



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte au sujet de réunions
tenues par le Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Mars 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos de réunions tenues par le Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers.
- 2 D'après la plainte, la question étudiée à huis clos à la réunion du Conseil du 28 février 2024 n'entraîne pas dans les exceptions aux règles des réunions publiques prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.
- 3 Toujours selon la plainte, le Conseil aurait tenu illégalement une réunion à huis clos dans sa salle avant sa réunion ordinaire du 8 janvier 2025. Enfin, la plainte alléguait qu'une partie de la discussion que le Conseil a tenue à huis clos lors de sa réunion du 26 février 2025, partie qui n'était pas mentionnée dans la résolution de retrait à huis clos, n'entraîne pas dans les exceptions aux règles des réunions publiques.
- 4 Pour les raisons qui suivent, j'ai conclu que la discussion tenue à huis clos par le Conseil pendant sa réunion du 28 février 2024 ne constituait pas une infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car cette discussion entraîne dans l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi. De plus, j'ai conclu que la discussion tenue par le Conseil dans sa salle avant sa réunion ordinaire du 8 janvier 2025 ne constituait pas une « réunion » au sens de la Loi. J'ai également conclu que la discussion tenue à huis clos par le Conseil pendant sa réunion du 26 février 2025 ne constituait pas une infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car elle entraîne dans l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi.
- 5 Toutefois, j'ai conclu que le Canton a contrevenu au paragraphe 239(4) de la Loi en omettant d'énoncer dans sa résolution de retrait à huis clos, le 26 février 2025, le point concernant le différend entre deux membres du Conseil.

Compétence de l'Ombudsman

- 6 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 être ouvertes au public, sauf si les exceptions prévues par la Loi s'appliquent².

¹ L.O. 2001, chap. 25.

² *Ibid.*, article 239.

- 7 Depuis le 1^{er} 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 clos³. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse)⁴. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas désigné le(la) leur⁵.
- 8 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour le Canton de Sables-Spanish Rivers.
- 9 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.
- 10 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de plaintes concernant des 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.
- 11 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 aux termes 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.

³ *Ibid.*, article 239.1.

⁴ *Ibid.*, paragraphe 239.2(1).

⁵ *Ibid.*, article 239.1.

Processus d'enquête

- 12 Le 1^{er} août 2025, mon Bureau a informé le Canton de son intention d'enquêter sur la plainte en question.
- 13 L'équipe de mon Bureau chargée des réunions publiques a examiné les ordres du jour et les procès-verbaux des séances publiques et à huis clos, et visionné les enregistrements vidéo des séances à huis clos du 28 février 2024 et du 26 février 2025. Nous avons aussi rencontré la greffière-administratrice, de même que six des sept membres du Conseil.
- 14 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Réunion du Conseil du 28 février 2024

- 15 Le Conseil a tenu une réunion ordinaire le 28 février 2024 à 18 h 30. À 18 h 31, il a résolu de se retirer à huis clos pour traiter différents points en invoquant l'exception aux règles des réunions publiques relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi. Le premier point concernait deux personnes, qui ont été nommées; les autres points ne faisaient pas l'objet de la plainte.
- 16 Pendant la séance à huis clos, le Conseil a reçu un résident du Canton et une représentante de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario au sujet du règlement municipal sur le contrôle animal. Le résident a parlé d'un différend en instance avec sa voisine, nommée lors de la séance, et des interactions connexes avec un agent d'application du règlement du Canton, à propos de son chien de troupeau. Le Conseil a discuté de l'affaire et posé des questions aux deux personnes ayant pris la parole, après quoi celles-ci ont quitté le huis clos, et le Conseil a traité des autres points à l'ordre du jour de la séance à huis clos. Il n'a pas tenu de vote ni adopté de résolution en lien avec ces interventions externes.
- 17 Vers 19 h 56, le Conseil a repris sa séance publique.

Analyse

Exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 18 La résolution du Conseil de se retirer à huis clos reposait sur l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi. J'ai auparavant établi que l'exception fondée sur des renseignements privés s'applique aux discussions concernant des renseignements privés dont il est raisonnable de croire qu'ils permettraient d'identifier une personne en particulier s'ils étaient publiés⁶. Pour être considérés à ce titre, les renseignements doivent concerner la personne à titre personnel, plutôt qu'à titre professionnel ou officiel⁷. Cependant, des renseignements concernant quelqu'un à titre professionnel peuvent entrer dans cette exception s'ils révèlent quelque chose de personnel à son sujet⁸. Mon Bureau a aussi déjà conclu que les discussions sur la conduite de citoyen(ne)s privé(e)s s'inscrivent dans le cadre de l'exception des renseignements privés⁹.
- 19 En l'espèce, les interventions externes et la discussion du Conseil qui a suivi concernaient la conduite d'une résidente et d'un résident dans le contexte d'un différend privé. Par conséquent, ces parties de la discussion relevaient de l'exception relative aux renseignements privés.
- 20 En revanche, les interventions externes comprenaient aussi une discussion sur le règlement municipal sur le contrôle animal et sur un agent d'application du règlement à titre professionnel. Par conséquent, ces parties ne relevaient pas de l'exception relative aux renseignements privés.

Alternance de la discussion

- 21 Étant donné que seule une partie de la discussion du Conseil relevait de l'exception aux règles des réunions publiques, il faut déterminer s'il aurait été possible d'entrecouper la discussion.

⁶ *Ontario (Ministry of Correctional Services) v. Goodis*, [2008] OJ No 289 (ON SCDC), para 69, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1vkb1>>.

⁷ *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2022 ONOMBUD 11, para 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>; *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2015 ONOMBUD 13, para 22, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp60>>.

⁸ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26, para 68, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6x>> [« Burk's Falls »].

⁹ *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 8, para 66, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmv2>>; *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp81>>.

- 22 Dans la décision *St. Catharines v. IPCO*, la Cour divisionnaire a conclu qu'il est irréaliste de s'attendre à ce que les conseils municipaux tiennent à la fois des séances publiques et des séances à huis clos lorsque cela [traduction] « nuirait à des discussions libres, ouvertes et ininterrompues¹⁰ ». Autrement dit, des sujets qui, en eux-mêmes, ne relèvent pas d'une exception des réunions à huis clos peuvent être discutés à huis clos quand il serait irréaliste de s'attendre à ce que le conseil sépare des sujets qui s'entremêlent¹¹. Toutefois, si les questions peuvent être traitées séparément, le conseil est censé reprendre la séance publique pour les parties de la discussion n'entrant pas dans une exception aux règles de réunions publiques.
- 23 Dans un rapport adressé en 2015 au Canton de McKellar, mon Bureau a examiné la discussion d'un comité au sujet des commentaires et de la conduite de certain(e)s conseiller(ère)s et membres du public identifiables, discussion tenue au titre de l'exception des renseignements privés¹². Mon Bureau a conclu que, même si la discussion sur les membres du public identifiables relevait de cette exception, et que celle concernant la conduite des conseiller(ère)s à titre officiel n'en relevait pas, il aurait été irréaliste d'attendre du Comité qu'il entrecoupe les discussions, car celles-ci étaient directement reliées.
- 24 En l'espèce, il était impossible d'entrecouper les parties des interventions externes et de la discussion du Conseil concernant le règlement municipal sur le contrôle animal et l'agent d'application du règlement. Ces parties étaient directement liées aux renseignements privés sur des personnes pouvant être identifiées, à savoir le résident et sa voisine, et indissociables de ces renseignements. Comme il aurait été irréaliste d'entrecouper ces parties de la discussion, l'exception des renseignements privés s'appliquait à l'ensemble de la discussion.

Rencontre tenue avant la réunion du Conseil du 8 janvier 2025

- 25 Le Conseil a tenu une réunion ordinaire dans sa salle le 8 janvier 2025 à 18 h 30. Les membres du Conseil rencontré(e)s en entrevue nous ont dit que quatre de leurs collègues avaient discuté de différents sujets dans la salle du Conseil environ 10 à 15 minutes avant la réunion, que ces quatre membres du Conseil avaient tenu une conversation sans lien avec les travaux du conseil, et enfin, que la salle du Conseil était ouverte au public à ce moment-là.

¹⁰ *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346, para 42, en ligne : <<https://canlii.ca/t/fkqfr>>.

¹¹ *Plympton-Wyoming (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 4, para 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jd49l>>.

¹² *McKellar (Canton de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 39, para 50 à 52, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7t>>.

- 26 D'autres membres du Conseil sont arrivé(e)s dans la salle du Conseil environ 10 à 15 minutes avant la réunion ordinaire, afin de lire l'ordre du jour et de se préparer à la réunion.

Analyse

- 27 Pour qu'il y ait « réunion » au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la rencontre doit répondre à deux critères :
- i. le quorum est atteint;
 - ii. les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil ou du comité¹³.

Quorum

- 28 J'ai déjà conclu que, pour atteindre le quorum, les membres d'un conseil doivent être « présent(e)s » physiquement ou par voie électronique¹⁴.
- 29 Le Conseil compte sept membres. Une majorité du Conseil était donc présente dans la salle du Conseil pour la discussion tenue avant la réunion du 8 janvier 2025. Par conséquent, le quorum du Conseil était atteint.

Faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision

- 30 Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles de « faire avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil municipal¹⁵. Il est peu probable que le simple fait de recevoir ou d'échanger de l'information « fasse avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision, tant qu'il n'y a pas de tentative de discuter ou de débattre de cette information relativement à une question précise qui est soumise, ou sera soumise, au conseil¹⁶.

¹³ *Ibid.*, paragraphe 238(1).

¹⁴ *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 1, para 31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k235w>>.

¹⁵ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11, para 31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtl>>.

¹⁶ *Ibid.*

- 31 D'après les preuves recueillies, rien ne permet raisonnablement de conclure que la discussion survenue dans la salle du Conseil avant le début de la réunion avait trait à une question à soumettre au Conseil. Cette discussion n'a pas fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil, et donc ne constituait pas une « réunion » au sens de la Loi.

Réunion du Conseil du 26 février 2025

- 32 Le Conseil a tenu une réunion ordinaire le 26 février 2025 à 18 h 30. À 19 h 20, il a adopté une résolution de retrait à huis clos pour traiter deux points : [traduction] « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, notamment des membres du personnel municipal ou d'un conseil local – probation d'employé(e)s et relations de travail » et [traduction] « questions protégées par le secret professionnel de l'avocat(e) ».
- 33 Pendant la séance à huis clos, le maire a demandé à la greffière-administratrice d'ajouter un troisième point de discussion, au titre de l'exception des renseignements privés. Il a expliqué à mon Bureau qu'il s'agissait de donner à deux conseillers l'occasion [traduction] « d'exprimer leurs différences d'opinions au Conseil » pendant le huis clos et de régler un différend personnel, afin que cette dispute cesse de nuire aux travaux du Conseil. Les autres membres du Conseil à qui nous avons parlé nous ont confirmé qu'il y avait eu lors de ce huis clos une confrontation entre deux conseillers, notamment des accusations [traduction] « d'entrave » à une procédure d'application du règlement. Bien que ce troisième point ait été discuté lors du huis clos, comme il est expliqué ci-après, il ne figurait pas avec les deux autres points dans la résolution de retrait à huis clos.
- 34 Lors du huis clos, à la fin des discussions sur les deux points énoncés dans la résolution, la greffière-administratrice a fait savoir qu'un membre du Conseil avait quelque chose à dire. C'est à ce moment-là qu'un des deux conseillers impliqués dans le différend personnel a commencé à faire entendre ses doléances, puis le deuxième de ces conseillers a lui aussi fait entendre ses sujets d'insatisfaction, notamment des accusations d'avoir fait des attaques personnelles et émis des commentaires abusifs. Après une longue discussion, le Conseil a mis fin à la séance à huis clos, à 21 h 15, et repris la réunion ordinaire en séance publique.

Analyse

- 35** Comme il est précisé plus haut, les discussions sur une personne à titre professionnel, mais qui révèlent quelque chose de personnel à son sujet, peuvent entrer dans l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi¹⁷. Mon Bureau a déjà conclu que l'exception relative aux renseignements privés peut aussi s'appliquer aux discussions qui ont trait à un particulier à titre personnel¹⁸ ou à l'examen minutieux de sa conduite¹⁹.
- 36** L'examen minutieux de la conduite d'un(e) membre du Conseil va parfois plus loin que le simple commentaire sur la conduite d'un particulier à titre purement professionnel, de telle sorte qu'il s'agit alors de renseignements privés, habituellement lorsque l'examen porte sur des allégations non fondées. Par exemple, j'ai déjà établi que l'exception fondée sur des renseignements privés s'appliquait aux discussions à propos de courriels échangés entre des conseiller(ère)s et des résident(e)s nommé(e)s dans le contexte de renseignements hypothétiques et d'allégations réfutées²⁰, à propos de la question de discuter ou non d'une plainte relative au code de conduite reposant sur des allégations non prouvées²¹, ou au sujet d'allégations de manquement à l'obligation de confidentialité par un(e) membre du Conseil lorsque ces allégations n'ont fait l'objet d'aucune enquête et ne sont appuyées par aucune preuve²².
- 37** En l'espèce, la discussion du Conseil portait sur les interactions entre deux conseillers, notamment des allégations d'attaques personnelles, de commentaires abusifs et [traduction] « d'entrave » à une procédure d'application du règlement. Je suis convaincu que cette discussion portait sur des allégations non fondées allant plus loin que l'examen minutieux de la conduite d'un(e) membre du Conseil à titre professionnel. Par conséquent, cette partie de la discussion était de nature personnelle et relevait de l'exception des renseignements privés.

¹⁷ *Burk's Falls*, supra note 8.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Lanark Highlands (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 1, para 50, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtg>>.

²⁰ *Emo (Canton de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 6, paras 11 et 17, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jb1g7>>.

²¹ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Municipalité de Temagami (9 février 2017), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/municipalite-de-temagami-9-fevrier-2017>>.

²² Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Elliot Lake (8 septembre 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/ville-delliot-lake-8-septembre-2014>>.

- 38 Cela dit, si cette exception s'appliquait à la discussion du Conseil concernant le différend personnel opposant deux conseillers, elle ne figurait pas dans la résolution de retrait à huis clos du Conseil. Le paragraphe 239(4) de la Loi impose à tout conseil municipal, s'il lui faut tenir une séance à huis clos, l'obligation procédurale de le déclarer par voie de résolution en séance publique. La résolution de retrait à huis clos doit aussi comporter une description générale des questions à étudier qui porte à la connaissance du public le maximum de renseignements sans compromettre la raison de ce huis clos²³. Mon Bureau a déjà recommandé que les conseils donnent, si possible, les détails de fond dans leurs résolutions de retrait à huis clos²⁴.
- 39 En l'espèce, le Conseil a omis de décrire l'un des points de discussion dans sa résolution de retrait à huis clos, enfreignant le paragraphe 239(4) de la Loi. C'est une omission importante. Comme j'en ai déjà fait l'observation, il incombe au Conseil de veiller à ce que la discussion à huis clos reste centrée sur le sujet déclaré au public. Cette pratique aidera les conseils municipaux à s'en tenir aux sujets qui entrent dans les exceptions aux règles des réunions publiques²⁵.
- 40 Par souci de transparence, je recommande aux membres du Conseil, dans la mesure du possible, de s'assurer individuellement et collectivement que leurs séances à huis clos restent centrées sur les questions entrant dans les exceptions permises par la loi et inscrites dans la résolution de retrait à huis clos.

Avis

- 41 Le Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers n'a pas contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 28 février 2024 en recevant des interventions externes dans sa séance à huis clos, car sa discussion entrait dans l'exception aux règles des réunions publiques relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi.
- 42 Le Conseil n'a pas contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 8 janvier 2025, quand quatre de ses membres ont tenu une conversation dans sa salle avant le début de la réunion ordinaire, car cette rencontre ne constituait pas une « réunion » au sens de la Loi.

²³ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, para 21, en ligne : <<http://canlii.ca/t/1qtzl>>.

²⁴ *Niagara (District Airport Commission) (Re)*, 2016 ONOMBUD 22, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2stg>>.

²⁵ *Amherstburg (Ville d')*, 2016 ONOMBUD 9, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2stn>>.

- 43 La discussion au sujet du différend opposant deux membres du Conseil lors de la séance à huis clos tenue par le Conseil à sa réunion du 26 février 2025 ne constituait pas une infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car elle entraînait dans l'exception des renseignements privés sur une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi.
- 44 En revanche, le Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers a contrevenu au paragraphe 239(4) de la Loi le 26 février 2025 en omettant d'inclure dans sa résolution de retrait à huis clos son troisième point de discussion, à savoir le différend entre deux de ses membres.

Recommandations

- 45 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider le Canton de Sables-Spanish Rivers à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Loi, et à accroître la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Les membres du Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers devraient demeurer vigilant(e)s dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective pour s'assurer que la Municipalité remplit ses responsabilités prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

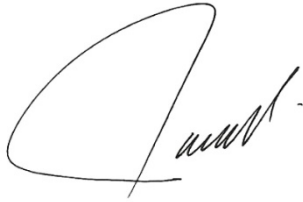
Recommandation 2

Les membres du Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers devraient individuellement et collectivement veiller à inclure dans leurs résolutions de retrait à huis clos tous les points qu'ils(elles) prévoient discuter et s'en tenir à ces points au moment de définir la portée de leurs discussions.

Rapport

- 46 Le Conseil du Canton de Sables-Spanish Rivers a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de le commenter pour mon Bureau. Il a décidé de ne faire aucun commentaire et s'est dit satisfait de son contenu.

- 47 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par le Canton de Sables-Spanish Rivers. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil doit adopter une résolution indiquant comment il entend y donner suite.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario