



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos de réunions
tenues par le Canton de Douro-Dummer
le 29 décembre 2023, le 16 janvier 2024,
le 4 juin 2024, le 3 décembre 2024 et le 18 mars 2025**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Mars 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte concernant des réunions tenues par le Conseil du Canton de Douro-Dummer (le « Canton ») le 29 décembre 2023, le 16 janvier 2024, le 4 juin 2024, le 3 décembre 2024 et le 18 mars 2025.
- 2 Selon cette plainte, le Conseil n'aurait pas donné au public un avis suffisant avant sa réunion du 29 décembre 2023.
- 3 La plainte alléguait aussi que les résolutions de retrait à huis clos adoptées par le Conseil à ses réunions du 29 décembre 2023, du 16 janvier 2024, du 4 juin 2024 et du 3 décembre 2024 ne faisaient pas état de la nature générale des questions à étudier à huis clos.
- 4 Finalement, toujours selon la plainte, le Conseil aurait indûment discuté à huis clos d'un point lié à la conduite du public à sa réunion du 18 mars 2025.
- 5 Mon enquête m'a permis de conclure que le Canton a donné au public un avis suffisant avant la réunion d'urgence du Conseil du 29 décembre 2023. J'ai aussi conclu que la discussion à huis clos tenue par le Conseil le 18 mars 2025 entrait dans l'exception aux règles des réunions publiques relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).
- 6 Toutefois, mon enquête a révélé que le Canton a contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* parce que le Conseil n'a pas indiqué, dans ses résolutions, la nature générale des questions à étudier à ses séances à huis clos du 29 décembre 2023, du 16 janvier 2024, du 4 juin 2024 et du 3 décembre 2024.

Compétence de l'Ombudsman

- 7 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.
- 8 La Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse) ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 9 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour le Canton de Douro-Dummer.
- 10 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.
- 11 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.
- 12 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. Le mandat de l'Ombudsman comprend aussi l'examen des plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'un foyer ainsi que 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.

Processus d'enquête

- 13 Le 11 août 2025, mon Bureau a informé le Canton de son intention d'enquêter sur les réunions tenues par le Conseil le 29 décembre 2023, le 16 janvier 2024, le 4 juin 2024, le 3 décembre 2024 et le 18 mars 2025.
- 14 Mon équipe a lu les parties pertinentes du règlement de procédure du Canton et de la Loi. Elle a aussi examiné les documents pertinents aux réunions, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux, et écouté les enregistrements audios des séances publiques de chaque réunion. Mon Bureau a discuté avec la greffière et rencontré la mairesse à propos des inquiétudes soulevées dans la plainte.

15 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Avis public de la réunion du 29 décembre 2023

- 16 Les membres du Conseil se sont réunis d'urgence virtuellement le 29 décembre 2023 à 9 h 30. La mairesse a expliqué que la réunion visait une rencontre avec l'avocat du Canton, puis le Conseil s'est retiré à huis clos à 9 h 36.
- 17 La greffière nous a dit que l'avis public de la réunion avait été publié (sous forme d'ordre du jour) sur le site Web du Canton le 27 décembre 2023 à 18 h 01. Elle a ajouté avoir été informée par la directrice générale en après-midi ce jour-là qu'il fallait organiser une réunion d'urgence, parce que le Conseil devait obtenir rapidement des conseils juridiques sur une transaction foncière potentielle.
- 18 Durant le huis clos du 29 décembre 2023, le Conseil a donné des directives au personnel concernant cette éventuelle transaction foncière. Le Conseil est retourné en séance publique à 10 h 40. La séance a été levée à 10 h 42.
- 19 La mairesse et la greffière ont toutes deux dit à mon équipe que l'avocat du Canton avait activement discuté de la transaction foncière potentielle avec une tierce partie et reçu de nouveaux renseignements vers la période des Fêtes. Elles ont mentionné que le Canton avait peu de temps pour conclure un contrat, puisque le Conseil avait jusqu'au 31 décembre 2023 pour régler le dossier.

Analyse

- 20 Conformément au règlement de procédure, le Conseil du Canton peut convoquer une réunion extraordinaire s'il publie l'ordre du jour au moins 48 heures avant. De toute évidence, l'avis de la réunion extraordinaire du 29 décembre 2023 n'a pas été publié dans ce délai.
- 21 Selon l'article 4.4 du règlement de procédure du Canton, il est permis de tenir une réunion sans publier d'avis écrit en cas de situation d'urgence, pourvu que le(la) greffier(ière) ait tenté d'en informer les membres du Conseil. Le règlement prévoit aussi, pour une réunion d'urgence, que l'ordre du jour soit publié sur le site Web du Canton dès que possible.

- 22 On trouve à l'article 4.4 deux exemples de ce qui justifie la tenue d'une réunion d'urgence : les questions [traduction] « considérées comme urgentes ou devant être traitées rapidement », et les questions qui pourraient [traduction] « avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être des résident(e)s du Canton ».
- 23 Mon Bureau a conclu qu'une « urgence » impliquait généralement des « circonstances inattendues nécessitant une action immédiate ou urgente »². Dans un rapport à la Ville de South Bruce Peninsula, j'ai conclu que la date limite d'une offre découverte par hasard qui avait laissé à la Ville moins de temps pour examiner la question que ce qui était requis pour convoquer une réunion extraordinaire pouvait constituer une « urgence ». Dans cette affaire, le règlement de procédure de la Ville permettait la convocation d'une réunion d'urgence en cas de « réelle urgence »³.
- 24 Toutefois, dans un rapport à la Municipalité de West Elgin, j'ai conclu que le peu de temps qu'avait le Conseil pour approuver une entente ne constituait pas une urgence, parce que le délai n'était pas imprévu, puisque la Municipalité menait d'actives négociations contractuelles et aurait dû prévoir le temps qu'il faudrait au Conseil pour examiner et approuver l'entente. Le règlement de procédure de la Municipalité définit une urgence de façon stricte comme une situation causée par [traduction] « les forces de la nature, un accident ou une action intentionnelle »⁴.
- 25 Dans le cas du Canton de Douro-Dummer, les nouveaux renseignements concernant la transaction foncière potentielle reçus vers la période des Fêtes nécessitaient des directives du Conseil. La greffière a publié rapidement un avis public le 27 décembre (tout juste après les jours fériés), soit environ 40 heures avant la réunion d'urgence.
- 26 Cette réunion avec l'avocat du Canton était prévue pour le dernier vendredi de l'année. Durant la réunion, le Conseil a donné des directives au personnel, ce qui ne laissait que quelques heures le dernier jour ouvrable pour les appliquer. Même si le fait qu'il reste peu de temps pour signer un contrat n'est pas, dans tous les cas, une question [traduction] « considérée comme urgente ou devant être traitée rapidement », je suis convaincu qu'en l'espèce, les circonstances exigeaient une action immédiate.

² *Magnetawan (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 20 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6j>>.

³ *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 25 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6v>>.

⁴ *West Elgin (Municipalité de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 22 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/k8c52>>.

Résolutions de retrait à huis clos des réunions du 29 décembre 2023, du 16 janvier 2024, du 4 juin 2024 et du 3 décembre 2024

- 27 La plainte faisait état de plusieurs résolutions de retrait à huis clos adoptées par le Conseil qui manquaient d'information ou contenaient des inexactitudes quant au sujet réel de la discussion.
- 28 Le 29 décembre 2023, le Conseil s'est réuni virtuellement et a adopté une résolution de retrait à huis clos sans rien préciser d'autre. Le motif du huis clos – discuter avec un avocat – a été donné par la mairesse au début de la réunion, soit environ une minute avant l'adoption de la résolution. Dans l'ordre du jour de la réunion, les exceptions aux règles des réunions publiques indiquées sont l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds et le secret professionnel de l'avocat(e), et le point de discussion du huis clos est [traduction] « Examen des questions juridiques avec l'avocat du Canton ».
- 29 Le 16 janvier 2024, le Conseil s'est réuni dans sa salle et a adopté une résolution de retrait à huis clos sans rien préciser d'autre. Dans l'ordre du jour de la réunion, les exceptions aux règles des réunions publiques indiquées sont l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds et le secret professionnel de l'avocat(e), et le point de discussion du huis clos est [traduction] « Examen des questions juridiques avec l'avocat du Canton ».
- 30 Le 4 juin 2024, le Conseil s'est réuni dans sa salle et a adopté une résolution de retrait à huis clos, invoquant l'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e). Le motif du huis clos – obtenir des conseils juridiques – a été donné par la mairesse au début de la réunion, soit environ une minute avant l'adoption de la résolution. Dans l'ordre du jour de la réunion, l'exception aux règles des réunions publiques indiquée est le secret professionnel de l'avocat(e), et le point de discussion du huis clos est [traduction] « Suivi sur les questions juridiques ».
- 31 Enfin, le 3 décembre 2024, le Conseil s'est réuni dans sa salle et a adopté une résolution de retrait à huis clos, invoquant l'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e). Là encore, l'ordre du jour n'indique que l'exception aux règles des réunions publiques.
- 32 La mairesse a dit à mon Bureau que l'objet des huis clos aurait pu être mieux précisé. La greffière et elle ont aussi parlé des cas où l'information avait été transmise juste avant le retrait à huis clos ou encore ne figurait que dans les ordres du jour. On nous a dit que les ordres du jour sont publiés en ligne et qu'il y a des copies papier dans la salle lorsque la réunion est en présentiel.

- 33 La greffière et la mairesse ont aussi exprimé des doutes et des craintes relativement à la communication d'un sujet plus précis au public pour ces séances à huis clos.
- 34 Pour les réunions du 29 décembre 2023, du 16 janvier 2024 et du 3 décembre 2024, on nous a dit que les discussions à huis clos avaient porté sur un bien-fonds visé par des négociations en cours. Selon la greffière et la mairesse, l'indication plus précise de l'objet des discussions aurait probablement révélé à l'autre partie aux négociations le calendrier d'exécution et le fait que le Canton avait parlé de sa stratégie à son avocat, ce qui aurait pu nuire à sa position de négociation.
- 35 En ce qui concerne la réunion du 4 juin 2024, la plainte soulevait des préoccupations quant au fait que la question indiquée dans la résolution soit inexacte, car elle omettait la discussion du Conseil à propos du programme de réinspection des fosses septiques. La mairesse a dit à mon Bureau que les discussions à huis clos visaient à obtenir des conseils juridiques sur une question précise en lien avec un règlement de construction. À son avis, une mention claire du programme dans la résolution de retrait à huis clos n'aurait pas bien reflété la nature des discussions à huis clos.

Analyse

- 36 Le paragraphe 239(4) de la Loi prévoit qu'avant de se réunir à huis clos, le Conseil doit indiquer par voie de résolution le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée.
- 37 La Cour d'appel de l'Ontario a souligné, dans une lettre au Canton en mai 2023, qu'une résolution de retrait à huis clos devait comporter une description générale de la question à étudier pour maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de tenir la réunion à huis clos⁵.
- 38 Comme je l'ai expliqué dans un rapport à la Municipalité de Casselman, déclarer publiquement qu'une réunion se tiendra à huis clos et indiquer les questions qui seront discutées à huis clos n'est pas une simple formalité technique. L'objectif de cette obligation est de renforcer la transparence de la démocratie locale et de veiller à ce que les décideur(euse)s rendent des comptes lorsqu'ils(elles) discutent de questions à huis clos. Le non-respect de cette obligation peut entraîner une perte de confiance du public à l'égard de la gouvernance municipale⁶.

⁵ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Douro-Dummer (10 mai 2023), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/canton-de-douro-dummer-10-mai-2023>; *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

⁶ *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 14 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrkx8>>.

- 39 L'exigence de communiquer la nature générale de la question devant être étudiée à huis clos ne se satisfait habituellement pas par la seule invocation de l'exception aux règles des réunions publiques. Dans certains cas, il peut ne pas être possible d'inclure plus de renseignements dans une résolution, mais d'après mon expérience, ces cas sont rares⁷.
- 40 En l'espèce, la nature générale des questions à étudier à huis clos ne figurait pas dans les résolutions des réunions du Conseil du 29 décembre 2023, du 16 janvier 2024 et du 4 juin 2024. Même si je sais que cette information était facilement accessible, soit dans l'ordre du jour, soit parce qu'elle avait été communiquée avant l'adoption de la résolution, le Conseil doit veiller à toujours préciser *par voie de résolution* la nature générale des questions à étudier à huis clos s'il veut satisfaire aux exigences prévues dans la Loi.
- 41 De plus, le Conseil doit maximiser l'information transmise au public. Les quatre résolutions examinées par mon Bureau font toutes état de questions juridiques, de problèmes juridiques ou de l'exception aux règles des réunions publiques relative au secret professionnel de l'avocat(e). Pour les membres du public qui assistent aux séances du Conseil, il est difficile de savoir en quoi consistent ces questions vagues devant être étudiées à huis clos.
- 42 Le Conseil aurait pu mieux informer le public sans préciser exactement la question à étudier ni compromettre le motif du huis clos. Par exemple, à ses réunions du 29 décembre 2023, du 16 janvier 2024 et du 3 décembre 2024, en plus de la mention d'une question juridique, il aurait pu indiquer que les huis clos visaient des négociations en cours, un bien-fonds et une relation contractuelle. Et à sa réunion du 4 juin 2024, en plus de la mention d'une question juridique, il aurait pu indiquer que le huis clos visait un règlement de construction.

Réunion du 18 mars 2025

- 43 Le 18 mars 2025 à 16 h 29, le Conseil s'est réuni dans sa salle. À 16 h 32, il s'est retiré à huis clos pour discuter de deux points : examen des questions juridiques avec l'avocat du Canton, et examen des questions relatives au service des travaux de construction. Seul le premier point est visé par la plainte à mon Bureau. Dans la résolution de huis clos, les exceptions aux règles des réunions publiques invoquées sont celles des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, des litiges actuels ou éventuels et du secret professionnel de l'avocat(e).

⁷ Ibid.

- 44 Le Conseil a repris la séance publique à 17 h 20, puis a immédiatement adopté une résolution concernant la conduite de certains membres du public et d'un groupe anonyme. Selon la résolution, le comportement de ces personnes et des membres de ce groupe constituait du harcèlement ciblé envers le personnel du Canton. On y indiquait que le Conseil ne tolérerait aucune communication vexatoire, conformément à la politique sur la conduite publique du Canton. Une autre résolution a été adoptée pour dire au personnel d'exiger des frais pour les demandes de communication courantes. La séance a été levée à 17 h 26.
- 45 Selon la plainte à mon Bureau, les discussions sur la conduite du public n'entraient peut-être pas dans les exceptions invoquées.
- 46 La greffière et la mairesse ont dit à mon Bureau que le Conseil avait reçu, durant le huis clos, des conseils juridiques confidentiels de l'avocat du Canton et discuté de ces conseils, qui visaient la conduite du public.
- 47 La mairesse a ajouté que le Conseil avait aussi discuté des litiges potentiels en lien avec la conduite du public. Elle ne se rappelait pas si des personnes précises avaient été nommées, à part les membres du personnel s'occupant de la conduite en question et du groupe anonyme.

Analyse

- 48 L'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e) vise les échanges entre le Canton et son avocat(e) pour la demande ou l'obtention d'avis juridiques de nature confidentielle⁸.
- 49 Elle permet aux responsables municipaux(ales) d'échanger librement sur des avis juridiques, sans crainte de divulgation. Elle s'applique quand les conditions suivantes sont réunies : 1) il y a communication entre l'avocat(e) et son(sa) client(e); 2) cette communication comporte un avis juridique; 3) les parties considèrent que cette communication est confidentielle⁹.
- 50 D'après notre enquête, un avocat était présent à la séance à huis clos et a fourni un avis juridique confidentiel au Conseil. Les discussions du Conseil à propos de la conduite du public à la réunion du 18 mars 2025 entraient dans l'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e). Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'évaluer si les deux autres exceptions s'appliquaient.

⁸ *Timmins (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 4 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/h4rwv>>.

⁹ *Solosky c. La Reine*, 1979 CanLII 9 (CSC), [1980] 1 RCS 821, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1mjtr>>.

Procès-verbal de la réunion à huis clos

- 51 Le procès-verbal de la réunion à huis clos du 18 mars 2025 ne contient pas suffisamment d'information sur les discussions de fond qui s'y sont tenues. En effet, on y voit les points à l'ordre du jour et les motions adoptées par le Conseil, mais rien de précis sur les discussions.
- 52 Le paragraphe 239(7) de la Loi dispose que toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion soient consignées. Cette exigence s'applique également aux réunions à huis clos. Dans un rapport à la Ville de South Bruce Peninsula, mon Bureau a expliqué que le procès-verbal doit comprendre une description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées¹⁰.
- 53 Le Canton devrait à l'avenir, à titre de pratique exemplaire, conserver des procès-verbaux complets et exacts de ses réunions à huis clos. Cette pratique permet au public d'être certain que les questions traitées à huis clos le sont à juste titre et que les exigences de la Loi ont été respectées.
- 54 Mon Bureau a toujours encouragé les municipalités, les conseils locaux et leurs comités à produire un enregistrement audio ou vidéo de toutes leurs séances publiques et à huis clos¹¹. De tels enregistrements constituent des éléments parfaitement clairs et accessibles pour une enquête et contribuent à éviter que les fonctionnaires ne dérogent aux exigences légales durant les réunions à huis clos.

Avis

- 55 Le Conseil du Canton de Douro-Dummer n'a pas contrevenu à son règlement de procédure, puisqu'il a publié un avis suffisant de sa réunion du 29 décembre 2023. Il a convoqué une réunion d'urgence, donc la règle de l'avis de 48 heures nécessaire pour ce type de réunion ne s'appliquait pas.
- 56 Le Conseil a enfreint le paragraphe 239(4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 29 décembre 2023, le 16 janvier 2024, le 4 juin 2024 et le 3 décembre 2024 lorsqu'il a omis de spécifier dans ses résolutions la nature générale des questions devant être étudiées à huis clos.
- 57 Il n'a pas contrevenu à la Loi le 18 mars 2025, parce que la question étudiée à huis clos entrait dans l'exception des règles des réunions publiques relative au secret professionnel de l'avocat(e).

¹⁰ *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2010 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gttgc>>.

¹¹ *Bruce (Comté de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 7, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jpbfb>>.

Recommandations

- 58 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider le Canton de Douro-Dummer à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à accroître la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Les membres du Conseil du Canton de Douro-Dummer devraient demeurer vigilant(e)s dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective de s'assurer que le Conseil remplit ses responsabilités prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* et son règlement procédural.

Recommandation 2

Comme il est indiqué dans ma lettre de mai 2023 au Canton, le Conseil devrait voir à ce que ses résolutions de retrait à huis clos contiennent une description générale de toutes les questions à étudier de façon à communiquer au public le maximum de renseignements sans compromettre la raison du huis clos.

Rapport

- 59 Le Conseil du Canton de Douro-Dummer a pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.
- 60 Il sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par le Canton de Douro-Dummer. 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