



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions
tenues par la Région de Waterloo**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Mars 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes alléguant que la Région de Waterloo (la « Région ») a tenu des réunions non conformes aux règles des réunions publiques prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹. Selon l'une de ces plaintes, le Comité de la planification stratégique et du budget de la Région se serait réuni à huis clos le 13 décembre 2023 en dehors des exceptions relatives aux réunions publiques. Nous avons aussi reçu des plaintes alléguant que les résolutions de retrait à huis clos adoptées par le Conseil et par des comités de la Région lors de réunions subséquentes en 2023 et 2024 ne contenaient pas assez d'information. Voici les réunions concernées :
 - Réunions du Conseil des 21 juin 2023, 27 septembre 2023, 25 octobre 2023, 8 novembre 2023, 24 janvier 2024, 22 mai 2024 et 4 juin 2024
 - Réunions du Comité des services communautaires et de santé des 7 novembre 2023 et 19 juin 2024
 - Réunions du Comité de la planification et des travaux des 15 août 2023, 5 décembre 2023, 9 avril 2024, 7 mai 2024 et 4 juin 2024
 - Réunions du Comité de l'administration et des finances des 5 mars 2024 et 24 avril 2024
 - Réunions du Comité de la planification stratégique et du budget des 22 novembre 2023 et 13 décembre 2023
- 2 Mon enquête m'a permis de conclure que la discussion tenue à huis clos le 13 décembre 2023 par le Comité de la planification stratégique et du budget entraînait dans l'exception aux règles des réunions publiques relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds.
- 3 Mon enquête m'a aussi permis de conclure que les résolutions de retrait à huis clos adoptées par le Conseil le 27 septembre 2023 et par le Comité de la planification stratégique et du budget le 22 novembre 2023 allaient à l'encontre de l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car elles n'indiquaient pas la nature générale de la question devant être étudiée à huis clos. Les autres résolutions contenaient suffisamment d'information et ne contrevenaient pas à la Loi.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 La Loi dispose 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'appliquent.
- 5 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 la Loi en se réunissant à huis clos. 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 Région de Waterloo.
- 7 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure municipal ont été respectées.
- 8 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Ce recueil interrogeable vise à permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du Conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/fr/pour-le-secteur-public-et-les-elues/gouvernement-municipal/recueil-des-cas-reunions-municipales.
- 9 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les conseils scolaires. 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

- 10 Le 24 juillet 2025, mon Bureau a informé la Région de son intention d'enquêter sur les plaintes.
- 11 Nous avons examiné les documents des réunions visées par les plaintes, tels que les enregistrements des réunions et les procès-verbaux des séances publiques et à huis clos. Nous avons parlé avec l'ancien greffier, l'ancien avocat et l'actuel greffier de la Région. Mon Bureau a obtenu une pleine coopération pendant son enquête.

Réunion du Comité de la planification stratégique et du budget du 13 décembre 2023

Contexte

- 12 Le Comité de la planification stratégique et du budget de la Région se compose de tou(te)s les membres du Conseil. Il a pour mandat d'étudier les questions relatives au budget annuel de la Région².
- 13 Le Comité s'est réuni le 13 décembre 2023 afin d'examiner le budget de la Région pour l'année suivante. Pendant la discussion du Comité au sujet de la stratégie générale sur l'état de préparation des terres industrielles de la Région, un(e) membre du Conseil a demandé un retrait à huis clos afin de discuter de l'acquisition potentielle de terres par la Région. Le Comité a alors adopté une résolution de retrait à huis clos indiquant comme question à étudier [traduction] « l'acquisition potentielle de terres ».
- 14 Selon le procès-verbal de la réunion et d'après l'ancien greffier, la discussion à huis clos du Comité a porté sur les répercussions financières sur le budget de la Région qu'aurait cette acquisition potentielle de terres. Le Comité a discuté des coûts potentiels de la transaction foncière et des dispositions à prendre pour financer l'achat de ces terres du point de vue du budget. Le personnel a répondu à des questions du Comité sur l'état d'avancement de l'acquisition foncière envisagée et sur les ententes financières avec les autres paliers de gouvernement concernant l'acquisition. La séance publique a repris à 13 h 25.

² Region of Waterloo, *Committees*, en ligne : <<https://www.regionofwaterloo.ca/en/regional-government/committees.aspx#Strategic-Planning-and-Budget-Committee>>.

Analyse

- 15 Le Comité de la planification stratégique et du budget entre dans la définition de « comité » de la Loi et est assujéti aux règles des réunions publiques. Au paragraphe 238(1) de la Loi, le terme « comité » est défini comme un comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 % des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux. Le Comité de la planification stratégique et du budget se compose de tou(te)s les membres du Conseil.
- 16 L'objectif premier de l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds est de protéger la position de négociation d'une municipalité lors de l'achat ou de la vente d'un bien-fonds municipal. Pour que l'exception s'applique, la municipalité doit être partie à la transaction, et les discussions doivent porter sur une transaction foncière concrète, qui est en cours ou qui a été proposée³. L'exception ne s'applique pas aux discussions qui portent sur d'hypothétiques transactions foncières, qui pourraient avoir lieu ou non à l'avenir⁴.
- 17 Au moment de la réunion du 13 décembre 2023, le projet d'acquisition foncière de la Région n'était pas hypothétique. La Région avait identifié le bien-fonds qu'elle voulait acquérir et le coût potentiel de celui-ci.
- 18 La discussion à huis clos comprenait aussi des renseignements sur les dispositions financières concernant l'achat, en particulier les ramifications entourant le budget de la Région et les ententes avec les autres paliers de gouvernement pour financer l'achat. Normalement, ces renseignements pris comme tels n'entreraient pas dans l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds. Toutefois, la discussion comprenait aussi des renseignements sur le prix d'achat potentiel. Si ces renseignements avaient été présentés publiquement, la position de négociation de la Région, en tant qu'acheteur potentiel, aurait été compromise.
- 19 Par conséquent, la discussion entrait dans l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds.

³ *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 2, para 31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtn>>.

⁴ *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 12, para 22–23, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5x>>.

Information insuffisante dans les résolutions de retrait à huis clos

- 20 L'alinéa 239(4)a) de la Loi prévoit qu'avant de tenir une séance 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 ». La Cour d'appel de l'Ontario a souligné dans l'arrêt *Farber v. Kingston (City)* qu'une résolution pour se retirer à huis clos doit comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public⁵.
- 21 Les municipalités doivent inclure « certains détails informatifs » dans la résolution de retrait à huis clos, et j'ai précédemment recommandé que les conseils donnent plus de détails de fond dans leurs résolutions autorisant les séances à huis clos⁶. J'ai établi qu'en général, la simple mention de l'exception aux règles des réunions publiques ne satisfait pas aux exigences des règles des réunions publiques⁷. En revanche, j'ai déjà fait observer qu'il est possible, dans de rares cas, que le Conseil ne puisse pas fournir plus d'information sur le sujet de discussion⁸. Par exemple, en ce qui concerne l'exception pour les conseils assujettis au secret professionnel de l'avocat(e) prévue à l'alinéa 239(2)f) de la Loi, la Cour d'appel a fait remarquer que [traduction] « dans certains cas, il peut aussi être nécessaire de garder confidentiel le fait même que de tels conseils ont été obtenus au sujet d'une question »⁹.
- 22 Les plaintes reçues par mon Bureau alléguaient que l'information était insuffisante dans les résolutions de retrait à huis clos adoptées lors de 18 réunions tenues par le Conseil et divers comités de la Région en 2023 et 2024. Les plaignant(e)s ont dit croire que les discussions à huis clos portaient sur le projet de regroupement de terres dans le Canton de Wilmot¹⁰.
- 23 Sur les 18 résolutions examinées par mon Bureau, 16 comprenaient en fait une description générale des questions à traiter à huis clos. Elles donnaient certains détails informatifs sur les discussions à tenir à huis clos. Par exemple, la résolution adoptée par le Conseil le 8 novembre 2023 indiquait qu'il y aurait retrait à huis clos pour [traduction] « recevoir des conseils

⁵ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, [Farber], en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtz/>>.

⁶ *Emo (Canton d') (Re)*, 2020 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jb1g7>>.

⁷ *Brockville (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 12, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrhjs>>.

⁸ *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 14, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrxk8>>.

⁹ *Farber*, para 21.

¹⁰ Region of Waterloo, *Land Assembly in Wilmot*, en ligne : <<https://www.regionofwaterloo.ca/en/doing-business/land-assembly-in-wilmot.aspx>>.

protégés par le secret professionnel de l'avocat(e) concernant un projet d'acquisition foncière ». Ces résolutions satisfont aux exigences de la Loi.

- 24 Sur les 18 résolutions examinées, mon Bureau en a relevé deux qui se limitaient à invoquer l'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e) pour justifier le retrait à huis clos, sans autre information sur les questions à étudier. Il s'agissait d'une résolution adoptée par le Conseil le 27 septembre 2023 et d'une autre adoptée par le Comité de la planification stratégique et du budget le 22 novembre 2023.
- 25 Le procès-verbal de la séance à huis clos tenue lors de la réunion du Conseil le 27 septembre 2023 indique que celui-ci a reçu des conseils juridiques relativement à un règlement régional. Celui de la séance à huis clos tenue lors de la réunion du Comité de la planification stratégique et du budget le 22 novembre 2023 montre que le Comité a reçu des conseils juridiques concernant la *Loi sur les services policiers*¹¹. Lorsque nous avons parlé avec l'ancien greffier, celui-ci a convenu que la Région aurait pu donner plus d'information sur les sujets de discussion dans chacune de ces résolutions sans porter atteinte à la raison du huis clos.
- 26 Par conséquent, ces deux résolutions allaient à l'encontre de l'alinéa 239(4)a) de la Loi, car elles n'indiquaient pas la nature générale des discussions qui se tiendraient à huis clos.

Avis

- 27 Le Comité de la planification stratégique et du budget n'a pas enfreint les règles des réunions publiques le 13 décembre 2023 lorsqu'il s'est réuni à huis clos pour discuter d'une acquisition foncière.
- 28 Les résolutions de retrait à huis clos adoptées respectivement par le Conseil le 27 septembre 2023 et par le Comité de la planification stratégique et du budget le 22 novembre 2023 allaient à l'encontre de l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car elles n'indiquaient pas la nature générale des questions à étudier à huis clos.

Recommandations

- 29 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Région de Waterloo à s'acquitter des obligations qui lui incombent selon la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à accroître la transparence de ses réunions :

¹¹ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, chap. P. 15.

Recommandation 1

Les membres du Conseil et des comités de la Région de Waterloo devraient demeurer vigilant(e)s dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective de s'assurer que la Municipalité remplit ses responsabilités prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la Région de Waterloo devrait fournir dans ses résolutions de retrait à huis clos le plus de renseignements possibles sur la nature générale des questions à étudier à huis clos, sans porter atteinte à la raison du huis clos.

Rapport

- 30 La Région de Waterloo 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.
- 31 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Région de Waterloo. 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