



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur des plaintes à propos de réunions
tenues par le Conseil de la Municipalité de Russell
en 2023 et 2024**

**Paul Dubé
Ombudsman de l’Ontario**

Mars 2025

Aperçu

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes concernant des réunions tenues à huis clos par le Conseil de la Municipalité de Russell (la « Municipalité ») le 2 novembre 2023, le 11 décembre 2023, le 29 janvier 2024, le 12 février 2024 et le 11 mars 2024. Ces plaintes soulevaient des préoccupations à propos des points étudiés à huis clos à ces réunions et du bien-fondé de certains comptes rendus faits au retour en séance publique.
- 2 Une plainte portait aussi sur la pratique de la Municipalité consistant à ne pas diffuser en direct la séance publique du Conseil qui suit un huis clos. La réunion du 29 janvier 2024 a été donnée en exemple dans la plainte.
- 3 Pour les raisons qui suivent, mon enquête m'a permis de conclure que la Municipalité a respecté les règles des réunions publiques pour toutes les réunions faisant l'objet de l'enquête. Même si les réunions sont tenues en personne et que la diffusion en direct n'est fournie qu'à titre de courtoisie, j'encourage la Municipalité, comme pratique exemplaire, d'expliquer clairement sur son site Web ses pratiques en matière de diffusion en direct des réunions du Conseil en précisant que la diffusion prend fin quand le Conseil se retire à huis clos et ne reprend pas par la suite.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 La *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi ») prévoit que toutes les réunions d'un conseil, d'un conseil local et de leurs comités doivent être ouvertes au public, sauf dans le cas des exceptions prévues par la Loi.
- 5 Depuis le 1^{er} 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) ou recourir aux services de l'Ombudsman. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos de la Municipalité de Russell.
- 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 dans le règlement de procédure applicable d'une municipalité ont été respectées.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 8 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions municipales tenues à huis clos dans tout l'Ontario. 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. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil.
- 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'établissement, 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, consultez le site www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d'enquête

- 10 Le 29 juillet 2024, mon Bureau a informé la Municipalité de son intention d'enquêter sur les plaintes.
- 11 Les membres de l'équipe de mon Bureau chargée des réunions publiques ont lu les parties pertinentes du règlement de procédure et de la politique d'achat de la Municipalité ainsi que de la Loi. Nous avons aussi passé en revue les documents des séances publiques et à huis clos, y compris les procès-verbaux et le matériel connexe (comme les diaporamas et les rapports du personnel), des cinq réunions visées par les plaintes.
- 12 Enfin, un membre de l'équipe de mon Bureau chargée des réunions publiques a rencontré l'ancien maire (toujours en poste à ce moment-là; il a démissionné en avril 2024), l'actuel maire, la greffière et la directrice des parcs et loisirs de la Municipalité.
- 13 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération pendant son enquête.

Réunion du 2 novembre 2023 du Conseil

- 14 Nous avons reçu une plainte sur le bien-fondé de discuter à huis clos d'une question en particulier, comme l'a fait le Conseil à sa réunion extraordinaire du 2 novembre 2023. La personne plaignante a dit douter qu'une mise au point sur les coûts d'un nouveau complexe de loisirs entre dans les exceptions aux règles des réunions publiques.
- 15 Le 2 novembre 2023, le Conseil s'est réuni dans sa salle à 18 h. À 18 h 44, il s'est retiré à huis clos pour étudier un rapport du personnel concernant une mise au point sur les coûts du complexe de loisirs. Pour aborder ce point à huis clos, le Conseil a invoqué l'exception des renseignements qui sont la propriété de la municipalité et celle des projets et instructions pour des négociations.
- 16 Le complexe avait été approuvé durant le mandat précédent du Conseil, en décembre 2021. En date de la réunion du 2 novembre 2023, le projet était à l'étape de la planification et le Conseil n'avait pas encore lancé l'appel d'offres.
- 17 Les discussions à huis clos, détaillées dans le procès-verbal, ont été confirmées par l'ancien maire et le personnel quand nous les avons rencontrés. Ils nous ont dit que le personnel avait présenté au Conseil un compte rendu verbal sur le contenu financier d'un rapport du personnel, y compris fait le point sur les coûts du complexe de loisirs. Il nous a été précisé que l'estimation des coûts était signée par une société d'experts-conseils retenue par la Municipalité. Selon le procès-verbal, le personnel a discuté de cette estimation, et de ce qu'on nous a dit, cela comprenait les attentes du Conseil par rapport aux coûts. Enfin, on nous a aussi dit que le personnel avait demandé au Conseil des instructions sur les solutions possibles pour la contribution financière de la Municipalité au projet. Le Conseil a demandé au personnel de préparer un rapport sur certaines questions d'établissement des coûts à présenter à une réunion ultérieure.
- 18 La séance publique a repris à 20 h 14, et le Conseil a dit avoir été informé de la question à étudier et donné les directives susmentionnées au personnel. La séance a été levée à 20 h 15.
- 19 Le personnel et l'ancien maire ont expliqué à notre Bureau qu'il avait été nécessaire d'étudier ce point à huis clos pour protéger l'intégrité du processus d'approvisionnement, afin que les soumissionnaires potentiels ne sachent pas avant l'octroi du contrat le montant de la contribution que la Municipalité était prête à faire.
- 20 En avril 2024, l'appel d'offres pour les travaux de construction a été publié. En juin de la même année, le Conseil a approuvé l'une des soumissions.

- 21** Le personnel nous a dit que selon sa politique d'achat, la Municipalité peut, après l'appel d'offres, entamer des négociations avec un soumissionnaire sur le montant de son offre. Cette politique précise que le recours aux négociations est permis dans certains cas, notamment quand la soumission la moins-disante dépasse le budget, quand deux soumissions sont égales ou lorsqu'aucune des soumissions ne semble plus avantageuse que les autres. En l'espèce, toutefois, on nous a dit qu'aucune négociation n'avait eu lieu après l'appel d'offres, car la Municipalité était satisfaite de la soumission qu'elle avait fini par approuver.

Analyse

Exception relative aux renseignements qui sont la propriété de la municipalité

- 22** L'alinéa 239(2)) de la Loi prévoit une exception aux règles des réunions publiques lorsque les discussions portent sur « un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier qui sont la propriété de la municipalité ou du conseil local et qui ont une valeur pécuniaire actuelle ou éventuelle ».
- 23** Pour que cette exception s'applique, la municipalité doit démontrer que la discussion porte sur des renseignements :
- i) qui constituent un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier;
 - ii) qui sont sa propriété ou celle du conseil local; et
 - iii) qui ont une valeur pécuniaire actuelle ou éventuelle².
- 24** L'ancien maire a dit à notre Bureau que les renseignements en question étaient d'ordre commercial et financier et avaient une valeur pécuniaire, et que même s'ils avaient été fournis par la société d'experts-conseils retenue par la Municipalité, ils appartenaient selon lui à la Municipalité. De la même manière, le personnel nous a dit que la discussion touchait des renseignements d'ordre commercial ou financier appartenant à la Municipalité qui avaient une valeur pécuniaire, donc les rendre publics pouvait influencer sur les montants des soumissions envoyées en réponse à l'appel d'offres.
- 25** Parmi les sujets répertoriés pour l'exception, les renseignements d'ordre « commercial » et « financier » sont ceux qui correspondent le mieux aux renseignements discutés à huis clos. Les « renseignements d'ordre commercial » sont des renseignements liés à l'achat, la vente ou l'échange de marchandises ou

² *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4b>> [*Hamilton*].

de services. Les « renseignements d'ordre financier » sont des renseignements liés à l'utilisation ou la distribution de fonds, contenant des données particulières ou y faisant référence³.

- 26 En l'espèce, le Conseil a discuté de l'estimation des coûts associés à la construction du complexe de loisirs dans la Municipalité. Par conséquent, les renseignements portaient sur l'achat de services de construction et auraient constitué des renseignements d'ordre commercial. De plus, certains renseignements discutés, à savoir les coûts de réalisation du projet, cadrent avec la définition de « renseignements d'ordre financier ».
- 27 Les renseignements sont la propriété de la municipalité si c'est elle qui en a la propriété⁴. Dans ce cas, le rapport du personnel et la mise à jour verbale fournie au conseil contenaient des renseignements financiers sur le projet qui étaient fondés sur des estimations de coûts préparées par des consultants externes embauchés par la municipalité. Étant donné que la municipalité avait retenu les services de consultants externes, elle avait un intérêt propriétaire sur les renseignements. Par conséquent, les renseignements financiers appartenaient à la municipalité.
- 28 Le troisième volet du critère exige que les renseignements eux-mêmes aient une valeur pécuniaire, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir une valeur intrinsèque et que leur divulgation priverait l'entité de cette valeur pécuniaire.
- 29 Dans un rapport à la Ville de Hamilton, mon Bureau a conclu que le préjudice potentiel pour la municipalité en cas de divulgation des renseignements n'est pas pertinent pour déterminer si ces renseignements présentent une valeur pécuniaire⁵. Dans ce cas, j'avais soupesé les faits pour savoir si les renseignements d'ordre financier ayant trait à la contribution de la Ville comme ville-hôte potentielle de la Coupe Grey avaient une valeur pécuniaire intrinsèque. La Ville avait fait valoir que la divulgation de ces renseignements aurait une incidence négative sur sa position concurrentielle en tant que ville-hôte potentielle de l'événement. J'avais conclu que les renseignements en question n'avaient pas de valeur pécuniaire intrinsèque même si leur divulgation pouvait nuire à la position concurrentielle de la Ville contre les autres villes-hôtes envisagées pour la Coupe Grey.
- 30 Bien qu'elle soit non contraignante pour notre Bureau, cette interprétation concorde avec celle de la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP) dans le contexte d'une exception semblable dans la législation sur l'accès

³ *Leeds et les Mille-Îles (Canton de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 5 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/jnkkb>>.

⁴ *Pelham (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 9 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/jpsh6>>.

⁵ *Hamilton*, *supra* note 2.

à l'information⁶. Le CIPVP avait conclu que ce n'est pas parce qu'ils touchent la capacité d'une organisation à obtenir un contrat que des renseignements ont nécessairement une valeur pécuniaire. Pour que ce soit le cas, ils doivent avoir une valeur intrinsèque, et le fait que leur divulgation peut causer un préjudice financier ou d'autres effets indésirables ne doit pas entrer en ligne de compte.

- 31** En l'espèce, il nous a été dit que le compte rendu sur les coûts avait une valeur pécuniaire du fait que les discussions à ce sujet, si elles se tenaient en public, nuiraient à la position concurrentielle de la Municipalité auprès de futurs soumissionnaires. La position de la Municipalité portait spécifiquement sur la possibilité d'un préjudice ultérieur du fait d'une divulgation (le potentiel de perdre des avantages économiques).
- 32** Le fait que la divulgation puisse nuire à la capacité de la Municipalité d'obtenir un contrat avantageux ultérieurement ne signifie pas que les renseignements avaient une valeur intrinsèque. En l'espèce, on ne nous a pas présenté de preuves indiquant que le compte rendu lui-même avait une valeur pécuniaire intrinsèque, et rien n'indiquait que la divulgation des renseignements aurait privé la Municipalité d'une valeur pécuniaire. Par conséquent, l'exception relative aux renseignements qui sont la propriété de la municipalité ne s'applique pas.

Exception relative aux projets et aux instructions dans le cadre de négociations

- 33** L'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations prévue à l'alinéa 239(2)k) de la Loi vise à « permettre à une municipalité de protéger des renseignements qui pourraient contrevenir à sa position de négociation, ou donner à une autre partie un avantage injuste par rapport à la municipalité dans le cadre de négociations en cours⁷ ».
- 34** Pour que l'exception s'applique, la municipalité doit démontrer que :
- i) la discussion à huis clos porte sur des positions, des projets, des procédures, des critères ou des instructions;
 - ii) les positions, projets, procédures, critères ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;

⁶ Voir par exemple : *Ontario (Attorney General) (Re)*, 2009 CanLII 7944 (ON IPC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/22m86>>; *Ontario Power Generation (Re)*, 2016 CanLII 46208 (ON IPC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/gsmnl>>; *Thunder Bay Catholic District School Board (Re)*, 2017 CanLII 78367 (ON IPC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/hnvfw>>; *Limestone District School Board (Re)*, 2020 CanLII 17859 (ON IPC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/j5qfd>>.

⁷ *Grey Highlands (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 11 au para 17, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jfzr9>>.

- iii) les négociations sont en cours ou à venir;
- iv) les négociations sont menées par elle ou en son nom⁸.

- 35** L'ancien maire a expliqué que la Municipalité devait protéger sa future position de négociation lors du processus d'appel d'offres et qu'il serait préjudiciable pour elle que des soumissionnaires potentiels aient connaissance des renseignements d'ordre financier discutés par le Conseil, notamment le montant que la Municipalité était prête à consacrer au projet. Pareillement, l'actuel maire et le personnel nous ont dit que les négociations concernaient le processus d'appel d'offres à venir pour le projet.
- 36** Le Conseil a stratégiquement discuté de sa contribution financière prévue au projet de complexe de loisirs, en vue d'un processus d'appel d'offres. Il a donné des instructions au personnel quant au coût du projet. La discussion portait donc sur des projets et des instructions.
- 37** Bien qu'il n'y ait pas eu de négociations en cours au moment de la réunion, d'après les éléments de preuve que nous avons recueillis, notamment auprès de la directrice des parcs et loisirs de la Municipalité, il était possible que la Municipalité engage des négociations avec des soumissionnaires après le processus d'appel d'offres, comme le permet sa politique d'achat. Ces négociations seraient menées en son nom.
- 38** Une discussion où l'on révèle le montant que la Municipalité est disposée à consacrer à un projet va plus loin qu'une simple estimation des coûts, et il est raisonnable de l'interpréter comme un élément d'information pertinent pour une autre partie à une négociation. Dans le contexte d'une négociation, la connaissance des prévisions de l'autre partie constitue une information stratégique pouvant éclairer le montant d'une soumission. Les personnes de la Municipalité rencontrées nous ont dit que la divulgation publique des prévisions de coûts du Conseil risquait d'affaiblir la position de la Municipalité dans ses négociations ultérieures avec les soumissionnaires. Par conséquent, je suis convaincu que les projets et instructions discutés à huis clos devaient être appliqués à des négociations, donc l'exception relative aux projets dans le cadre de négociations s'applique.

Réunion du 11 décembre 2023 du Conseil

- 39** Nous avons reçu deux plaintes sur le bien-fondé de discuter à huis clos d'une question en particulier, comme l'a fait le Conseil à sa réunion du 11 décembre 2023. Les personnes plaignantes doutaient qu'un compte rendu

⁸ *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/hxrk6>>.

verbal sur le Dôme Sportif (un centre multisports) entre dans les exceptions aux règles des réunions publiques.

- 40 Le Conseil s'est réuni dans sa salle le 11 décembre 2023 à 18 h. À 19 h 40, il s'est retiré à huis clos pour entendre un compte rendu verbal sur le Dôme Sportif. Il a invoqué l'exception relative aux projets et aux instructions dans le cadre de négociations pour discuter de ce point à huis clos.
- 41 Il nous a été dit que ce point avait trait aux négociations entre la Municipalité et la municipalité de palier supérieur, soit les Comtés-Unis de Prescott et Russell. D'après le procès-verbal, le Conseil a discuté à huis clos d'une initiative visant à obtenir des fonds au titre d'un programme des Comtés-Unis afin que l'ensemble des résident(e)s de ceux-ci aient gratuitement accès au Dôme Sportif. Le Conseil a donné pour instruction au personnel de négocier avec l'administration des Comtés-Unis une contribution précise et de faire rapport au maire avant que ce dernier soumette l'initiative de la Municipalité à l'approbation finale du Conseil des Comtés-Unis.
- 42 La séance publique a repris à 20 h 04, et le Conseil a rapporté qu'il avait reçu de l'information et que des instructions avaient été données au personnel quant à la marche à suivre. La séance a été levée à 20 h 05.
- 43 L'ancien maire, en poste au moment de la réunion du 11 décembre 2023, a dit à notre Bureau qu'il souhaitait discuter de son initiative avec le Conseil avant les négociations entre le personnel de la Municipalité et le personnel des Comtés-Unis concernant un montant déterminé. Il nous a été dit qu'après la réunion, le personnel avait négocié avec les Comtés-Unis et que les parties étaient parvenues à une entente.

Analyse

Exception relative aux projets et aux instructions dans le cadre de négociations

- 44 Comme il a été expliqué plus haut, l'exception relative aux projets et aux instructions dans le cadre de négociations s'applique en présence des critères suivants :
 - i) la discussion à huis clos porte sur des positions, des projets, des procédures, des critères ou des instructions;
 - ii) les positions, projets, procédures, critères ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;
 - iii) les négociations sont en cours ou à venir;

iv) les négociations sont menées par la municipalité ou en son nom⁹.

- 45** La discussion du Conseil portait sur la position de négociation de la Municipalité auprès de la municipalité de palier supérieur pour le financement d'un accès gratuit au Dôme Sportif pour l'ensemble des résident(e)s de ladite municipalité. Le Conseil avait aussi donné pour directive au personnel de négocier un montant donné.
- 46** La position et les instructions du Conseil ont par la suite été appliquées aux négociations avec la municipalité de palier supérieur. Ces négociations ont été menées par la municipalité. Par conséquent, l'exception relative aux projets et aux instructions dans le cadre de négociations s'applique.

Réunion du 29 janvier 2024 du Conseil

- 47** Nous avons reçu une plainte sur le bien-fondé de discuter à huis clos d'une question en particulier, comme l'a fait le Conseil à sa réunion du 29 janvier 2024. La personne plaignante contestait qu'un compte rendu verbal du personnel sur la vente projetée d'un bien-fonds dans le parc industriel de la Municipalité entre dans les exceptions aux règles des réunions publiques, puisque la transaction ne semblait pas imminente à ce moment-là.
- 48** Le Conseil s'est réuni dans sa salle le 29 janvier 2024 à 18 h. À 19 h 20, il s'est retiré à huis clos pour étudier, entre autres points, un compte rendu verbal du personnel sur la vente proposée d'un bien-fonds municipal. Pour discuter de ce point à huis clos, il a invoqué l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds.
- 49** Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, le personnel a fait un compte rendu verbal au Conseil sur la vente d'un bien-fonds municipal. À la lecture de ce procès-verbal, nous avons constaté qu'après cette présentation, le Conseil a donné des directives au personnel sur les mesures à adopter concernant la disposition du bien-fonds.
- 50** La séance publique a repris à 20 h 07. Le Conseil a alors dit avoir reçu de l'information sur le sujet et donné des directives au personnel sur les mesures à adopter. Il a aussi demandé à recevoir un rapport ultérieur. La séance a été levée à 20 h 08.

⁹ *Ibid.*

Analyse

Exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds

- 51** Cette exception, prévue à l'alinéa 239(2)c) de la Loi, autorise les discussions à huis clos sur l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par une municipalité¹⁰. L'exception ne s'applique pas aux discussions spéculatives sur une transaction foncière; son objectif premier est de protéger la position de négociation d'une municipalité en présence d'un risque de préjudice¹¹.
- 52** En l'espèce, l'examen de la preuve permet d'établir que la discussion à huis clos portait sur une transaction foncière en cours visant un bien-fonds municipal en particulier relativement auquel la Municipalité avait une position de négociation à protéger. Il n'y a pas d'exigence stricte de caractère imminent de la vente ou de l'acquisition comme condition d'application de l'exception; il suffit que la transaction soit en cours ou projetée.
- 53** La transaction foncière était une question en cours au moment de la séance à huis clos. Par conséquent, l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds s'applique.

Réunion du 12 février 2024 du Conseil

- 54** Nous avons reçu une plainte sur le bien-fondé de discuter à huis clos d'une question en particulier, comme l'a fait le Conseil à sa réunion du 12 février 2024. La personne plaignante n'était pas d'accord pour dire que les discussions sur la modification d'un contrat de vente de bien-fonds municipal dans le parc industriel de la Municipalité entrent dans les exceptions aux règles des réunions publiques. Le bien-fonds en question était sans lien avec celui abordé à la réunion du Conseil du 29 janvier 2024.
- 55** La personne plaignante était aussi préoccupée par l'absence de compte rendu au sujet d'une autre question étudiée à huis clos : un rapport verbal sur la possible location-bail d'un bien-fonds.

¹⁰ *Lettre de l'Ombudsman à la Ville d'Orangeville* (24 janvier 2014), en ligne : www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2014/ville-d%E2%80%99orangeville.

¹¹ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp6x>.

- 56** Le Conseil s'est réuni dans sa salle le 12 février 2024 à 18 h. À 19 h 40, il s'est retiré à huis clos pour étudier trois points, y compris la modification d'un contrat de vente d'un bien-fonds municipal dans le parc industriel de la Municipalité. Pour discuter de ce point à huis clos, il a invoqué l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds.
- 57** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, le personnel a résumé verbalement un rapport sur la modification d'un contrat de vente avec un(e) acheteur(euse) potentiel(le) pour le bien-fonds en question. Dans son rapport, le personnel recommandait la prise de certaines mesures, ce que le Conseil avait accepté.
- 58** La séance publique a repris à 20 h 42. Quant au contrat de vente d'un bien-fonds municipal dans le parc industriel de la Municipalité, le Conseil a dit avoir reçu de l'information sur le sujet. Il a ensuite adopté une résolution pour accepter la modification dudit contrat.
- 59** Le Conseil a aussi parlé du point discuté à huis clos concernant la possible location-bail d'un bien-fonds. Il avait dit [TRADUCTION] « le Conseil a été informé sur le sujet ». L'ancien maire et la greffière nous ont dit qu'il n'y avait rien à ajouter sur ce point : il s'agissait d'un rapport verbal à des fins d'information, et aucune directive n'avait été donnée au personnel. La séance a été levée à 20 h 44.

Analyse

Exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds

- 60** Comme il a été expliqué précédemment, cette exception autorise les discussions à huis clos sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds projetée ou en cours par une municipalité, pourvu que ces discussions ne soient pas purement spéculatives.
- 61** En l'espèce, la discussion à huis clos portait sur une transaction foncière en cours ayant trait à un bien-fonds municipal en particulier pour lequel la Municipalité avait une position légitime à protéger dans ses négociations avec l'acheteur(euse) potentiel(le). L'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds s'applique donc à cette discussion.

Compte rendu

- 62** Bien que le compte rendu ne soit pas exigé par la Loi, notre Bureau recommande à titre de pratique exemplaire que les municipalités fassent rapport après les séances à huis clos et donnent des renseignements généraux sur ce qui s'est passé à huis clos¹². Faire un compte rendu après chaque séance à huis clos permet de fournir au public des renseignements importants sur les questions discutées à huis clos, et d'inspirer confiance que la réunion s'est dûment tenue à huis clos.
- 63** Le règlement de procédure de la Municipalité exige qu'après une réunion à huis clos, les décisions et les directives au personnel soient rapportées dans la mesure où l'intérêt public le permet.
- 64** Quant au compte rendu verbal présenté à huis clos au sujet de la potentielle location-bail d'un bien-fonds, la greffière nous a dit que ce rapport contenait ce que le Conseil avait besoin de savoir sur ce point : il a été informé sur le sujet. Elle nous a aussi dit que d'après elle, il n'y avait rien de plus à rapporter.
- 65** Étant donné qu'aucune décision n'a été prise ni aucune directive donnée au personnel concernant ce point étudié à huis clos, il n'y avait rien de plus à rapporter.

Réunion du 11 mars 2024 du Conseil

- 66** Nous avons reçu une plainte concernant certaines discussions pouvant avoir été tenues à huis clos par le Conseil à sa réunion du 11 mars 2024 de façon potentiellement contraire aux règles des réunions publiques. La plainte signalait qu'à sa séance à huis clos, le Conseil aurait discuté de l'abrogation d'un règlement municipal, pendant son étude d'une question ayant trait à la vente d'un bien-fonds municipal dans le parc industriel de la Municipalité. Ce bien-fonds était le même que celui dont il avait été question à la réunion du 29 janvier 2024. La plainte alléguait que les discussions sur l'abrogation d'un règlement n'entrent pas dans les exceptions aux règles des réunions publiques et étaient absentes du compte rendu présenté après le huis clos.
- 67** Le Conseil s'est réuni dans sa salle le 11 mars 2024 à 18 h. À 18 h 54, il s'est retiré à huis clos pour étudier deux points, y compris la vente d'un bien-fonds municipal dans le parc industriel de la Municipalité. Pour discuter de ce point à huis clos, il a invoqué l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds.

¹² *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2022 ONOMBUD 11 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>.

- 68** Il est écrit dans le procès-verbal de la séance à huis clos que le personnel a résumé verbalement un rapport sur la vente du bien-fonds à un(e) acheteur(euse) potentiel(le). Il était recommandé dans le rapport que le Conseil procède à la vente et abroge le règlement 2021-090 qui, de ce que nous avons appris, autorisait la vente du bien-fonds à une autre partie en 2021, vente qui ne s'est toutefois jamais concrétisée. D'après le procès-verbal, l'ensemble des membres du Conseil avaient appuyé la recommandation du rapport.
- 69** La greffière et l'actuel maire nous ont dit n'avoir aucun souvenir d'une discussion à huis clos sur l'abrogation du règlement de 2021, précisant qu'il ne s'agissait que d'une question circonstancielle nécessaire à l'autorisation de la vente du bien-fonds au(à la) nouvel(le) acheteur(euse) potentiel(le).
- 70** La séance publique a repris à 18 h 59. Concernant le point en question, le Conseil a rapporté avoir été informé sur le sujet. Il a ensuite approuvé un règlement municipal l'autorisant à vendre le bien-fonds à l'acheteur(euse) potentiel(le) ainsi qu'un règlement autorisant le maire et la greffière à signer les documents nécessaires à la vente. Ce nouveau règlement a eu pour effet d'abroger le règlement 2021-090. La séance a été levée à 19 h 01.

Analyse

Exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds

- 71** L'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds admet la tenue à huis clos d'une discussion sur l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par une municipalité. Ces discussions ne doivent pas être purement spéculatives.
- 72** En l'espèce, la discussion à huis clos portait sur la vente en cours d'un bien-fonds municipal. La Municipalité avait une position à protéger dans le cadre de ses négociations avec l'acheteur(euse) potentiel(le).
- 73** Le Conseil n'a pas expressément discuté à huis clos de l'abrogation du règlement 2021-090. On nous a dit que cette abrogation n'était que l'effet juridique de l'autorisation de vendre le bien-fonds au(à la) nouvel(le) acheteur(euse). L'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds s'applique donc.

Compte rendu

- 74** Comme il a été expliqué plus haut, le compte rendu n'est pas exigé par la *Loi de 2001 sur les municipalités*, mais la pratique exemplaire veut que les municipalités en fassent un après les séances à huis clos et qu'elles fournissent de l'information générale sur ce qui s'est produit à huis clos. Selon le règlement de procédure de la Municipalité, le Conseil doit faire un compte rendu après un huis clos, dans la mesure permise par l'intérêt public.
- 75** La greffière a expliqué à notre Bureau que les discussions à huis clos pouvaient mener à l'adoption en séance publique de règlements ayant pour effet de modifier ou d'abroger des règlements existants, et que la Municipalité n'avait pas pour pratique courante d'indiquer cette information dans un compte rendu.
- 76** Le compte rendu sert à communiquer de l'information générale sur ce qui s'est dit à huis clos afin d'améliorer la transparence. En l'espèce, un compte rendu a été présenté comme l'exige le règlement de procédure de la Municipalité : le Conseil a été informé sur le sujet à huis clos, ce qui a eu pour résultat la présentation d'une motion pour examen en séance publique. Il n'y avait aucune raison de mentionner le règlement 2021-090, celui-ci n'ayant pas fait partie de la discussion du Conseil.
- 77** De plus, la motion du Conseil pour l'adoption d'un règlement (qui a eu pour effet obligé d'abroger le règlement de 2021) faisait partie des travaux du conseil en séance publique, même si elle avait été adoptée pendant la partie du compte rendu de la réunion. Par conséquent, le public n'a pas été privé de son droit d'observer la prise de décisions du Conseil.

Diffusion en direct des réunions du Conseil

- 78** Nous avons reçu une plainte selon laquelle la Municipalité ne diffuserait pas en direct les parties publiques des réunions qui suivent les huis clos. La plainte mentionnait la réunion du Conseil du 29 janvier 2024 comme exemple de ce cas de figure, mais précisait que cette pratique s'observait à chaque réunion du Conseil.
- 79** On nous a dit que cette partie des réunions ne dure habituellement que quelques minutes avant la levée de la séance, et que les réunions en personne du Conseil sont habituellement diffusées en direct par la Municipalité, mais que la diffusion prend fin lorsque le Conseil se retire à huis clos.
- 80** La greffière nous a confirmé que la Municipalité ne diffuse pas en direct les parties de réunion publique du Conseil qui suivent un huis clos. Elle a expliqué que le personnel qui s'occupe de la diffusion quitte son poste quand le Conseil se retire à huis clos, et que les personnes intéressées peuvent communiquer avec le

personnel de la Municipalité si elles ont des questions sur ce qui s'est dit après le huis clos.

- 81** La greffière nous a aussi précisé que la réunion demeure publique après la séance à huis clos parce qu'il est possible d'y assister en personne. On nous a dit que la Municipalité offrait les diffusions en direct comme « option » et qu'il est indiqué sur son site Web que la diffusion est uniquement offerte à des fins de visionnement, puisque les réunions sont tenues en personne. Pareillement, l'ancien maire nous a dit que le règlement de procédure n'obligeait aucunement la diffusion en direct, mais que la Municipalité avait adopté cette pratique. Il a aussi souligné que les réunions en personne sont toujours accessibles au public après un huis clos.

Analyse

- 82** Ni la Loi ni le règlement de procédure de la Municipalité n'obligent celui-ci à diffuser ses réunions en ligne. De plus, le règlement de procédure précise que toutes les réunions se tiennent dans la salle du Conseil, à moins que des circonstances atténuantes obligent leur tenue ailleurs (notamment lors d'une urgence).
- 83** L'avis public d'une réunion se trouve dans l'ordre du jour, qui n'indique que l'adresse du lieu physique de la réunion du Conseil (hôtel de ville de la Municipalité). L'avis de la réunion du 29 janvier 2024 ne contient aucune indication d'une diffusion en direct de la réunion.
- 84** Bien que l'avis public de contienne aucune indication de la diffusion, celle-ci est disponible sur le site Web de la Municipalité. En date de janvier 2025, une note se trouve dans le calendrier des événements de la Municipalité. Elle indique ceci [TRADUCTION] : « Regardez la diffusion en direct sur notre page YouTube. Veuillez noter que la diffusion n'est offerte qu'à des fins de visionnement. »
- 85** Cette situation diffère de celle décrite dans mon rapport au Canton de McKellar¹³ : le Canton avait cessé la diffusion en direct d'une réunion parce que le personnel chargé de la diffusion avait quitté son poste avant la partie de la réunion suivant le huis clos. Dans ce cas-là, la réunion du Conseil n'était accessible au public que par la diffusion en direct, et la partie non diffusée avait été illégalement tenue à huis clos.

¹³ *McKellar (Canton de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 3 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/jv6cl>>.

- 86 La situation en l'espèce diffère aussi de ce qui est décrit dans une récente lettre à la Municipalité de West Elgin¹⁴, dont le Conseil avait annoncé dans l'avis public la tenue d'une réunion en formule hybride, mais avait omis de s'assurer que la partie de la réunion suivant le huis clos demeure accessible au public ayant opté pour la diffusion en direct.
- 87 En l'espèce toutefois, le règlement de procédure de la Municipalité est clair : les réunions se tiennent dans la salle du Conseil, et la Municipalité n'annonce pas la diffusion en direct dans les avis publics des réunions.
- 88 Même si la Municipalité n'est pas obligée de diffuser en direct les réunions de son Conseil, elle devrait envisager comme pratique exemplaire d'inclure sur son site Web un texte plus descriptif que la simple indication que [TRADUCTION] « la diffusion est uniquement offerte à des fins de visionnement ». Dans l'esprit de la transparence et de l'ouverture à la base des règles des réunions publiques, la Municipalité pourrait déclarer explicitement sur son site Web que les parties de réunion qui suivent un huis clos ne sont pas diffusées en direct.

Avis

- 89 Le Conseil de la Municipalité de Russell n'a pas contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 2 novembre 2023 lorsqu'il a discuté d'un compte rendu sur les coûts d'un complexe de loisirs, ni le 11 décembre 2023 en discutant d'un compte rendu verbal sur le Dôme Sportif. Il n'a pas non plus enfreint la Loi le 29 janvier 2024, le 12 février 2024 et le 11 mars 2024 lorsqu'il a discuté de l'acquisition ou de la disposition d'un bien-fonds municipal se trouvant dans le parc industriel de la Municipalité. Toutes ces discussions pouvaient légitimement se tenir à huis clos dans le cadre des exceptions aux règles des réunions publiques.
- 90 Le Conseil de la Municipalité de Russell n'a pas non plus enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 29 janvier 2024 en omettant de diffuser en direct la partie de la réunion publique s'étant tenue après la séance à huis clos, car les membres du public pouvaient assister à la réunion en personne, comme le prévoit le règlement de procédure de la Municipalité. La Municipalité devrait envisager d'inclure sur son site Web un avis clair précisant que la diffusion prendra fin quand le Conseil se retirera à huis clos.

¹⁴ *Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Municipalité de West Elgin* (7 septembre 2023), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2023/municipalite-de-west-elgin>.

Rapport

- 91 Le Conseil de la Municipalité de Russell a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 92 La greffière de la Municipalité a indiqué que mon rapport serait mis à la disposition du public lors de la prochaine réunion du conseil. Il sera également publié sur notre site Web à www.ombudsman.on.ca.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario