire a signé la pétition;
- d) l'adresse de la résidence de chaque pétitionnaire;

...

g) s'il s'agit d'une pétition visée à l'alinéa 313c), l'adresse du bien dont la taxe doit être payée par chaque pétitionnaire.

### Détermination du nombre requis de pétitionnaires

**154(6)** Afin que soit déterminé le nombre requis de pétitionnaires dans le cas de la pétition visée à l'alinéa 313c),

a) si une des parcelles de bien-fonds ou une des entreprises touchées appartient à plusieurs personnes, une seule de ces personnes est comptée;

Le *Municipal Act Procedures Manual* comprend également une section consacrée à la détermination de la validité des pétitions. Il indique que les éléments d'information suivants sont nécessaires pour chaque pétition :

- Une déclaration de l'objet de la pétition doit figurer sur chaque page
- La pétition doit être déposée auprès du directeur général
- Les signatures doivent être attestées et le témoin doit signer en regard de la signature du pétitionnaire
- La pétition doit indiquer le nom et l'adresse d'un représentant des pétitionnaires
- Si la pétition porte sur une amélioration locale, une seule personne est comptée lorsqu'un bien-fonds appartient à plusieurs personnes

La MR nous a remis une copie de la pétition intitulée *Petition to bring low-pressure sewer line to east side of PTH 59 to service houses and cabins south of St. Malo reservoir* (pétition en vue de l'installation d'une canalisation d'égout à basse pression sur le côté est de la RPGC 59 pour desservir les maisons et les chalets situés au sud du réservoir de Saint-Malo), qu'elle a reçue à la réunion du conseil le 29 juin 2010.

En tant que pétition demandant un plan d'amélioration locale, elle ne pouvait être valide qu'avec la signature d'au moins les deux tiers des contribuables éventuels, conformément à l'alinéa 313c) de la *Loi sur les municipalités*. Nous remarquons que le plan proposé allait inclure 100 lots. Pour que la pétition soit valide, il aurait donc fallu qu'elle renferme 67 signatures admissibles. Or, elle n'en comptait que 46. De plus, selon nous, elle était déficiente à d'autres égards, notamment les suivants :

- les signatures n'étaient pas attestées ni datées
- pour certains biens-fonds, il existait plus d'une signature
- certaines signatures n'étaient pas accompagnées de l'adresse du bien-fonds
- certaines inscriptions étaient illisibles, notamment deux qui comportaient une adresse mais aucune signature
- le numéro 6 [adresse supprimée] et la mention « 13 Additional Lots » (13 lots supplémentaires) semblaient avoir compté pour 19 signatures individuelles
- le nom et l'adresse d'un représentant des pétitionnaires, qui devait figurer sur chaque page de la pétition, sont absents

D'après les renseignements que nous avons examinés, la pétition ne remplissait pas les conditions de validité requises par la *Loi sur les municipalités*. De même, rien n'indique que le directeur général avait vérifié la validité de la pétition avant que celle-ci ne soit présentée au conseil.

Lorsque la validité de la pétition a été remise en question par les résidents, le conseil a considéré que, du fait que la pétition n'était pas à l'origine du projet d'amélioration locale, il n'était pas nécessaire d'étudier sa validité. Il est clair, cependant, que le conseil a accepté la pétition comme preuve de la demande du public pour ce projet.

Même si la MR insiste pour dire qu'une résolution a été à l'origine de ce projet, elle ne le mentionne dans aucune de ses communications publiques. Au lieu de cela, dans ses communications, la MR mentionne à de nombreuses reprises que la raison de ce projet est la pétition, y compris dans sa soumission à la Commission municipale. Il n'est donc pas surprenant que les opposants au projet aient porté leur attention sur la pétition.

Notre bureau s'inquiète aussi du fait que la pétition n'a pas été mise à la disposition des contribuables à l'audience publique pour examen ou lorsqu'ils l'ont demandée à la MR la première fois. Si les plaignants n'avaient pas présenté de demande à la MR en vertu de la LAIPVP ni de plainte ultérieure à l'ombudsman, la pétition serait restée privée et aucune des déficiences mentionnées n'aurait été mise au jour.

Le refus inutile de communiquer ces éléments d'information ont contribué à un manque de confiance entre les plaignants et les représentants municipaux qui aurait pu être évité. Étant donné que la MR et son expert-conseil avaient mentionné cette pétition, celle-ci aurait dû être mise à la disposition du public pour examen.

# Avis de plan et audience publique

Les plaignants ont déclaré avoir entendu parlé de ce projet d'amélioration locale pour la première fois quand ils ont reçu avis de l'audience publique du 10 décembre 2012. Ils ont indiqué que la MR avait posté l'avis le 19 novembre 2012. Selon eux, cela n'aurait pas respecté les exigences de la *Loi sur les municipalités* en ce qui concerne un préavis suffisant.

Les exigences concernant l'avis d'une audience publique sur un projet d'amélioration locale sont énoncées à l'article 318 de la *Loi sur les municipalités* :

# Avis concernant le plan ou la proposition et audience publique

318(1) Après avoir élaboré le plan d'amélioration locale ou la proposition de service spécial, la municipalité envoie par la poste un avis concernant le plan ou la proposition à chaque contribuable éventuel et tient une audience publique à son égard.

### Moment de l'envoi de l'avis

318(1.1) L'avis mentionné au paragraphe (1) est envoyé à chaque contribuable éventuel au moins 21 jours avant la date de l'audience publique.

D'après les renseignements que nous avons examinés, c'est le 19 novembre 2012 que la municipalité a envoyé l'avis de l'audience publique prévue le 10 décembre 2012. Cela a été confirmé par le directeur général lors de l'audience de la Commission municipale.

Nous avons calculé le nombre de jours entre la date d'envoi de l'avis, soit le 19 novembre 2012, et la date de l'audience publique, soit le 10 décembre 2012. Nous avons remarqué que, conformément aux dispositions de la *Loi d'interprétation*, la date du déroulement de l'audience publique ne doit pas être incluse dans le nombre de jours comptés :

#### Délai commençant après un jour déterminé

22(2) Si le délai suit un jour déterminé, ce jour ne compte pas.

## Nombre de jours entre des événements

**22**(3) Le délai exprimé en jours francs ou en un nombre minimal de jours entre deux événements exclut les jours où surviennent les événements.

#### Acte à accomplir dans un délai

**22(4)** Si un acte doit être accompli dans un délai qui suit ou précède un jour déterminé, ce jour ne compte pas.

La disposition en question exige que l'avis soit envoyé « au moins 21 jours avant la date de l'audience publique ». Le délai n'est pas exprimé en jours francs et ne dit pas non plus qu'il doit y avoir 21 jours entre l'envoi de l'avis et l'audience. Il n'inclut donc pas le jour de l'audience.

À la lumière de l'exigence particulière prévue par la *Loi* au sujet du préavis de 21 jours, nous concluons que la MR a respecté l'exigence du préavis obligatoire pour l'audience publique sur le plan d'amélioration locale proposé.

### Coûts de l'amélioration locale et renseignements connexes

En vertu de l'article 315 de la *Loi sur les municipalités*, la MR est tenue de donner aux contribuables éventuels une estimation fiable des coûts du projet d'amélioration locale.

Comme le prévoit le paragraphe 318(1) de la *Loi sur les municipalités*, la MR a tenue une audience publique pour informer les contribuables éventuels au sujet du plan d'amélioration locale proposé. Chacun des membres du conseil a confirmé sa présence à l'audience en décembre 2012, comme l'exige le paragraphe 160(2) de la *Loi*. Les plaignants nous ont fait savoir que le directeur général avait présidé l'audience et qu'un expert-conseil engagé par la MR avait présenté un exposé en PowerPoint pour expliquer le système d'égout proposé.

À l'audience, les plaignants ont été avisés que la taxe serait calculée « par parcelle de bienfonds ». Ils ont contesté cette méthode d'imposition. Ils ont estimé que la MR avait déterminé la taxe d'une façon qui profitait aux plus grands propriétaires du secteur, notamment les promoteurs, et qu'elle imposait une part disproportionnée des coûts aux plus petits propriétaires comme eux, dont beaucoup sont des résidents saisonniers. Selon cette méthode, certains plaignants, qui sont propriétaires de chalets saisonniers plus petits et plus anciens, allaient payer le même montant que les propriétaires d'habitations plus grandes et plus récentes, dont la valeur déterminée était vraisemblablement plus élevée.

Le paragraphe 316(1) de la *Loi sur les municipalités* énonce les choix possibles pour le calcul de la taxe :

# Fondement du calcul des taxes

**316(1)** Les taxes d'amélioration locale ou les taxes sur les services spéciaux sont calculées en fonction d'un ou de plusieurs des éléments suivants :

- a) la valeur fractionnée des biens imposables qui sont des biens réels;
- b) la valeur locative annuelle des locaux telle qu'elle a été évaluée aux fins de l'imposition d'une taxe d'affaires;
- c) une somme pour chaque unité de superficie des biens-fonds auxquels profite l'amélioration ou le service;
- d) une somme pour chaque unité de façade des biens-fonds auxquels profite l'amélioration ou le service;
- e) une somme pour chaque entreprise;
- f) une somme pour chaque parcelle de bien-fonds.

Les plaignants ont indiqué qu'au cours de l'audience publique, aucune discussion n'avait porté sur les diverses méthodes d'imposition et qu'aucune explication de la décision de la MR n'avait été donnée. Étant donné les répercussions de la décision relative à la méthode d'imposition, les plaignants ont estimé qu'ils auraient dû obtenir une explication sur la méthode retenue par le

conseil pour répartir les coûts. Les contribuables éventuels ont intérêt à connaître les motifs des décisions du conseil pour décider d'appuyer ou non la proposition de plan d'amélioration locale.

Nous avons examiné la présentation de la MR et autres renseignements communiqués à l'audience publique. Nous n'avons trouvé aucun élément montrant que des informations avaient été transmises aux contribuables sur la façon dont le conseil était parvenu à sa décision au sujet de la méthode d'imposition par parcelle de bien-fonds dans le cadre de ce plan d'amélioration locale.

Au cours de nos entrevues avec le directeur général et les conseillers, nous avons appris que la MR avait opté pour la méthode par parcelle de bien-fonds parce que tout le monde utiliserait le système d'égout peu importe la valeur de l'habitation sur la propriété. Nous remarquons que la question de la méthode d'imposition a également été soulevée à l'audience de la Commission municipale. À cet égard, la Commission a noté ce qui suit :

(trad. libre) La Commission n'a pas de raison de suggérer de changement à la méthode de financement. Par contre, elle fait deux recommandations au conseil :

- 1. Que le conseil étudie la possibilité d'appliquer un tarif d'égout saisonnier pour les propriétaires de chalets saisonniers.
- 2. Qu'en ce qui concerne le paiement par parcelle pour les prochains lotissements situés dans le DAL et dans le cas où un nombre important de parcelles, parmi les 27 éventuelles à venir, sont visées en même temps par le processus de rezonage, de lotissement et de modification de règlement, le conseil étudie soigneusement ses deux options en matière de taxes excédentaires, telles qu'elles sont prévues aux alinéas a) et b) de l'article 324 de la Loi sur les municipalités. L'alinéa a) fait référence à la constitution d'une réserve et l'alinéa b) à un remboursement.

La Commission a noté que le conseil avait diminué d'un quart le coût du branchement au système et qu'il n'imposerait pas aux propriétaires de biensfonds situés dans le DAL de contribuer au financement de la nouvelle station de relèvement même s'ils en profiteront.

Dans sa réponse de juillet 2014 à notre ébauche de rapport, la MR a déclaré ce qui suit :

(trad. libre) La méthode d'imposition par parcelle de bien-fonds est très souvent employée. La Loi sur les municipalités permet aux municipalités de modifier un règlement par suite d'un lotissement et de gérer les fonds excédentaires associés à une amélioration locale ou à un service spécial...Le projet d'amélioration locale n'est pas terminé et les coûts n'ont pas été déterminés. Une fois que le projet sera terminé, le conseil décidera de l'affectation des fonds.

En plus de s'inquiéter au sujet de la méthode d'imposition, les plaignants ont estimé que d'autres coûts associés au projet n'avaient pas été discutés de façon approfondie à l'audience publique. Ils

ont indiqué que les frais d'inspection annuelle, les frais d'entretien annuel des réservoirs, les droits d'utilisation, les frais de modernisation éventuelle des panneaux électriques, les frais d'enlèvement des anciennes cuves et les frais d'installation de fosses septiques n'avaient pas été inclus dans l'estimation des coûts.

Même si les plaignants étaient d'avis qu'on ne leur avait pas communiqué tous les coûts associés au projet, l'exposé PowerPoint préparé au nom de la MR en vue de l'audience publique comportait des estimations d'autres coûts devant être absorbés par les contribuables éventuels. Nous avons remarqué que l'une des diapositives de l'exposé énonçait ce qui suit :

(trad. libre) Les coûts de raccordement sur site varieront pour chaque propriétaire du fait que le système nécessitera l'installation, sur chaque propriété, d'une fosse septique approuvée (qui doit être inspectée et approuvée par une personne nommée par la MR), d'une pompe submersible, d'un clapet anti-refoulement et d'une canalisation de 32 mm pour le branchement de la propriété au service.

Coût estimatif de fourniture et d'installation :

| • | fosse septique                       | 3 000 \$ |
|---|--------------------------------------|----------|
| • | pompe submersible et clapet          | 1 500 \$ |
| • | canalisation de 32 mm                | 75 \$/m  |
| • | branchement à la plomberie existante | 1 500 \$ |

Même si les renseignements ci-dessus étaient utiles, nous remarquons qu'après l'audience publique, la MR a ajouté des dépenses supplémentaires pour le projet sans en informer les contribuables concernés. La veille de l'audience publique de la Commission municipale prévue le 12 avril 2013, le conseil a tenu une réunion spéciale afin d'adopter une résolution concernant l'imposition de droits supplémentaires de 500 \$ par parcelle aux contribuables éventuels visés par le projet pour le branchement hors-site au service.

Étant donné la date à laquelle cette décision a été prise, les contribuables éventuels n'étaient probablement pas au courant de ces dépenses supplémentaires lors de l'audience publique de décembre 2012 et il est probable qu'ils ne l'auraient pas été non plus avant l'audience publique de la Commission municipale le 12 avril 2013. Le moment choisi pour prendre cette décision n'a fait que susciter encore plus d'inquiétude sur la façon dont la municipalité gérait ou communiquait l'information au sujet de ce projet d'amélioration locale.

Le paragraphe 318(1) de la *Loi sur les municipalités* ne précise pas le type, l'ampleur ou l'exactitude des renseignements que les municipalités sont tenues de communiquer aux contribuables éventuels. Même si la MR a fourni quelques estimations de coûts en précisant que les coûts pouvaient varier pour chaque propriétaire, les plaignants ont estimé que ces renseignements n'étaient pas suffisants. Par exemple, les données concernant la longueur moyenne du tuyau requis pour les propriétés, les frais d'enlèvement des cuves ainsi que les frais d'inspection obligatoire et les frais annuels associés à ce type de système auraient été utiles pour les contribuables concernés.

Nous remarquons aussi que les contribuables touchés par le projet n'ont pas obtenu tous les renseignements concernant le nombre de lots, les raccordements précédents au système d'égout, les ententes de servitudes et la possibilité que d'autres projets dans la localité profitent de ce branchement au système d'égout.<sup>5</sup>

Étant donné que les contribuables s'inquiétaient déjà au sujet de ce projet, notamment en ayant l'impression qu'ils assumeraient une part disproportionnée des coûts, le fait pour la MR de ne pas communiquer ces renseignements a accru leur méfiance à son égard.

Beaucoup de contribuables concernés ont encore des questions auxquelles les représentants élus ou le personnel municipal n'ont toujours pas répondu. Ceux qui ont calculé eux-mêmes les coûts du projet ont trouvé que les coûts estimatifs présentés dans l'exposé de la MR étaient bien inférieurs à ce qui allait coûter, selon eux.

Même s'il est difficile de prévoir les coûts exacts des projets, la municipalité se doit de fournir suffisamment de renseignements aux contribuables pour qu'ils comprennent clairement les implications et les coûts du plan d'amélioration locale proposé.

# Règlement d'emprunt

#### Première lecture

La première lecture du règlement n° 2310-12 visant à autoriser le plan d'amélioration locale relatif au SEBP et à imposer des taxes telles qu'elles sont énoncées dans le plan a eu lieu le 30 octobre 2012. Elle s'est déroulée avant l'audience publique du 10 décembre 2012. Même si la première lecture d'un règlement est souvent considérée comme une question de routine, elle a eu lieu de façon prématurée dans le processus.

Selon la *Loi sur les municipalités* et le *Municipal Act Procedures Manual*, la MR aurait dû tenir une audience publique pour savoir si des contribuables éventuels s'opposaient au plan avant de procéder à la première lecture du règlement.

Le processus relatif au plan d'amélioration locale sous-entend la participation active et le consentement des contribuables touchés. Il donne aux contribuables l'occasion de contribuer à la prise de décision et d'exprimer son soutien ou son opposition aux détails du plan avant la première lecture du règlement. Dans ce cas, le fait que la première lecture ait eu lieu avant l'audience publique a donné l'impression que le conseil avait déterminé à l'avance le résultat de ce processus et qu'il n'était pas à l'écoute des besoins et des souhaits des contribuables.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Pour ce projet, un appel d'offres a été lancé le 26 février 2014. Selon l'annonce, les travaux consistent à relier **88** propriétés au système d'égout à basse pression de Saint-Malo. Après avoir envoyé l'ébauche de notre rapport à la MR pour obtenir ses commentaires, notre bureau a appris que certains lots de promoteurs visés par le projet d'amélioration locale avaient déjà été raccordés au système d'égout sans l'autorisation nécessaire des ministères provinciaux et, en plus, que les lotissements avaient été approuvés par la MR en 2011. En examinant les dossiers de la MR, nous estimons que celle-ci aurait eu connaissance de ces renseignements.

Dans sa réponse de juillet 2014 à la première ébauche de notre rapport, la MR a reconnu être au courant du processus recommandé dans le *Procedures Manual* mais a estimé que le manuel fournissait « seulement des conseils » et que ce processus « n'était pas régi par la *Loi sur les municipalités* ». (trad. libre des passages entre guillemets)

L'ombudsman du Manitoba n'est pas d'accord et pense que le manuel donne d'importantes orientations aux municipalités quant aux obligations législatives qui leur incombent dans bon nombre de leurs activités. Le manuel s'inspire de la *Loi sur les municipalités* et d'autres textes législatifs provinciaux se rapportant à l'administration municipale, et il est conçu pour soutenir les efforts des municipalités lorsqu'elles font face à des procédures complexes requises par la loi.

### Avis relatif au droit d'opposition lors de l'audience de la Commission municipale

Selon les paragraphes 320(4) et (5) de la *Loi sur les municipalités*, la municipalité doit donner à chaque personne qui a déposé une opposition au plan d'amélioration locale avis de son intention de procéder à la troisième lecture du règlement, et du droit de la personne de s'y opposer devant la Commission municipale :

### Exigences à respecter avant la troisième lecture

**320(4)** Avant de procéder à la troisième lecture d'un projet de règlement portant approbation d'un plan d'amélioration locale ou d'une proposition de service spécial, le conseil :

a) donne à toute personne qui a déposé une opposition en vertu du paragraphe 319(1) avis de son intention d'y procéder et du droit de la personne de s'y opposer en vertu du paragraphe (5);

b) présente le règlement à la Commission municipale pour examen et approbation.

#### Opposition au plan ou à la proposition

**320(5)** Les contribuables éventuels visés par un projet de règlement sur les améliorations locales ou les services spéciaux peuvent, par dépôt d'un avis d'opposition auprès de la Commission municipale dans les 30 jours suivant l'envoi des avis en application de l'alinéa 4a), s'opposer à la troisième lecture du règlement.

Un plaignant a fait savoir à notre bureau qu'il avait déposé un avis d'opposition lors de l'audience publique de la MR en décembre 2012 mais qu'il n'avait pas été avisé de son droit d'assister ou de faire une présentation à l'audience publique de la Commission municipale le 12 avril 2013. D'ailleurs, il n'a eu connaissance de l'audience de la Commission municipale qu'après coup.

Aux termes du *Municipal Act Procedures Manual*, la MR doit *consigner le nom de chaque* personne présente à l'audience publique ainsi que le nom et l'adresse postale de chaque personne qui dépose une opposition (écrite ou verbale). (trad. libre)

Avant l'audience publique de décembre 2012, l'expert-conseil engagé par la MR pour le projet a adressé un courriel au directeur général adjoint le 20 novembre 2012, lui rappelant qu'il était nécessaire de consigner les noms et adresses postales des personnes présentes, en particulier ceux des opposants au projet. Même si la MR n'a pas consigné ces renseignements pour chaque personne présente à l'audience publique, elle a conservé les lettres de 25 personnes qui étaient opposées au projet d'amélioration locale.

Nous avons examiné le dossier de la MR et remarqué que celle-ci avait effectivement envoyé un avis public aux opposants les informant de leur droit d'assister ou de faire une présentation à l'audience de la Commission municipale. Le document intitulé *Public Notice for Objections of the Municipal Board in respect of local improvement plan by-law 2310-12, identifying council's intention to give third reading to by-law with respect to the local improvement (avis public concernant l'opposition devant la Commission municipale au règlement n° 2310-12 sur le plan d'amélioration locale et indiquant l'intention du conseil de procéder à la troisième lecture du projet de règlement sur l'amélioration locale – trad. libre) était daté du 16 janvier 2013 et signé par le directeur général. Ce document de deux pages comportait une section en caractères gras avisant les contribuables éventuels de faire connaître leur opposition directement à la Commission municipale dans les 30 jours suivant la date de l'avis.* 

Nous n'avons trouvé aucun élément confirmant ou niant l'affirmation du seul plaignant qui n'aurait pas été avisé de son droit d'opposition devant la Commission municipale. Bien que la municipalité ait conservé une copie de l'avis qu'elle a envoyé aux opposants, elle n'a pas conservé de liste des personnes auxquelles elle a envoyé l'avis en question.

Le paragraphe 421(1) de la *Loi sur les municipalités* énonce les façons dont les avis doivent être remis :

#### Mode de remise des avis et des autres documents

- **421(1)** Sauf disposition express contraire de la présente loi, si elle doit donner un avis ou un autre document à une personne, la municipalité le fait :
  - a) en remettant l'avis ou l'autre document en mains propres au destinataire;
  - b) en envoyant une copie de l'avis ou de l'autre document au destinataire par courrier recommandé, poste certifiée ou tout autre moyen de communication, y compris le télécopieur, pour lequel il est possible d'obtenir la confirmation de l'envoi de l'avis ou de l'autre document.

Étant donné qu'une seule personne a soulevé ce problème et que la municipalité a pu nous fournir une copie de l'avis qu'elle a envoyé aux opposants au projet, il semble que les exigences de la loi ont été globalement respectées et que cette personne n'a pas reçu d'avis en raison peut-être d'une erreur administrative ou bien parce que le document s'est tout simplement égaré dans le courrier.

À l'avenir, nous suggérons à la MR de garder un registre de toutes les oppositions (verbales et écrites) qu'elle reçoit ainsi qu'une liste des personnes qui reçoivent avis d'une audience de la

Commission municipale. De plus, la MR devrait informer les participants aux réunions publiques qu'ils ont la possibilité de consigner leur présence sur un formulaire d'inscription.

En réponse à la première ébauche de notre rapport, la MR a indiqué qu'elle avait conservé toutes les lettres des personnes qui s'opposaient au projet et qu'elle avait remis des copies de ces lettres à la Commission municipale. Elle a également mentionné qu'elle avait envoyé un avis aux opposants les informant de leur droit d'assister ou de faire une présentation à l'audience de la Commission et qu'elle envisage d'utiliser le courrier recommandé pour envoyer ce genre d'avis aux opposants dans l'avenir, ce qui, selon nous, serait une façon raisonnable d'attester l'envoi de l'avis.

La MR a également fait savoir à notre bureau qu'elle allait utiliser une feuille d'inscription et de présences pour toutes les audiences publiques et qu'elle conserverait des copies de ce document. Elle a fait remarquer que la participation à ce processus serait volontaire.

# Renseignements communiqués à la Commission municipale par la MR

Pour obtenir l'approbation d'un règlement d'emprunt, les municipalités doivent soumettre la documentation à un agent des services financiers aux municipalités d'Administrations municipales Manitoba (AMM) pour examen avant de l'envoyer à la Commission municipale.

Selon les plaignants, la MR a communiqué des renseignements inexacts et incomplets à la Commission municipale en vue de l'audience du 12 avril 2013. Ils ont estimé qu'elle a incorrectement déclaré avoir donné un préavis suffisant au sujet de l'audience publique de décembre 2012 et qu'elle a sous-estimé les coûts de vidange des cuves ainsi que les coûts de modernisation nécessaires pour le raccordement au système d'égout.

Notre bureau a communiqué avec la Direction des services consultatifs et financiers aux municipalités (SCFM)<sup>6</sup> d'AMM et avec la Commission municipale pour obtenir des renseignements complémentaires au sujet de cette allégation. La Commission nous a fait savoir qu'il appartient aux parties concernées de fournir les éléments de preuve en vue de l'audience. De plus, nous avons appris que la Commission base ses décisions sur les éléments de preuve qui lui sont présentés et que, de façon générale, elle ne vérifie pas les déclarations solennelles ni les affidavits des employés municipaux.

Nous avons consulté le *Municipal Act Procedures Manual* et parlé avec les SCFM au sujet des exigences relatives à la documentation devant être soumise à l'agent des services financiers aux municipalités et à la Commission municipale. À cet égard, le manuel énonce ce qui suit : (trad. libre)

Manitoba, un ministère du gouvernement provincial. Ils fournissent un certain nombre de services aux municipalités notamment des services de consultation et de formation, des données statistiques ainsi qu'un soutien en matière de politique et de législation. Comme il est indiqué dans l'extrait du *Municipal Act Procedures Manual*, les SCFM examinent aussi les documents des municipalités qui doivent être présentés à la Commission municipale pour vérifier qu'ils sont complets et réglementaires.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Les Services consultatifs et financiers aux municipalités (SCFM) sont une direction d'Administrations municipales Manitoba, un ministère du gouvernement provincial. Ils fournissent un certain nombre de services aux municipalités,

3. Soumettre l'original et trois copies certifiées conformes du projet de règlement sur l'amélioration locale ou le service spécial, la demande d'approbation du règlement et une déclaration solennelle à :

Agent des services financiers aux municipalités Services consultatifs et financiers aux municipalités B.P. 22080 Brandon (Manitoba) R7A 6Y9

Nota : Il est possible d'obtenir des modèles de demande d'approbation de règlement et de déclaration solennelle auprès de l'agent des services financiers aux municipalités.

- 4. L'agent des services financiers aux municipalités examine les documents avant de les soumettre à la Commission municipale, pour s'assurer que toute la documentation pertinente a été préparée, qu'un avis a été remis convenablement et que tous les renseignements nécessaires sont inclus dans l'avis.
- 5. Après examen, l'agent des services financiers aux municipalités soumet le projet de règlement de la municipalité à la Commission municipale au nom de la municipalité. Il avise également la Commission en cas de problèmes ou d'inquiétudes au sujet du plan ou de la proposition.

La MR a soumis les documents suivants dans le dossier de demande d'approbation de règlement pour que AMM les examine avant de les soumettre à son tour à la Commission municipale :

- La demande comportant des renseignements sur le nombre d'opposants et les répercussions estimées du projet.
- La déclaration solennelle du directeur général.
- L'avis public relatif au plan d'amélioration locale et la date de l'audience publique.
- La lettre de courtoisie envoyée aux contribuables éventuels avant l'audience publique du 10 décembre 2012.
- Le plan du projet d'amélioration locale.
- L'annexe C liste de 100 propriétés par numéro de rôle, description légale et coûts.
- Une copie de l'enveloppe adressée au conseiller [Nom supprimé] pour indiquer à la Commission le mode d'envoi utilisé pour l'avis.
- Une copie de la page Facebook de la MR datée du 19 novembre 2012 sur laquelle figurait une copie de l'avis envoyé aux contribuables éventuels.
- Une copie de l'avis qui a été publié sur le site Web de la MR le 19 novembre 2012.
- L'annexe B du règlement n° 2310-12.

Le 1<sup>er</sup> février 2013, les SCFM ont soulevé un certain nombre de questions dans un courriel envoyé à la MR. Ils ont remarqué que certains éléments manquaient ou n'étaient pas correctement remplis dans la déclaration solennelle et, par conséquent, ont demandé à la

municipalité de lui faire parvenir les documents suivants : l'avis aux opposants, des copies de toutes les oppositions et le procès-verbal de l'audience publique.

Nous remarquons que, dans le dossier de la MR présenté à la Commission municipale, l'annexe C jointe inclut une liste de 100 propriétés, y compris la description légale et le numéro du rôle d'évaluation de chaque contribuable éventuel. Cependant, le même numéro de rôle d'évaluation apparaît trois fois, ce qui signifie qu'il n'y a peut-être que 98 propriétés touchées.

Lors de leur examen, les SCFM ont constaté d'autres déficiences dans la soumission de la MR à la Commission municipale. Par exemple, le procès-verbal de l'audience publique du conseil en décembre 2012 au sujet de la proposition de plan d'amélioration locale ne figure pas au dossier. De même, la déclaration solennelle remise par la MR à la Commission municipale indique que chaque contribuable a reçu par la poste un avis du plan d'amélioration locale. Cependant, aucune date à ce sujet n'est indiquée dans le dossier que les SCFM ont examiné.

Le courriel des SCFM a permis à la MR de remédier aux déficiences de la declaration solennelle avant qu'elle ne soit officiellement déposée auprès de la Commission municipale. Dans sa réponse du 14 juillet 2014 à notre ébauche de rapport, la MR a déclaré ce qui suit :

(trad. libre) Les renseignements communiqués à la Commission municipale étaient exacts et suffisants, et si des déficiences ont été constatées, le bureau a accepté les suggestions et remédié à ces déficiences.

La MR a de plus expliqué qu'il s'agissait d'erreurs mineures de nature administrative. Toutefois, les contribuables s'attendent à ce que les propositions de plans d'amélioration locale et les documents qui les accompagnent soient complets et préparés avec soin. Il y a eu une erreur dans le nombre de lots visés par cette amélioration locale, un manque d'information sur les ententes relatives aux chaussées et aux servitudes, et la MR a négligé d'inclure toutes les ententes existantes avec les promoteurs qui auraient dû faire partie du dossier remis à la Commission municipale. Ces renseignements auraient été importants pour toutes les parties concernées par ce projet.

## Troisième lecture du règlement d'emprunt les 11 et 25 juin 2013

Les deuxième et troisième lectures de ce règlement étaient à l'ordre du jour de la réunion du conseil du 11 juin 2013. La deuxième lecture s'est déroulée sans qu'aucune vote n'ait été consigné et le vote sur la troisième lecture est très contesté. Selon les plaignants, la troisième lecture du règlement a eu lieu lors de la réunion du conseil du 11 juin 2013 et le règlement d'emprunt a été rejeté par égalité des voix du conseil de la MR. Par conséquent, les plaignants estiment que le conseil de la MR n'avait pas l'autorité nécessaire pour entreprendre le projet.

Les membres du conseil ne s'entendent pas tous sur la question de savoir si le règlement a été rejeté en troisième lecture le 11 juin 2013 ou si la troisième lecture a été repoussée à une réunion ultérieure. Ils s'entendent pour dire qu'un vote a eu lieu à la réunion du 11 juin 2013, mais l'objet du vote reste une question litigieuse. Selon certains, il s'agissait du vote sur la

troisième lecture du règlement alors que, selon d'autres, il s'agissait, par ce vote, de décider s'il fallait procéder au vote ce jour-là ou repousser la décision concernant la troisième lecture à la réunion suivante du conseil.

Après l'adoption de la deuxième lecture mais avant de procéder à la troisième, les membres du conseil, et un membre du public qui était présent à la réunion, ont rapporté que le directeur général avait avisé le conseil de l'existence de nombreuses demandes de renseignements au sujet du projet. Il a indiqué que de nombreux contribuables étaient mécontents apparemment de la décision de la Commission municipale d'approuver le projet.<sup>7</sup>

D'après les renseignements que nous avons recueillis lors de nos entrevues avec le préfet et avec chacun des membres du conseil, un conseiller a déclaré pendant la réunion que le conseil devait aller de l'avant et procéder au vote sur la troisième lecture du projet. Il a fait remarqué que la Commission municipale avait appuyé le projet et que le conseil avait suffisamment attendu.

Le préfet a indiqué avoir suggéré à ce conseiller de présenter une motion s'il voulait que l'on procède à la troisième lecture. Le conseiller a donc proposé verbalement la motion. <sup>8</sup> Un autre conseiller a confirmé à notre bureau qu'il a appuyé la motion et fait savoir au conseil qu'il était aussi d'avis que l'affaire avait duré assez longtemps.

Au cours de la discussion et avant le vote, un troisième conseiller a apparemment demandé sur quoi portait le vote. Selon les témoins, y compris des membres du conseil et un membre du public, le préfet et le directeur général ont tous les deux indiqué que le conseil votait sur la troisième lecture.

Un vote a eu lieu et s'est soldé par l'égalité des voix, trois membres ayant voté en faveur de la motion et trois membres ayant voté contre. L'article 138 de la Loi sur les municipalités et l'article 11.3 du Procedures and Policy By-Law de la MR énoncent tous les deux qu'en cas de partage des voix, la résolution ou le règlement municipal en question est rejeté.

Le rejet d'un règlement en troisième lecture a certaines conséquences. Selon l'article 144 de la Loi sur les municipalités, le rejet d'un règlement en deuxième ou en troisième lecture annule les lectures antérieures, ce qui ramène le processus à l'étape précédant la première lecture (et élimine la possibilité d'un simple nouveau vote sur la troisième lecture). De plus, en vertu de l'article 139 de la même Loi, le conseil municipal ne peut réexaminer cette affaire avant qu'une année se soit écoulée.9

Au cours de nos entrevues, certains membres du conseil ont fait part de leur confusion au sujet du vote. Certains croyaient que ce vote visait à déterminer s'ils devaient voter sur le règlement

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Comme il est indiqué auparavant, certaines personnes ont exprimé leur inquiétude sur l'exactitude et l'intégralité de la soumission de la MR à la Commission municipale et sur le processus d'audience proprement dit.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Il est inhabituel dans la pratique parlementaire qu'une motion soit appuyée sans avoir été présentée par écrit et mise à la disposition de tous les membres autorisés à voter. La seule exception à cette règle générale concerne la motion d'ajournement. Dans le règlement de politique et de procédure de la MR [The Procedures and Policy By-Law (#2281-10)], on mentionne ce qui suit à l'article 13.1 : « De préférence, une motion doit être présentée par écrit, à l'exception de la motion d'ajournement, qui, elle, n'a pas besoin de l'être. » (trad. libre)

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> L'article 139 de la *Loi sur les municipalités* traite les quelques exceptions à cette règle.

au cours de cette réunion du conseil ou s'il s'agissait d'une motion destinée à repousser le vote à la réunion suivante du conseil, plus tard en juin. D'autres pensaient qu'il s'agissait d'un vote sur la troisième lecture et ils ont voté contre le projet, car il restait des questions en suspens que les contribuables avaient soulevées au sujet de l'amélioration locale.

De toute évidence, une motion écrite aurait permis de comprendre l'objet du vote en question. Le *Municipal Act Procedures Manual* (page 5.4.11) fournit un modèle de règlement de procédure accompagné d'un exemple de motion, qui se lit comme suit : (trad. libre)

13.1 Aucune mention ne fera l'objet d'un débat ni ne sera proposée que si elle rédigée par écrit et appuyée, à l'exception de la motion d'ajournement qui n'a pas besoin d'être présentée par écrit.

Selon le règlement de procédure de la MR de Salaberry, une motion doit « de préférence » être rédigée par écrit, à l'exception de la motion d'ajournement. Comme le montre le cas présent, il est parfois problématique d'autoriser la présentation verbale de motions, surtout lorsqu'il s'agit d'une question controversée qui nécessite la collecte de fonds importants au moyen de taxes et qui impose une part significative des coûts aux propriétaires de biens-fonds.

Dans un courriel du 21 juin 2013, le préfet a essayé d'expliquer à un plaignant ce qui s'était passé à la réunion du 11 juin 2013 :

(trad. libre) En ce qui concerne la résolution portant sur le règlement nº 2310-12 relatif à un système d'égout à basse pression pour Saint-Malo, nous devons nous adresser à la personne qui a proposé la résolution et à celle qui l'a appuyée pour connaître leur intention au sujet de cette résolution. C'est ce que j'ai fait et je peux confirmer que leur intention était d'étudier la question en vue de la troisième lecture à la dernière réunion ordinaire; s'il y avait eu approbation, une autre résolution aurait été mise de l'avant pour procéder à la troisième et dernière lecture; la motion ayant été rejetée, la question est restée en suspens (troisième et dernière lecture).

Sauf votre respect, nous ne pouvons conclure que ce message électronique du préfet éclaircisse la situation ni qu'il prouve que la motion visait à repousser la troisième lecture. Il est tout à fait inhabituel que le préfet soit incapable de dire lui-même quelle était la motion sur laquelle le conseil a voté et qu'il faille s'adresser à la personne qui a proposé la résolution et à celle qui l'a appuyée pour connaître leur intention au sujet de cette résolution. En tant que président de la réunion, le préfet aurait dû savoir sur quoi portait la motion et s'assurer que les autres membres du conseil le savaient également avant de procéder au vote. Procéder à un vote et s'en remettre par la suite à la personne qui a proposé la motion et à celle qui l'a appuyée pour informer d'autres conseillers de l'objet de la motion sur laquelle ils ont voté est contraire aux principes démocratiques et à la procédure parlementaire. L'interprétation d'une motion ne doit pas être laissée à la discrétion de la personne qui la propose ni à celle de la personne qui l'appuie. La motion doit indiquer clairement ce sur quoi elle porte, ce qui est une raison supplémentaire pour laquelle les motions devraient être rédigées par écrit.

Dans sa réponse à notre ébauche de rapport reçue le 19 mai 2015, la MR a indiqué ce qui suit :

(trad. libre) En vertu de la Loi sur les municipalités, si, à l'issue d'un vote sur une résolution, il y a égalité des voix, la résolution est rejetée. Cela signifie qu'aucune décision reconnue dans le cadre de la Loi n'a été prise du fait du rejet de la résolution. Pour constituer une décision reconnue par la Loi, la résolution doit être approuvée par la majorité des membres du conseil présents à la réunion. Dans le cas présent, cela signifie que la troisième lecture du projet de règlement n'a pas été approuvée initialement. Mais, le rejet de la résolution ne signifie pas qu'une décision de ne pas aller de l'avant avec le règlement a été prise. Pour décider de ne pas aller de l'avant avec le règlement, il faudrait qu'une résolution soit approuvée. Une telle résolution n'a pas été approuvée par le conseil. Par conséquent, le conseil pouvait étudier une résolution visant à approuver la troisième lecture du règlement.

La seule référence écrite de la résolution ayant fait l'objet d'un vote le 11 juin 2013 figure dans le procès-verbal de la réunion qui a été distribué pour examen à la réunion suivante du 25 juin 2013. Le texte se présente ainsi :

(trad. libre) Attendu que le conseil a récemment reçu des demandes de renseignements au sujet du projet du chemin Gosselin, et attendu que le conseil a demandé une motion pour déterminer si la troisième lecture du règlement 2310-12 doit être étudiée aujourd'hui ou présentée à la prochaine réunion du conseil.

Il est résolu que le conseil étudie la troisième lecture du règlement 2310-12 aujourd'hui. Résolution rejetée.

Il est très inquiétant qu'une motion qui a été présentée verbalement le 11 juin 2013 figure dans le compte rendu officiel et soit formulée par écrit après la tenue du vote. Il n'est pas impossible que le conseiller qui l'a présentée verbalement ait employé ces termes exacts sur ce sujet controversé mais il est impossible d'attester que ce texte est fidèle à la motion verbale.

Comme pour le vote concernant la troisième lecture, le procès-verbal de la réunion du 11 juin 2013 est un point litigieux. Au cours de la réunion du conseil du 25 juin 2013, les conseillers n'étaient pas tous prêts à adopter le procès-verbal de la réunion précédente du 11 juin. Il y a également eu des échanges de courriels entre le directeur général et deux conseillers différents, avant la réunion du 25 juin, confirmant qu'il était clair pour les conseillers qu'ils avaient bien voté sur la troisième lecture. Les deux conseillers voulaient que cela figure dans le procès-verbal.

Nous remarquons que le préfet n'a pas signé le procès-verbal de cette réunion, comme l'exige la *Loi sur les municipalités*, et qu'il n'est pas possible de consulter le procès-verbal de la réunion du 11 juin sur le site Web de la MR.<sup>10</sup>

Nous remarquons aussi que l'un des conseillers ayant voté en faveur de l'adoption du procèsverbal de la réunion du 11 juin 2013 n'était pas présent à cette réunion et que, par conséquent, il lui serait impossible de confirmer que, tel qu'il a été présenté, le procès-verbal constituait un compte rendu exact de ce qui s'était passé.

Dans sa réponse du 14 juillet 2014 à notre ébauche de rapport, la MR a indiqué ce qui suit :

(trad. libre) « La Loi sur les municipalités ne mentionne rien au sujet du vote sur l'adoption du procès-verbal si les conseillers sont présents ou non. Seuls les conseillers eux-mêmes peuvent décider de leur abstention. Un membre du conseil peut s'abstenir de voter quand il le souhaite. Le simple fait que cette personne ne soit pas présente ne signifie pas qu'elle ne devrait pas voter sur le procès-verbal. »

Même s'il existe peut-être une tendance à considérer l'adoption d'un procès-verbal comme une question routinière et non controversée, nous pensons qu'il est inapproprié pour les membres du conseil qui sont absents aux réunions d'approuver le procès-verbal de ces réunions, car ils ne sont pas en mesure d'attester que le procès-verbal reflète ce qui s'est passé.

Ce serait une grave violation de la procédure parlementaire de se servir de l'adoption d'un procès-verbal pour valider une décision qui n'a peut-être pas été prise dans les règles. L'adoption du procès-verbal ne peut pas remplacer le processus habituel de prise de décision.

Même s'il y a litige sur la question de savoir si le conseil a voté sur la troisième lecture du règlement d'emprunt le 11 juin 2013, la troisième lecture du règlement figurait à l'ordre du jour de la réunion du 25 juin. Un conseiller s'est abstenu de voter sur le règlement le 25 juin. Selon le procès-verbal, il s'est abstenu parce que, selon ce qu'il comprenait de la procédure, la motion avait été votée et rejetée à la réunion du conseil du 11 juin. En dépit du fait que, selon la déclaration de ce conseiller, la troisième lecture avait été rejetée à la réunion précédente, elle a eu lieu le 25 juin 2013.

Selon les plaignants, le vote du 25 juin 2013 sur la troisième lecture était une tentative visant à surmonter l'échec du 11 juin 2013 et à obtenir un résultat différent que certains membres du conseil souhaitaient.

Étant donné la formulation maladroite de la résolution du 11 juin, le désaccord parmi les conseillers sur l'objet du vote et le fait que la motion du 11 juin n'ait été produite par écrit que

Même s'il existe un lien menant à ce procès-verbal sur le site Web de la MR, lorsqu'on suit le lien, on obtient le message d'erreur « Page non trouvée ». Il est toutefois possible d'accéder au procès-verbal de la réunion du 25 juin 2013, ainsi qu'à beaucoup d'autres procès-verbaux, en suivant les liens figurant sur cette page.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Il est possible de consulter les principes de la procédure parlementaire à : http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=3F9BF9DA-8073-48FA-A8B9-651585F97654&sbpidx=1&Language=E&Mode=1

bien longtemps après coup, il n'est pas possible de prouver ou de nier l'affirmation des plaignants.

Il est déconcertant pour l'ensemble des contribuables qu'il y ait eu confusion au sujet d'un vote sur la troisième lecture d'un règlement visant un projet d'amélioration locale estimé à un coût de 1,14 million de dollars. La confusion au sujet d'un vote de cette importance met en question la légitimité du projet et risque d'ébranler la confiance du public dans le conseil.

Dans sa réponse du 14 juillet 2014 à notre bureau, la MR a présenté le point de vue suivant :

(trad. libre) La première et la deuxième lecture du règlement 2310-12 ont été adoptées à l'unanimité. Le conseil a débattu/discuté ouvertement pour décider s'il fallait procéder à la troisième lecture ou non. Par conséquent, le conseil conteste qu'il s'agissait de la motion débattue.

Sans motion écrite, il est très difficile de prouver sur quoi a porté le vote des conseillers. Chaque personne a des points de vue différents et cela peut générer beaucoup de réflexion mais cela peut aussi créer la confusion. Le conseil a passé en revue la procédure de ses réunions et veillera à ce que les résolutions soient rédigées par écrit et figurent à l'écran non seulement pour le conseil mais aussi pour le public.

Nous constatons que la première et la deuxième lecture du règlement ont été effectuées sans vote par appel nominal, ce qui signifie que les membres du conseil n'ont pas été interrogés au sujet de leur soutien ou de leur opposition au règlement à l'étape des deux premières lectures. En fin de compte, la majorité des membres du conseil ont voté pour approuver la troisième lecture le 25 juin 2013.

Afin de conserver la confiance du public, il faut traiter les affaires publiques d'une façon ouverte et transparente. L'un des impératifs de l'équité procédurale consiste à faire en sorte que les motions soient rédigées par écrit et mises à la disposition de tous les conseillers.

Dans le cas présent, la MR risque peut-être d'avoir exposé le projet à une demande de décision judiciaire visant à annuler le règlement, comme le prévoit le paragraphe 382(1) de la *Loi sur les municipalités* :

#### Requête présentée au tribunal

- 382(1) Toute personne peut demander au tribunal de déclarer qu'un règlement municipal ou qu'une résolution est invalide du fait
  - a) quel le conseil a outrepassé sa compétence;
  - b) que le conseil a agi de mauvaise foi;
  - c) que le règlement est discriminatoire;

d) que le conseil a omis d'observer une exigence de la présente loi ou de toute autre loi de l'Assemblée legislative ou le règlement de procédure de la municipalité.

Même s'il existe un délai d'un an pour déposer une requête fondée sur l'alinéa 382(1)d), le paragraphe ne prévoit aucun délai pour une requête fondée sur les autres alinéas.

### Membres du conseil et conflits d'intérêts

Les plaignants ont allégué que deux conseillers étaient en situation de conflit d'intérêt lorsqu'ils ont participé au processus d'approbation de ce projet d'amélioration locale. L'un des deux était propriétaire d'un terrain situé dans la zone d'amélioration locale et l'autre aurait été en conflit d'intérêt parce que son frère, entrepreneur local, était l'une des deux personnes qui avait présenté une pétition en faveur du système d'égout à basse pression à la réunion du conseil du 29 juin 2010. Le frère du conseiller est propriétaire de l'une des deux entreprises locales qui était préqualifiée pour entreprendre les travaux d'égout pour le compte de la municipalité. Les plaignants ont eu l'impression qu'en présentant la pétition, l'entrepreneur local cherchait l'approbation d'un projet susceptible de profiter à son entreprise. De l'avis des plaignants, étant donné que les travaux en question pouvaient profiter à l'entreprise de son frère, le conseiller était en conflit d'intérêt en participant aux discussions et aux votes.

En plus de la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux* (LCICM), le *Municipal Act Procedures Manual* publié par Administrations municipales Manitoba, le *Council Members Guide* publié par l'Association des municipalités du Manitoba, ainsi que notre guide, *Understanding Fairness: a Handbook on Fairness for Manitoba Municipal Leaders*, donnent tous des orientations sur les points de référence et les normes se rapportant aux conflits d'intérêts.

La LCICM énonce les normes applicables aux élus municipaux en matière de conflits d'intérêts. En plus de définir les conflits d'intérêts directs et indirects, la *Loi* exige des élus qu'ils déclarent toute situation de conflit d'intérêt et qu'ils se retirent des débats, des discussions et des votes. De plus, aux termes de la *Loi*, un élu municipal ne peut utiliser, à son profit ou au profit d'une autre personne, des renseignements qu'il a obtenu dans l'exercice de ses fonctions et il lui est interdit d'exercer une influence sur d'autres élus pour que lui-même ou une personne à sa charge en tire un bénéfice financier.

Cependant, la LCICM ne constitue pas un code de conduite complet pour les conseillers municipaux. Cela est souligné dans l'article 84.1 de la *Loi sur les municipalités*, qui exige que chaque conseil adopte un code de conduite qui « *établit des lignes directrices définissant les normes et les valeurs qui, selon le conseil, devraient être respectées par les conseillers dans leurs rapports entre eux ainsi que dans leurs rapports avec les employés de la municipalité et le public ». Au Manitoba, les décisions judiciaires témoignent également de la réalité selon laquelle le comportement éthique ne peut être totalement défini ni limité par la loi. 12* 

31

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Dans l'affaire *Chan c Katz*, [2013] M.J. nº 323, 2013 MBCA 90, la Cour d'appel, après avoir estimé que la LCICM ne traitait pas les faits en question, a précisé que

Dans certaines circonstances, les plaintes relatives aux conflits d'intérêts peuvent être portées sous forme de demandes présentées à la Cour du Banc de la Reine, conformément au paragraphe 20(1) de la LCICM. Tandis que la LCICM autorise un électeur à faire part d'une plainte de conflit d'intérêt à la Cour, la *Loi sur l'ombudsman* autorise toute personne qui est ou peut être lésée à déposer plainte auprès de l'ombudsman au sujet d'une question administrative, laquelle peut porter sur un conflit d'intérêt dans une municipalité.

L'une des différences importantes entre le processus d'enquête de l'ombudsman et le processus judiciaire concerne le recours dont le plaignant ou le demandeur peut bénéficier. Si un tribunal détermine qu'un conseiller a enfreint la LCICM, le conseiller peut être déclaré inhabile à occuper son poste et se voir ordonner la restitution à toute personne ou à la municipalité qui a subi un préjudice en raison du profit financier dont il a bénéficié. Dans le cadre de la *Loi sur l'ombudsman*, le but d'une enquête menée à la suite d'une plainte est de déterminer s'il y a des problèmes administratifs et, si c'est le cas, de faire des recommandations pour apporter des améliorations qui profiteront à la fois au gouvernement et au public.

Les bureaux provinciaux de l'ombudsman adoptent une approche globale à l'égard des questions de conflits d'intérêts. Même si nous tenons compte de diverses dispositions de la LCICM dans notre processus d'enquête, nous nous interrogeons également pour savoir si une décision a été prise en respectant l'équité procédurale.

Tous les organes de décision, y compris les conseils municipaux, ont l'obligation de prendre des décisions qui sont justes. Lorsqu'il prend une décision équitable sur le plan procédural, le décideur doit être neutre ou impartial, dénué de tout intérêt personnel dans l'issue de la décision et prêt à être convaincu du bien-fondé de la question à l'étude. La participation aux délibérations et aux votes de la part d'un conseiller qui fait preuve d'un intérêt personnel ou d'un manque d'objectivité peut invalider la décision ou le processus utilisé pour y parvenir.

Comme nous le soulignons dans notre publication *Understanding Fairness*, (trad. libre) « *l'apparence ou la perception de conflit d'intérêt peut être tout aussi dommageable pour la confiance du public qu'un conflit réel* ». Lorsqu'un conflit entre les intérêts d'un titulaire de charge publique et une décision publique est connu, il peut être difficile de prouver que la décision n'a pas été influencée par l'intérêt personnel.

<sup>(</sup>trad. libre) Cela ne devrait pas faire croire que la Cour approuve la conduite, ni qu'elle se prononce sur la question de savoir si cette conduite respecte les normes d'éthique appropriées prévues pour les élus.

Dans l'affaire *Dunn c Struthers*; [2013] M.J. nº 402, 2013 MBQB 281, une cause jugée au regard de la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*, un juge de la Cour du Banc de la Reine a déclaré ce qui suit :

<sup>(</sup>trad. libre) La Loi n'a pas pour objet d'établir une disposition générale prévoyant pour les ministres le cadre normatif auquel ils doivent se soumettre pour leur conduite.

De même, dans un certain nombre de causes judiciaires, les décisions rendues témoignent des problèmes de partialité et de conflit d'intérêt qui sont au coeur de cet aspect de la plainte. Le parti pris ou le favoritisme ne fait pas de doute lorsque le conseiller ou le titulaire de charge publique est demandeur dans une affaire. Mais c'est aussi un problème lorsque le titulaire de charge publique a tout à gagner (ou à perdre) d'une décision à laquelle il n'est pas immédiatement associé.

Au cours d'une entrevue<sup>13</sup> avec notre personnel, l'un des conseillers soupçonné d'être en conflit d'intérêt a confirmé qu'il était propriétaire d'un terrain situé dans la zone d'amélioration locale. Ce conseiller a expliqué l'histoire de la propriété et le lien de cette propriété avec sa famille. En plus du terrain dont il était personnellement propriétaire dans la zone, ses enfants étaient également propriétaires de terrains dans cette même zone. De l'avis du conseiller, le SEBP pourrait profiter à l'un de ses enfants mais, pour les autres, il représenterait un « fardeau fiscal ».

Le conseiller a déclaré qu' « *il n'y a absolument aucun conflit d'intérêt* » dans cette affaire parce que l'installation du SEBP créerait un fardeau, et non pas un avantage, pour lui-même et pour ses enfants. Il a fait savoir que, parce qu'il ne souhaite pas vendre sa propriété, il ne tirerait aucun profit d'une éventuelle augmentation de sa valeur foncière attribuable à l'installation du SEBP.

Dans sa réponse à notre bureau, la MR a indiqué que ce conseiller, qui a voté et participé aux discussions sur le SEBP, n'était pas en conflit d'intérêt parce qu'il ne possédait qu'« un lot sur la centaine environ faisant partie de la zone ». Selon la MR :

(trad. libre) Cela ne suffit pas à constituer un conflit d'intérêt, car l'intérêt du conseiller doit être substantiel. Aux termes du paragraphe 4(5), si l'intérêt ne dépasse pas l'intérêt d'un simple résident dans l'affaire, il n'y a pas de conflit d'intérêt. Dans le cas présent, l'intérêt du conseiller n'était pas différent de celui des 99 autres propriétaires et ne dépassait pas celui d'un simple résident dans l'affaire.

Le paragraphe 4(5) de la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*<sup>14</sup> fait référence aux intérêts des simples résidents de la municipalité dans leur ensemble. Même si l'intérêt de ce conseiller était le même que celui des propriétaires des 99 lots de la zone

#### Degré d'intérêt ou de responsabilité

4(5) Pour l'application de la présente Loi et malgré toute autre disposition de celle-ci :

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Les entrevues avec chacun des membres du conseil se sont déroulées au cours du mois de novembre 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Ce paragraphe de la LCICM est le suivant :

a) une personne, une corporation, une société en nom collectif ou une organisation quelconque est présumée n'avoir aucun intérêt financier direct ou indirect dans une affaire lorsque l'intérêt financier qu'elle a dans cette affaire ne dépasse pas celui d'un simple résident;

b) une personne quelconque est présumée n'avoir aucune responsabilité financière directe ou indirecte envers une autre personne ou envers une corporation ou société en nom collectif ou une organisation lorsque cette responsabilité ne dépasse pas celle d'un simple résident;

c) nul n'est présumé avoir d'intérêt financier direct ou indirect dans une affaire, ou avoir de responsabilité financière directe ou indirecte envers une autre personne ou envers une corporation ou société en nom collectif ou une organisation, sauf si la valeur de cet intérêt ou de cette responsabilité est de 500 \$ ou plus.

d'amélioration locale proposée, cet intérêt ne serait pas le même pour tous les résidents de la municipalité.

### La MR a également déclaré ce qui suit :

(trad. libre) Rien n'atteste ni ne prouve que ce projet va augmenter la valeur des biens fonciers. Certains plaignants sont en fait en contradiction avec cela en fournissant une preuve du contraire. Ils font référence à l'analyse de la valeur des biens effectuée dans le secteur de Winnipeg Beach qui indiquait une diminution moyenne de 8 542 \$ dans la valeur des propriétés bénéficiant d'un service d'égout. J'ai contacté la direction de l'évaluation qui a confirmé que l'évaluation d'un bien ne change pas du fait de la présence de services d'égout et que sa valeur peut varier en fonction de nombreux facteurs.

Notre bureau a également contacté la Direction de l'évaluation d'Administrations municipales Manitoba au sujet de cette question et elle semble généralement d'avis que l'ajout de services d'égout augmente la valeur d'un bien. Cela dit, le fait qu'un titulaire de charge publique tire ou non un profit financier n'est pas une condition nécessaire de l'existence d'un conflit d'intérêt. Dans le cas présent, c'est la possibilité que le conseiller réalise un profit qui est en cause.

Nous estimons que, du fait que le conseiller était propriétaire d'un terrain dans la zone d'amélioration locale, il était en conflit d'intérêt à l'égard de ce projet d'amélioration locale. Nous remarquons qu'il n'a pas déclaré cela comme étant un intérêt financier et qu'il ne s'est pas non plus retiré des discussions ni des votes qui auraient eu des répercussions pour son bien. C'est également lui qui a proposé la résolution de démarrage de ce projet.

Il a été allégué qu'un autre conseiller était en conflit d'intérêt du fait que son frère, un entrepreneur local qui a effectué et continue d'effectuer d'importants travaux pour la MR, était l'une des deux personnes qui avait présenté la pétition en faveur du système d'égout à basse pression à la réunion du conseil du 29 juin 2010. L'approbation de ce projet avait des chances de se traduire par une occasion d'affaires pour son entreprise, soit en lui permettant de soumettre un appel d'offres pour le projet en question ou bien en lui permettant d'exécuter d'autres travaux pouvant être requis par la municipalité ou par des propriétaires locaux. Ce conseiller a appuyé la motion visant à approuver l'engagement d'un expert-conseil chargé de fournir les coûts mis à jour du projet – une décision qui a été prise en conséquence directe de la présentation de la pétition au conseil par son frère.

Même si ce conseiller n'est peut-être pas en conflit d'intérêt au regard de la LCICM du fait qu'il n'existait pas d'intérêt financier, il a participé aux débats et voté sur une affaire présentée au conseil par son propre frère. Il s'agit là de circonstances qui pourraient bien être considérées comme étant susceptibles de faire naître une crainte raisonnable de partialité.

Le conseil dans son ensemble, ainsi que chaque conseiller, devraient être attentifs aux questions de partialité raisonnablement perçue ou réelle et autres questions fondamentales en matière d'équité procédurale. Il est important qu'ils prennent les mesures nécessaires pour éviter que tout parti pris perçu ou réel n'entache leurs délibérations. Les activités du conseil et les résolutions et

règlements qui en ont résulté et qui ont été adoptés par le conseil pourraient être examinés par un tribunal au regard du paragraphe 382(1) de la *Loi sur les municipalités* et possiblement annulés si le tribunal considère que la résolution ou le règlement a été entaché de parti pris au point d'invalider l'autorité du conseil.

La jurisprudence sur les questions de conflits d'intérêts est claire – les titulaires de charge publique doivent éviter de participer aux décisions qui touchent les membres de leur proche entourage.

En réponse à l'allégation de conflit d'intérêt discutée dans notre ébauche de rapport, la MR a indiqué que le frère du conseiller faisait affaire avec la municipalité depuis de nombreuses années avant l'élection du conseil actuel et avait respecté les critères d'admissibilité applicables aux entreprises désireuses de travailler pour le compte de la MR.

La MR a également expliqué que, dans les petites collectivités, il n'est pas rare que les membres du conseil soient de la même famille que les propriétaires d'entreprises locales qui font affaire avec la municipalité. De plus, elle a indiqué qu'il serait hypothétique de conclure que le frère du conseiller serait avantagé par le plan d'amélioration locale par rapport à n'importe quel autre entrepreneur admissible.

Chaque fois qu'un membre de la famille fait affaire avec une municipalité (grande ou petite) – que ce soit pour postuler pour un emploi, pour présenter une soumission pour un projet ou pour demander une dérogation – un titulaire de charge publique municipal doit faire en sorte d'éviter toute perception de parti pris ou de favoritisme. La meilleure façon d'éviter ce conflit consiste à déclarer le conflit d'intérêt et à se retirer du débat et de la décision.

En analysant cette affaire, nous avons remarqué que la politique de la MR sur le code de conduite des employés municipaux (*Municipal Employee Code of Conduct Policy*), adoptée le 23 février 2010, inclut un article sur l'« abus de pouvoir » qui énonce ce qui suit :

(trad. libre) La municipalité s'efforce de faire preuve d'équité et d'objectivité dans son processus de prise de décision. Les employés ne doivent pas utiliser leurs postes pour donner à quiconque un traitement de faveur qui servirait leurs propres intérêts ou ceux de n'importe quel membre de leur famille, ami ou associé.

Les employés qui ont un intérêt financier dans un contrat, une vente ou autre transaction de la municipalité, ou qui savent pertinemment que des membres de leur famille, des amis (personnes avec lesquelles ils ont d'étroites relations personnelles) ou des associés y ont ce genre d'intérêt, ne doivent participer à aucun débat, aucune évaluation et aucune recommandation se rapportant à l'affaire.

Il est important de noter que, tandis que cette exigence rigoureuse s'applique aux employés, elle ne figure pas dans le code de conduite des membres du conseil de la MR (*Code of Conduct for* 

*Council Members*), qui a été adopté par résolution du conseil le 29 janvier 2013. Ce code comporte un article sur le « traitement de faveur » qui énonce ce qui suit :

(trad. libre) Aucun membre du conseil ne doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, accorder de traitement de faveur à une personne ou organisation quelconque en se fondant uniquement sur l'identité de cette personne ou organisation.

Si on s'attend à une certaine conduite de la part des employés municipaux, on devrait au moins avoir les mêmes attentes à l'égard des membres du conseil. Il serait incohérent d'avoir des normes de comportement éthique moins élevées pour les conseillers que pour les employés.

Dans sa réponse de juillet 2014 à notre ébauche de rapport, la MR a aussi déclaré ce qui suit :

(trad. libre) *Il incombe à ce conseiller de s'assurer qu'il respecte les exigences et obligations.* 

Aucun élément ne prouve qu'un membre quelconque du conseil ou que l'une des personnes à sa charge a un intérêt financier direct ou indirect dans le projet. S'il s'abstenait de voter, cela indiquerait le contraire et cela donnerait l'apparence ou la perception d'un conflit qui pourrait nuire au conseiller et au grand public.

Bien qu'il soit de la responsabilité d'un membre du conseil de déterminer s'il est en conflit d'intérêt ou non, cela ne signfie pas qu'il est le seul arbitre de cette question. Les articles pertinents de la *Loi sur les municipalités*, du *Municipal Act Procedures Manual*, de la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux* et du *Council Members Guide* de l'Association des municipalités du Manitoba conseillent au titulaire de charge publique de consulter le directeur général ou un avocat s'il a des questions ou des préoccupations au sujet de problèmes personnels de conflit d'intérêt.

Il est très possible que les membres du conseil soient actifs au sein de leurs localités et qu'ils aient des intérêts professionnels ou commerciaux dans les localités où ils habitent. La réponse de la MR confirme que les conseillers en question étaient, effectivement, des membres actifs et de longue date de leur localité. Comme tels, il était probable qu'ils aient des intérêts susceptibles d'être en conflit avec leur rôle de titulaires de charge publique municipaux et, par conséquent, ils auraient dû être sensibles à ces situations.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation de la MR selon laquelle un conseiller qui déclare un conflit et se retire de la discussion ou de la décision à l'égard de laquelle il a un conflit d'intérêt risque de « *nuire au conseiller et au grand public* ». En fait, c'est le <u>défaut</u> de déclarer un conflit et de se retirer qui nuit au conseiller et au grand public.

La LCICM fait état d'un processus qu'un conseiller peut utiliser pour se protéger lui-même, pour protéger la MR et le grand public contre la perception d'abus de pouvoir dans la prise de décision locale. La déclaration et le retrait sont des éléments essentiels de ce processus. En

déclarant l'existence d'un conflit et en se retirant des travaux du conseil dans l'affaire, le conseiller respecte les dispositions de la loi et fait preuve d'intégrité personnelle.

À partir de maintenant, la MR doit veiller à ce que les membres du conseil respectent les dispositions de la LCICM, les dispositions des autres lois provinciales pertinentes ainsi que la jurisprudence. En plus de réviser le *Code of Conduct for Council Members* de la MR, les membres du conseil doivent le comprendre et le respecter. Étant donné que le code est un document public, il devrait figurer sur le site Web de la MR et être mis à la disposition du public au bureau municipal .

# Politique d'approvisionnement et d'adjudication de la MR

La politique d'approvisionnement et d'adjudication de la MR a été mise à jour le 31 juillet 2012. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, les municipalités devaient disposer d'une politique d'approvisionnement et d'adjudication conformément à l'article 251.1 de la *Loi sur les municipalités*. La modification apportée à la *Loi* avait pour objet de faire en sorte que les municipalités acquièrent des biens et des services en toute transparence selon les lignes directrices établies en matière d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne l'annonce des appels d'offres, les critères d'évaluation des soumissions et le processus d'attribution des contrats.

Le *Municipal Act Procedures Manual* (pages 6.8.1 à 6.8.17) contient un exemple de politique indiquant ce qu'il faut faire pour se conformer à la *Loi*. En comparant l'actuelle politique de la MR à l'exemple, nous avons remarqué des lacunes dans les domaines suivants :

- quand et comment la municipalité annonce les appels d'offres officiels
- quand les appels d'offres seront annoncés dans le journal local
- les formules de contrat et quand il faut les utiliser
- la comptabilité et la gestion des approvisionnements selon un système de suivi des achats
- le processus utilisé pour vendre les immobilisations excédentaires par voie d'appel d'offres public et concurrentiel
- la publication de la politique d'approvisionnement et d'adjudication de la MR sur son site Web

Dans sa réponse initiale à notre ébauche de rapport, la MR a reconnu qu'elle devait s'attaquer aux problèmes soulevés au sujet de sa politique d'approvisionnement et d'adjudication.

En ce qui concerne l'amélioration locale en question, la MR a lancé un appel d'offres en été 2013 afin d'obtenir des services d'ingénierie pour le SEBP. Cependant, l'appel d'offres n'a pas respecté le nombre minimal de quatre invitations à soumissionner, comme le prévoyait la politique de la MR. Notre examen du dossier de la MR a indiqué qu'il n'y avait eu que deux invitations.

La MR a fait remarquer que (trad. libre) « *La politique ne prévoit pas de protocole à suivre lorsque le nombre minimum de soumissions n'est pas reçu*. » Cependant, la question ne porte pas sur le nombre de soumissions reçues mais sur le nombre d'invitations à soumissionner qui ont été lancées. Même si le nombre de soumissionnaires admissibles est peut-être limité à l'intérieur de la municipalité, il est probable que d'autres entreprises s'intéressent à offrir leurs soumissions.

De plus, les administrations locales ne peuvent pas limiter leurs appels d'offres aux seules entreprises de leur ressort. Le gouvernement du Manitoba, qui est l'un des signataires de l'Accord sur le commerce intérieur, possède une politique selon laquelle les travaux de construction municipaux de plus de 250 000 \$ doivent faire l'objet d'un appel d'offres ouvert aux entreprises de n'importe quelle province et de n'importe quel territoire. Étant donné l'envergure du projet de SEBP, la MR aurait dû étendre les invitations à soumissionner sur une plus grande zone géographique pour respecter sa propre politique.

La MR devrait également examiner l'utilisation qu'elle fait des contrats à fournisseur unique. Dans la réponse qu'elle nous a adressée, elle a déclaré ce qui suit :

(trad. libre) [Firme d'ingénierie] ayant effectué l'étude préliminaire de conception, elle s'est vue accorder directement le reste du contrat, conformément à sa proposition de fournisseur unique, étant donné ses connaissances en préconception et les compétences de ses ingénieurs.

La politique d'approvisionnement et d'adjudication de la MR ne comporte pas d'article sur l'attribution des contrats à fournisseur unique. Elle prévoit une disposition pour l'acquisition de services en cas de situation urgente mais, globalement, il ne semble pas exister de politique municipale sur l'attribution des contrats à fournisseur unique.

À la page 6.8.3., le *Municipal Act Procedures Manual* donne des indications sur les contrats à fournisseur unique.

(trad. libre) On recourt généralement aux contrats à fournisseur unique dans les circonstances suivantes :

- losqu'il n'existe qu'un seul fournisseur capable de délivrer le produit ou le service qui répond aux besoins de la municipalité (ex. un contrat de location avec option d'achat, quand l'achat doit être compatible avec le matériel existant, etc.).
- pendant un état d'urgence local lorsque, en raison des besoins immédiats et des contraintes de temps, il n'est pas possible de suivre les méthodes d'approvisionnement habituelles.

Aucune de ces circonstances ne s'appliquait à la situation de la MR lorsque le contrat à fournisseur unique a été accordé. On peut présumer que de nombreuses firmes d'ingénierie compétentes auraient souhaité examiner les documents de l'appel d'offres et soumissionner dans le cadre d'un processus équitable et concurrentiel. Il n'existait pas non plus d'état d'urgence local qui aurait obligé la municipalité à accorder un contrat à fournisseur unique.

Il existe peut-être d'autres situations qui justifieraient l'attribution d'un contrat à fournisseur unique mais, sans politique bien définie dans ce domaine, le recours par la MR à ce genre de contrat devrait être limité.

# **Autres questions administratives**

Selon l'article 133 de la *Loi sur les municipalités*, un procès-verbal doit être rédigé pour chaque réunion du conseil, signé par le président de la réunion et mis à la disposition du public pour examen. Ces exigences s'appliquent aussi aux comités du conseil, comme le prévoit le paragraphe 109(1) de cette même *Loi*. Les procès-verbaux favorisent la reddition de comptes et la transparence, car ils font office de registre public des activités et des décisions des élus au cours de ces réunions.

Dans le cadre de notre examen des procès-verbaux des réunions du conseil, nous avons remarqué que le comité du district d'amélioration locale a tenu une réunion le 12 juin 2013 et que le SEBP du chemin Gosselin était à l'ordre du jour de la réunion. Cependant, le procès-verbal de cette réunion n'indique pas les personnes qui étaient présentes ni la personne qui présidait la séance et qui aurait dû signer le procès-verbal.

De même, pour qu'une réunion ait lieu, il faut qu'il y ait un nombre suffisant de participants admissibles de façon à atteindre le quorum – le nombre minimum de personnes nécessaire pour tenir la réunion. Le procès-verbal de la réunion du comité des services publics de Saint-Malo qui s'est déroulée le 13 septembre 2012 et qui traitait certains points liés au SEBP indique qu'un seul membre du conseil était présent. Par conséquent, le quorum n'a pas été atteint pour cette réunion, contrairement à ce que prévoit l'article 135 de la *Loi sur les municipalités*. Sans le quorum requis, aucune décision ne pouvait être prise pendant cette reunion. Or, la réunion a quand même eu lieu et le comité a autorisé l'expert-conseil à aller de l'avant avec le projet.

Au cours des entrevues que nous avons menées dans le cadre de cette enquête, nous avons interrogé les membres du conseil au sujet de la rédaction des procès-verbaux des réunions de comités. On nous a indiqué que certains comités n'établissaient pas de procès-verbal mais qu'à la place, ils prenaient des notes de ce qui s'était passé. Certains membres du conseil ont reconnu qu'ils n'étaient pas aussi exigeants qu'ils devraient l'être au sujet des procès-verbaux.

### RECOMMANDATIONS

L'ombudsman du Manitoba appuie la plainte selon laquelle la MR n'a pas respecté toutes ses obligations législatives en ce qui concerne le règlement d'amélioration locale portant sur le système d'égout à basse pression au nord du chemin Gosselin de Saint-Malo.

Le paragraphe 36(2) de la *Loi sur l'ombudsman* prévoit la possibilité de faire des recommandations à l'issue d'une enquête. À la lumière des résultats de cette enquête, nous formulons les recommandations suivantes à l'intention de la MR de DeSalaberry :

**Recommandation nº 1 :** La MR devrait fournir une feuille de renseignements à jour à tous les contribuables touchés par cette amélioration locale. Sans toutefois s'y limiter, ces renseignements devraient inclure les éléments suivants :

- une ventilation des coûts jusqu'à présent ainsi qu'une ventilation des autres coûts éventuels nécessaires pour réaliser le projet;
- un plan détaillé indiquant la taille et le nombre exacts des lots dans la zone;
- le nombre de raccordements préexistants au service d'égout (avant 2014) relevés dans la zone d'amélioration locale;
- des renseignements sur le processus d'adjudication;
- tous les coûts imprévus liés à ce projet;
- tout les dépassements de coûts prévus

**Recommandation nº 2 :** Pour améliorer la reddition de comptes et la transparence, la MR devrait afficher tous les procès-verbaux des réunions du conseil et de ses comités sur son site Web ainsi qu'au bureau municipal. De plus, elle devrait afficher le mandat de chaque comité du conseil, y compris la composition du comité et la fréquence des réunions, et donner avis des dates et heures des réunions suffisamment à l'avance sur le site Web de la MR et au bureau municipal .

**Recommandation nº 3 :** La MR devrait mettre à jour le code de conduite des membres du conseil (*Council Member's Code of Conduct*) pour qu'il soit cohérent avec celui des employés municipaux (*Code of Conduct of Municipal Employees*), et afficher les deux au bureau municipal et sur le site Web de la MR. De plus, chaque membre du conseil devrait signer un document attestant qu'il a lu et comprend le code de conduite applicable aux membres du conseil.

**Recommandation nº 4 :** La MR devrait recourir au service de courrier recommandé de Postes Canada pour informer les opposants aux plans d'amélioration locale qu'ils ont le droit d'assister et de participer aux audiences publiques de la Commission municipale conformément à la *Loi sur les municipalités*.

**Recommandation nº 5 :** La MR devrait mettre à jour sa politique d'approvisionnement et d'adjudication pour qu'elle soit conforme à l'article 251.1 de la *Loi sur les municipalités*, et l'afficher sur son site Web ainsi qu'au bureau municipal. De plus, cette politique mise à jour devrait fournir des indications sur la pertinence des contrats à fournisseur unique.

**Recommandation nº 6 :** La MR devrait modifier son règlement de politique et de procédure (*Procedures and Policy By-law*) pour qu'il précise que toutes les motions, à l'exception de la motion d'ajournement, doivent être rédigées par écrit avant tout vote.

**Recommandation nº 7 :** Les membres du conseil et le personnel administratif de la MR devraient suivre une formation pour mieux comprendre les exigences de la législation et des politiques en matière de conflit d'intérêt, d'approvisionnement et d'adjudication, ainsi que les principes d'équité procédurale.

**Recommandation nº 8 :** La MR devrait élaborer une politique sur la façon dont elle traitera les cas de conflit d'intérêt et de perception de partialité pour que toutes les exigences de la législation et des politiques soient respectées.

**Recommandation nº 9 :** La MR devrait enregistrer toutes les réunions du conseil ou de ses comités pour pouvoir fournir un compte rendu définitif de ce qui a été débattu. Cela peut prendre la forme d'un enregistrement sonore ou audiovisuel dont les copies doivent être conservées avec le procès-verbal de la réunion correspondante.

# RÉPONSE DE LA MR AUX RECOMMANDATIONS

Nous avons donné à la municipalité rurale de Salaberry l'occasion d'examiner les recommandations et d'y apporter une réponse pour que nous puissions l'inclure dans le rapport. Notre bureau n'a pas reçu de réponse de la part de la MR avant la finalisation du rapport. Nous surveillerons toutefois les progrès de la MR à l'égard de ces recommandations.

#### OMBUDSMAN DU MANITOBA