



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions
tenues par le Conseil de la Ville de Georgina
les 29 mai et 11 septembre 2024**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario**

Mai 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes selon lesquelles le Conseil de la Ville de Georgina aurait tenu des réunions à huis clos les 29 mai et 11 septembre 2024 qui ne relevaient pas des exceptions invoquées prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »). Les plaignant(e)s ont également soulevé des préoccupations concernant un vote à huis clos tenu par le Conseil lors de sa réunion du 11 septembre 2024.
- 2 Mon enquête a permis de conclure que les discussions tenues à huis clos lors des réunions du Conseil des 29 mai et 11 septembre 2024 relevaient de l'exception invoquée relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).
- 3 Mon enquête a également permis de conclure que, bien que la discussion à huis clos du 11 septembre 2024 relevait de l'exception invoquée, le vote tenu à huis clos ne portait ni sur une question de procédure ni sur une directive donnée au personnel. Il contrevenait donc au paragraphe 239(6) de la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent se tenir en public, sauf celles qui remplissent les conditions des exceptions prévues par la Loi.
- 5 Depuis le 1er janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 Mon Bureau enquête donc sur les réunions à huis clos de la Ville de Georgina.
- 7 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.

¹ L.O. 2001, chap. 25 [*Loi de 2001 sur les municipalités*].

- 8 Mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Ce recueil interrogeable vise à permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du Conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/fr/pour-le-secteur-public-et-les-elues/gouvernement-municipal/recueil-des-cas-reunions-municipales.
- 9 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les conseils scolaires. Il peut aussi examiner les plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'un foyer, et sur les services en français fournis en vertu de la *Loi sur les services en français*. Pour en savoir plus sur les organismes relevant de notre Bureau : www.ombudsman.on.ca/fr/se-plaindre/en-quoi-peut-aider/contre-qui-deposer-plainte.

Processus d'enquête

- 10 Mon Bureau a informé la Ville de son intention d'enquêter sur ces plaintes le 24 janvier 2025. Nous avons rencontré la greffière, la mairesse et le directeur des services législatifs. Nous avons également examiné les ordres du jour des réunions, les procès-verbaux des séances publiques et à huis clos, ainsi que les documents pertinents liés aux réunions.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Renseignements généraux

- 12 Le pont Mossington est un pont en acier qui enjambe la rivière Black, construit en 1912 et désigné comme structure patrimoniale. Mon Bureau a été informé que les jeunes de la Ville ont l'habitude, selon une tradition locale, de sauter du pont dans la rivière. Cette tradition a tourné au drame à l'été 2023 lorsqu'une personne s'est noyée, et selon les informations rapportées, avait sauté du pont.

- 13 À la suite de l'achèvement d'une étude de sécurité du pont en septembre 2023, le Conseil a discuté de modifications possibles au pont lors d'une séance à huis clos tenue le 25 octobre 2023.

Réunion du Conseil du 29 mai 2024

- 14 Le Conseil s'est réuni le 29 mai 2024 à 9 h pour une réunion ordinaire. Après avoir ouvert la séance et discuté de plusieurs points sans lien entre eux, le Conseil a adopté une résolution afin de se réunir à huis clos pour discuter des « améliorations aux infrastructures appartenant à la Ville », en invoquant l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e). L'avocat de la Ville, qui occupe également le poste de directeur des services législatifs, était présent.
- 15 Selon le procès-verbal de la séance à huis clos et les entrevues menées, l'avocat de la Ville a résumé les conseils juridiques fournis lors de la réunion du Conseil du 25 octobre 2023 et a donné des conseils mis à jour concernant les risques de responsabilité continue liés au pont Mossington et à son statut patrimonial.
- 16 Le personnel a ensuite présenté au Conseil les améliorations proposées au pont. À la suite de cette présentation, l'avocat de la Ville a répondu aux questions soulevées.
- 17 La discussion a duré environ 30 minutes. Le Conseil est ensuite retourné en séance publique et a ajourné la réunion.

Examen

Exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e), al. 239(2)f)

- 18 Le Conseil a invoqué l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e), qui s'applique aux discussions entre une municipalité et son avocat(e) dans le cadre de la recherche ou de la réception de conseils juridiques destinés à demeurer confidentiels, y compris les communications à cette fin². L'objectif de cette exception est de permettre aux responsables municipaux de discuter librement de conseils juridiques sans crainte de divulgation³.

² *McMurrich/Monteith (Canton de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 4, par. 20, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jncmn>>.

³ *Ibid.*

- 19 Mon Bureau a déjà conclu qu'une communication n'est protégée par le secret professionnel de l'avocat(e) que si les trois conditions suivantes sont réunies : (1) elle a lieu entre un(e) client(e) et son avocat(e), agissant à titre professionnel; (2) elle concerne la recherche ou la réception de conseils juridiques; et (3) elle est destinée à demeurer confidentielle⁴.
- 20 L'avocat de la Ville était présent à la séance à huis clos et a fourni des conseils juridiques au Conseil en résumant des conseils antérieurs et en donnant des conseils mis à jour concernant les risques de responsabilité juridique et le statut patrimonial du pont. L'avocat est demeuré présent tout au long de la présentation du personnel afin de pouvoir répondre aux questions du Conseil. Par conséquent, ces parties de la réunion à huis clos relevaient de l'exception.
- 21 Cependant, aucun conseil juridique concernant les améliorations proposées n'a été soulevé ou reçu pendant la présentation du personnel. Les conseils de l'avocat ont été fournis avant et après la présentation. Cette partie de la réunion à huis clos ne relevait donc pas de l'exception. J'examinerai maintenant s'il aurait été possible d'entrecouper la discussion et de revenir en séance publique pour les parties qui ne relevaient pas de l'exception.

Entrecouper la discussion

- 22 Mon Bureau a conclu qu'il n'est pas réaliste de dissocier une discussion entre des sujets qui relèvent des exceptions aux règles des réunions publiques et ceux qui n'en relèvent pas lorsque les sujets sont étroitement liés⁵. La Cour divisionnaire de l'Ontario a expliqué qu'il est déraisonnable de s'attendre à ce que les sujets soient dissociés lorsque cela risquerait de « nuire à une discussion libre, ouverte et ininterrompue »⁶.
- 23 Mon Bureau a également examiné s'il serait réaliste pour un conseil d'entrecouper des présentations des discussions subséquentes comportant des consultations protégées par le secret professionnel de l'avocat(e). Dans un examen mené en septembre 2021 concernant une réunion du Conseil du Canton de South Frontenac, mon Bureau a conclu qu'une présentation portant sur un projet d'aménagement ne pouvait être entrecoupée de la discussion subséquente

⁴ *Ibid.*, par. 25.

⁵ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de South Frontenac (29 septembre 2021) [« *South Frontenac* »], en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/en/our-work/municipal-meetings/township-south-frontenac-september-29-2021>>.

⁶ *St. Catharines (City) c. IPCO*, 2011 ONSC 2346 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/fkqfr>>.

avec un avocat, car le contenu de la présentation était trop étroitement lié à la consultation juridique qui a suivi⁷.

- 24 En l'espèce, il aurait été tout aussi irréaliste pour le Conseil de dissocier la présentation concernant les modifications proposées au pont de la consultation juridique subséquente portant sur ces mêmes modifications. Par conséquent, l'information contenue dans la présentation était trop étroitement liée et fondamentale aux conseils juridiques subséquents pour être entrecoupée entre une séance publique et une séance à huis clos.
- 25 L'ensemble de la discussion tenue à huis clos le 29 mai 2024 relevait donc de l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).

Réunion du 11 septembre 2024

- 26 Le 11 septembre 2024, le Conseil s'est réuni à 9 h pour une réunion ordinaire et, après avoir discuté de points sans lien entre eux, a adopté une résolution afin de se réunir à huis clos pour discuter de « conseils juridiques concernant des améliorations à des infrastructures appartenant à la Ville », en invoquant l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e). L'avocat de la Ville n'était pas présent à la réunion, mais un avocat externe y assistait.
- 27 Lors de la séance à huis clos, le personnel municipal a présenté une modification proposée à la conception du pont. Pendant et après la présentation, l'avocat externe a fourni des conseils juridiques concernant la proposition, notamment en ce qui a trait aux exigences liées à la désignation patrimoniale et aux questions de responsabilité juridique.
- 28 À la conclusion de la discussion, le Conseil a voté sur une résolution en trois parties. Dans le cadre de cette résolution, le Conseil a approuvé un financement supplémentaire pour la mise en œuvre de la modification proposée présentée lors de la réunion. Le Conseil est ensuite retourné en séance publique et a ajourné la réunion.

⁷ *Temagami (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 3 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/jcxs0>>; *South Frontenac*, *supra* note 5.

Exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e), al. 239(2)f)

- 29 Comme indiqué précédemment, cette exception s'applique aux discussions entre une municipalité et son avocat(e) dans le cadre de la recherche ou de la réception de conseils juridiques destinés à demeurer confidentiels, y compris les communications à cette fin⁸.
- 30 Contrairement à la réunion du Conseil du 29 mai 2024, qui portait plus largement sur l'ensemble du projet de modification du pont, la discussion tenue lors de la réunion du Conseil du 11 septembre 2024 avait une portée plus restreinte et concernait une modification précise proposée.
- 31 Étant donné que l'avocat externe était présent tout au long de la discussion et a fourni des conseils juridiques sur la mise en œuvre de cette modification proposée, l'exception s'appliquait.

Directive au personnel

- 32 Les plaignant(e)s ont également soulevé des préoccupations selon lesquelles des éléments du projet de modification du pont auraient été approuvés à huis clos.
- 33 En vertu du paragraphe 239(6) de la Loi, un vote ne peut avoir lieu à huis clos que si l'objet de la discussion peut ou doit légalement être discuté à huis clos et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou instructions aux fonctionnaires, employé(e)s ou mandataires de la municipalité, du conseil local ou de leurs comités, ou à des personnes retenues par contrat.
- 34 Mon Bureau a généralement conclu qu'une décision de fond qui engage la municipalité dans une ligne de conduite et qui ne comporte pas de directive précise au personnel ne constitue pas une question de procédure et doit donc être prise en séance publique⁹.
- 35 Mon Bureau a également déjà conclu que les votes tenus à huis clos visant l'affectation de fonds et qui ne contiennent pas d'instructions explicites quant aux prochaines étapes à suivre par un personnel donné sont généralement de nature substantielle et ne constituent donc pas des directives au personnel. Dans une lettre adressée en 2023 à la Municipalité de Casselman, j'ai conclu que le vote du

⁸ *Hamilton (City) (Re)*, 2019 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b49>>.

⁹ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton de)*, 2015 ONOMBUD 26, par. 119, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6w>>.

Conseil tenu à huis clos pour approuver une offre d'achat dans le cadre d'une transaction immobilière constituait une décision de fond et un vote irrégulier contraire à la Loi¹⁰. De même, dans un rapport publié en 2023 concernant la Commission de l'aéroport central Dorothy Rungeling de Niagara, j'ai conclu que le vote tenu à huis clos pour approuver une entente financière n'était pas permis, puisqu'il ne constituait ni une directive au personnel ni une question de procédure¹¹.

- 36** À la conclusion de sa discussion à huis clos du 11 septembre 2024, le Conseil a voté sur une résolution en trois parties, toutes consignées sous la rubrique « Directive ». Une partie de la résolution contenait une directive précise au personnel. Une autre partie de la résolution, visant à « mettre en œuvre » des mesures précises, ne désignait pas explicitement le personnel visé, mais donnait implicitement des directives à un personnel dont l'identité pouvait être déduite. Ces parties constituent donc des directives au personnel.
- 37** Cependant, la partie restante de la résolution consistait en l'approbation d'un montant précis de financement supplémentaire pour la modification discutée lors de la réunion, sans qu'aucune mesure précise du personnel ne soit mentionnée ou déductible. Le Conseil n'a pas explicitement ou implicitement ordonné au personnel, par exemple, d'affecter les fonds; la résolution, telle qu'elle était formulée, visait plutôt à « approuver » le financement. Bien qu'elle soit consignée sous la rubrique « Directive », cette partie de la résolution ne fait référence à aucun membre du personnel, ni même au personnel de façon générale, et aucun élément de preuve n'indique que les personnes participant à la réunion avaient l'intention qu'il s'agisse d'une directive au personnel. Je conclus donc qu'il ne s'agissait pas d'une directive au personnel.
- 38** Outre les directives ou instructions, les votes tenus à huis clos sont également permis lorsqu'ils portent sur des questions de procédure. Mon Bureau considère comme des questions de procédure les votes qui concernent le processus ou le fonctionnement du Conseil ou de l'administration. Les votes de procédure ne constituent pas des décisions de fond¹². À titre d'exemple, mon Bureau a déjà conclu qu'un vote tenu à huis clos visant à examiner en séance publique la question discutée à huis clos constituait une question de procédure¹³.

¹⁰ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Municipalité de Casselman (23 janvier 2023), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/en/our-work/municipal-meetings/municipality-casselman-january-23-2023>>.

¹¹ *Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission (Re)*, 2023 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jx8pb>>.

¹² Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Black River–Matheson (8 novembre 2024), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/en/our-work/municipal-meetings/township-black-river-matheson-november-8-2024>>.

¹³ *Ibid.*

- 39 En l'espèce, le vote du Conseil visant notamment à approuver un financement supplémentaire ne constituait pas une question de procédure, mais bien une décision de fond engageant la municipalité dans une ligne de conduite précise.
- 40 Étant donné que les trois parties de la résolution formaient un seul vote et que l'approbation du financement supplémentaire ne constituait ni une directive au personnel ni une question de procédure, la résolution dans son ensemble contrevenait au paragraphe 239(6) de la Loi.
- 41 Je reconnais que le Conseil n'avait peut-être pas l'intention de voter sur une question de fond à huis clos et croyait donner une directive au personnel. Toutefois, il demeure de la responsabilité du Conseil de veiller à ne pas voter sur des questions de fond lors de séances à huis clos, conformément à la Loi.

Opinion

- 42 Le Conseil de la Ville de Georgina était autorisé à tenir ses séances à huis clos des 29 mai et 11 septembre 2024 en vertu de l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).
- 43 Toutefois, le Conseil a contrevenu au paragraphe 239(6) de la Loi en tenant un vote à huis clos sur une question qui ne constituait ni une directive au personnel ni une question de procédure.

Recommandations

- 44 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider la Ville de Georgina à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Loi et à accroître la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Ville de Georgina devraient faire preuve de vigilance afin de s'acquitter de leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que la Ville respecte les responsabilités qui lui incombent en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le Conseil de la Ville de Georgina devrait veiller à ce que les votes tenus à huis clos soient limités aux directives ou instructions données au personnel ou aux questions de procédure, conformément au paragraphe 239(6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 45 Le Conseil de la Ville de Georgina a pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Tous les commentaires ont été reçus et pris en considération dans la préparation du présent rapport final.
- 46 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Ville de Georgina. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la Ville est tenue d'adopter une résolution indiquant comment elle entend y donner suite.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario