



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
concernant une réunion du Comité plénier
de la Municipalité de Markstay-Warren**

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

Juin 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte concernant une réunion du Comité plénier (le « Comité ») de la Municipalité de Markstay-Warren (la « Municipalité »), qui s'est tenue le 24 juin 2025. La plainte alléguait que le Comité n'avait pas fourni au public des renseignements sur le sujet à discuter à huis clos et qu'il avait tenu un vote illégal pendant la réunion à huis clos.
- 2 Pour les raisons qui suivent, j'ai conclu que le Comité plénier de la Municipalité de Markstay-Warren n'a pas fourni une description de la nature générale de la question à examiner dans sa résolution de passer à huis clos, contrevenant ainsi à l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹. J'ai également conclu que la Municipalité a contrevenu à la Loi en omettant de consigner un procès-verbal qui reflète fidèlement les délibérations de la réunion du 24 juin 2025. Finalement, mon enquête a révélé que le Comité n'a pas voté sur des modifications à son règlement sur le bruit lors de la réunion à huis clos et, par conséquent, qu'il n'y a pas eu de violation du paragraphe 239(5) de la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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.
- 4 Depuis le 1er janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité 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.
- 5 Mon Bureau enquête donc sur les réunions à huis clos de la Municipalité de Markstay-Warren.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 7 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

¹ L.O. 2001, chap. 25.

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.

- 8 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

- 9 Des membres de l'équipe des réunions publiques de mon Bureau ont examiné les ordres du jour et procès-verbaux des réunions publique et à huis clos du 24 juin 2025. Nous avons également examiné deux rapports du personnel préparés pour la réunion à huis clos ainsi que le règlement municipal sur le bruit de la Municipalité. Le 3 octobre 2025, mon Bureau a informé la Municipalité de son intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Nous avons parlé à l'ancienne directrice générale/greffière et à l'actuel directeur général/greffier, et nous avons interrogé les trois membres actuels du Conseil qui étaient présents lors de la réunion à huis clos du Comité plénier du 24 juin 2025. Nous avons également examiné des notes prises par un conseiller durant la réunion.
- 11 À cette époque, la Municipalité ne procédait pas à des enregistrements audio ou vidéo des réunions du Comité ou des réunions à huis clos. Par conséquent, aucun enregistrement de la réunion n'était disponible pour examen.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Réunion du Comité plénier du 24 juin 2025

- 13 Le 24 juin 2025, le Comité plénier a tenu une réunion à 17 h 30. Le point 3 de l'ordre du jour public était simplement intitulé « séance à huis clos ». Aucun renseignement supplémentaire n'était fourni quant au sujet à discuter à huis clos.
- 14 Le procès-verbal indique que le Comité a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 17 h 31. Selon le procès-verbal, la résolution ne fournissait aucun autre renseignement sur le sujet à discuter.
- 15 Les personnes rencontrées ont indiqué qu'elles croyaient que la réunion avait été tenue en vertu de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, conformément à l'alinéa 239(2)b) de la Loi, mais cela n'est pas indiqué dans l'ordre du jour ni dans le procès-verbal.
- 16 Lors de la réunion à huis clos, le Comité a entendu deux représentants du service contractuel d'application des règlements de la Municipalité, Sudbury East Building & By-Law Services, et a discuté d'une question liée au règlement sur le bruit impliquant un(e) résident(e).
- 17 Le Comité a ajourné la réunion à huis clos et a décidé de reprendre la séance publique à 18 h 49. Selon le procès-verbal, aucun compte rendu de la séance à huis clos n'a été présenté et les personnes interrogées ne se souviennent pas qu'un tel compte rendu ait été fait.
- 18 À la suite de la séance à huis clos, le Comité a examiné en séance publique un rapport de Sudbury East Building & By-Law Services sur la nécessité de clarifier le règlement sur le bruit. Le Comité a adopté une motion décrivant son approche souhaitée quant à l'application du règlement.

Analyse

Résolution visant à se retirer à huis clos

- 19 Conformément à l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, un conseil, un conseil local ou un comité de l'un ou de l'autre doit indiquer, par voie de résolution, la nature générale de la question ou des questions à examiner à huis clos.

- 20 Dans *Farber v. Kingston (City)*, la Cour d'appel a statué que « la résolution visant à se retirer à huis clos devrait fournir une description générale de la question à discuter d'une manière qui maximise l'information accessible au public sans compromettre la raison pour laquelle le public est exclu »². La Cour a jugé que « l'objet législatif clair » de l'article 239 de la Loi est de « maximiser la transparence de la gouvernance municipale autant que possible dans les circonstances »³.
- 21 Mon Bureau a confirmé qu'il existe une exigence voulant que les municipalités ajoutent un certain « niveau de détail informatif » à la résolution visant à se retirer à huis clos⁴. Mon Bureau a précédemment décrit cette exigence comme signifiant que le Conseil doit fournir « une brève description de la question devant être examinée à huis clos »⁵.
- 22 Dans un rapport de décembre 2024, l'ancien Ombudsman Paul Dubé a conclu que la Municipalité de Markstay-Warren avait contrevenu à l'alinéa 239(4)a) de la Loi en omettant d'inclure une description du sujet de discussion à huis clos à deux reprises distinctes⁶.
- 23 Bien que la Municipalité ait accepté la recommandation de l'Ombudsman Dubé selon laquelle elle « devrait veiller à ce que toutes les résolutions de se retirer à huis clos comprennent une description générale de la question à discuter d'une manière qui maximise l'information accessible au public sans compromettre la raison pour laquelle le public est exclu », elle ne l'a pas fait le 24 juin 2025.
- 24 Dans le présent cas, bien que le maire ait indiqué à mon Bureau qu'il croyait avoir précisé, dans la résolution, que le Comité se retirait à huis clos en vertu de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, aucun élément de preuve ne le confirme. Selon le procès-verbal, le Comité s'est limité à indiquer qu'il se retirait à huis clos et l'heure à laquelle il le faisait.
- 25 Aucun renseignement supplémentaire n'a été communiqué au public quant à la nature générale de la question à discuter. Par conséquent, je conclus que le Comité a contrevenu à l'alinéa 239(4)a) de la Loi.

² 2007 ONCA 173, para 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

³ *Ibid*, para 19.

⁴ Voir, par exemple, *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, para 45, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2ssr>>, citant Local Authority Services, *A Report to the Corporation of the Municipality of Kincardine* (juillet 2014), p. 8.

⁵ Voir, par exemple, *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, para 58, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp80>>.

⁶ Voir *Markstay-Warren (Municipalité de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k8b2t>>.

- 26** Bien qu'il puisse exister certaines situations où il n'est pas possible pour une municipalité de fournir au public plus d'information sur le sujet de discussion à huis clos que le libellé de l'exception invoquée, à mon avis, ces situations devraient être rares. Dans la plupart des cas, le Conseil devrait être en mesure de fournir une brève description ou un « niveau de détail informatif » au public concernant la question à discuter, sans compromettre la raison du huis clos.
- 27** Dans le présent cas, par exemple, le Comité aurait pu décrire le sujet de la réunion à huis clos comme étant « l'application du règlement sur le bruit » ou simplement une « plainte relative au bruit ».
- 28** Je souhaite souligner à la Municipalité que le fait de déterminer publiquement la nature des sujets de discussion n'est pas une simple formalité procédurale⁷. Cette obligation vise à renforcer la transparence de la démocratie locale et à garantir la responsabilisation des décideurs lorsqu'ils discutent de questions à huis clos. Le non-respect de cette exigence peut entraîner une perte de confiance du public à l'égard de la gouvernance municipale.
- 29** À l'avenir, j'exhorte vivement les membres du Conseil et des comités de la Municipalité à se familiariser avec les règles relatives aux réunions publiques et à faire preuve de vigilance pour s'assurer que toutes les résolutions visant à se retirer à huis clos comprennent une brève description du ou des sujets à discuter, en plus de l'exception invoquée.

Vote

- 30** La plainte que nous avons reçue alléguait également que le Comité avait discuté et voté des modifications au règlement sur le bruit de la Municipalité lors de la réunion à huis clos du 24 juin 2025, ce qui constituerait une violation des règles relatives aux réunions publiques.
- 31** Les paragraphes 239(5) et (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* interdisent conjointement la tenue de votes lors d'une réunion à huis clos, sauf si la discussion relève d'une exception prévue par la Loi et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions au personnel municipal.
- 32** Mon enquête a révélé qu'aucun vote visant à modifier le règlement sur le bruit n'a eu lieu lors de la réunion à huis clos.

⁷ Voir *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 14, para 18, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrnx7>> [Casselman].

- 33** Les trois membres du Conseil interrogés ont donné des versions concordantes selon lesquelles la discussion à huis clos portait sur une situation concernant un(e) résident(e). Deux des trois membres se souviennent précisément que la discussion du règlement sur le bruit a eu lieu lors de la réunion publique suivant la séance à huis clos. Bien que le troisième membre ne s'en souvenait pas, les notes qu'il/elle a prises durant la réunion sont compatibles avec cette version des faits. De plus, le vote relatif au règlement sur le bruit figure dans le procès-verbal de la réunion publique.
- 34** Par conséquent, je conclus que le Comité n'a pas contrevenu au paragraphe 239(5) de la Loi le 24 juin 2025.

Procès-verbal

- 35** Les trois membres du Conseil avec qui nous avons parlé nous ont indiqué qu'ils croyaient que la réunion avait été tenue en vertu de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Deux des trois membres nous ont dit qu'ils pensaient que la résolution adoptée par le Comité avant de se retirer à huis clos mentionnait cette exception. Toutefois, le procès-verbal ne le reflète pas et se borne à indiquer que la réunion a été fermée et l'heure à laquelle cela s'est produit.
- 36** De plus, les personnes interrogées nous ont indiqué que le Comité avait discuté et voté des modifications au règlement sur le bruit en séance publique. Bien que le procès-verbal montre que le Comité a voté sur une motion relative à l'approche souhaitée par la Municipalité pour l'application du règlement sur le bruit, il ne reflète pas le contenu de la discussion que le Comité a tenue en séance publique au sujet du rapport de Sudbury East Building & By-Law Services ni de la motion proposée avant le vote.
- 37** Le paragraphe 239(7) de la Loi exige qu'une municipalité consigne, sans remarques ni commentaires, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations lors d'une réunion du Conseil.
- 38** Afin de refléter toutes les délibérations d'une réunion conformément à la Loi, mon Bureau a déjà suggéré que les procès-verbaux comprennent :
- le lieu de la réunion;
 - l'heure de début et d'ajournement de la réunion;
 - la personne qui a présidé la réunion;
 - les personnes présentes, y compris une mention particulière du(de la) greffier(ère) ou de l'autre fonctionnaire responsable de la consignation;

- si des participant(e)s sont parti(e)s ou arrivé(e)s pendant la réunion et, le cas échéant, l'heure de ces départs et arrivées;
- une description détaillée des questions de fond et de procédure discutées, y compris les documents particuliers examinés;
- toute motion, y compris son auteur(e) et les appuis;
- tous les votes tenus et toutes les directives données⁸.

- 39** Bien que les procès-verbaux ne soient pas destinés à être une transcription mot à mot, ils devraient consigner l'essentiel des discussions et inclure toutes les résolutions telles qu'elles ont été mises aux voix lors de la réunion⁹. Les procès-verbaux qui ne reflètent pas l'ensemble des questions discutées et des décisions prises lors d'une réunion ne constituent pas un dossier exact comme l'exige la Loi pour protéger la municipalité, si la réunion fait l'objet d'une enquête ou de litiges¹⁰. Des procès-verbaux incomplets privent aussi les responsables d'un dossier auquel se référer ultérieurement pour comprendre comment une question a été examinée ou comment une décision a été prise.
- 40** À l'avenir, la Municipalité devrait veiller à tenir des procès-verbaux complets et exhaustifs qui reflètent fidèlement les délibérations des réunions, y compris les questions de fond et de procédure discutées, ainsi que toutes les résolutions telles qu'elles sont mises aux voix¹¹.

Enregistrement audio ou vidéo

- 41** Au moment de la réunion du 24 juin 2025, la Municipalité ne procédait pas à des enregistrements audio ou vidéo des réunions des comités, des réunions extraordinaires du Conseil ou des réunions à huis clos.
- 42** Mon Bureau a constamment recommandé que toutes les municipalités, tous les conseils locaux et tous les comités de ceux-ci procèdent à des enregistrements audio ou vidéo de toutes leurs réunions, tant publiques qu'à huis clos¹². Les enregistrements audio ou vidéo des séances à huis clos constituent le dossier le plus clair et le plus accessible pour les enquêteurs chargés d'examiner les réunions à huis clos et contribuent à faire en sorte que les responsables respectent les exigences juridiques applicables lors des séances fermées.

⁸ *Bonfield (Canton de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 14 para 51, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jh0vt>>.

⁹ *Ibid*, para 52; voir aussi *Halton Hills (Ville de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 10, para 46, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k6cfd>>.

¹⁰ *Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission (Re)*, 2023 ONOMBUD 8, para 87, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jx8pb>>.

¹¹ Voir *Casselman*, *supra* note 9, para 23.

¹² *London (Ville de) (Re)*, 2025 ONOMBUD 9, para 46, en ligne : <<https://canlii.ca/t/kgdq5>>.

- 43 Si la Municipalité avait procédé à un enregistrement audio ou vidéo de la réunion du Comité plénier du 24 juin 2025, cela aurait grandement facilité notre examen.
- 44 En réponse à une version préliminaire du présent rapport, le directeur général/greffier a indiqué à mon Bureau que la Municipalité a adopté un nouveau règlement de procédure exigeant la diffusion en direct et l'enregistrement audio de toutes les réunions du Conseil, des réunions extraordinaires du Conseil et des réunions du Comité plénier qui se tiennent dans la salle du Conseil de Markstay, ainsi que l'enregistrement audio de toutes les réunions à huis clos et des comités consultatifs.
- 45 Je félicite la Municipalité pour avoir adopté cette pratique exemplaire consistant à enregistrer ses réunions, tant publiques qu'à huis clos.

Opinion

- 46 Le Comité plénier de la Municipalité de Markstay-Warren a contrevenu à l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 24 juin 2025 en omettant d'inclure une description de la nature générale de la question à examiner à huis clos. La Municipalité a également contrevenu à la Loi en ne consignait pas un procès-verbal qui reflète l'ensemble des discussions ayant eu lieu lors de la réunion du 24 juin 2025.
- 47 Le Comité plénier de la Municipalité de Markstay-Warren n'a pas contrevenu au paragraphe 239(5) de la Loi le 24 juin 2025, puisqu'il n'a pas tenu de vote à huis clos concernant des modifications au règlement sur le bruit.

Recommandations

- 48 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider la Municipalité de Markstay-Warren 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 Municipalité de Markstay-Warren et de ses comités devraient faire preuve de vigilance afin de respecter leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que la Municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

La Municipalité de Markstay-Warren devrait veiller à ce que toutes les résolutions visant à se retirer à huis clos comprennent, en plus d'une référence aux exceptions prévues par la Loi de 2001 sur les municipalités, une description générale de toutes les questions à discuter d'une manière qui maximise les renseignements accessibles au public sans compromettre la raison pour laquelle le public est exclu.

Recommandation 3

La Municipalité de Markstay-Warren devrait veiller à ce que les procès-verbaux de toutes les réunions du Conseil et des comités reflètent fidèlement les délibérations des réunions, y compris les questions de fond et de procédure discutées ainsi que les résolutions telles qu'elles sont mises aux voix.

Rapport

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



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario