



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur des plaintes à propos de réunions à huis clos  
tenues par la Ville de Saugeen Shores les 22 juillet,  
11 novembre, 25 novembre 2019 et 24 février 2020**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Juillet 2020**

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos de réunions tenues par le conseil de la Ville de Saugeen Shores (la « Ville ») les 22 juillet, 11 novembre et 25 novembre 2019. Au cours de ces réunions, le conseil a tenu des séances à huis clos pour discuter du réaménagement d'un bien municipal sur le littoral de Port Elgin. Cette plainte alléguait que les discussions ne relevaient pas des exceptions aux règles des réunions publiques, et que les discussions du conseil étaient allées au-delà du cadre des descriptions données dans les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos.
- 2 De plus, mon Bureau a reçu deux plaintes selon lesquelles le conseil avait eu une rencontre privée informelle qui constituait une réunion à huis clos illégale le 24 février 2020. Ces plaintes avaient trait à une pause que le conseil avait faite lors d'une réunion publique.

## Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*<sup>1</sup> (la Loi), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 5 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville de Saugeen Shores.
- 6 Lors de notre examen des plaintes sur les réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences de la Loi relativement aux réunions publiques ont été respectées, de même que les procédures de gouvernance de la municipalité.

---

<sup>1</sup> L.O. 2001, chap. 25.

- 7 Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et les citoyens, nous avons créé un recueil en ligne des décisions de l'Ombudsman sur les réunions publiques, qui comprend des sommaires de cas des réunions examinées par lui. Nous avons créé ce recueil interrogeable en ligne pour permettre aux intéressés d'accéder facilement aux décisions antérieures 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 une question devrait ou pourrait être discutée à huis clos, et pour examiner les questions de procédure des réunions publiques. Des sommaires des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

## Processus d'enquête

- 8 En mars 2020, j'ai informé la Ville que mon Bureau avait l'intention d'enquêter sur les plaintes.
- 9 Nous avons examiné les extraits pertinents des règlements et des politiques de la Ville, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et la documentation des réunions concernant les discussions en séance à huis clos. De plus, nous avons étudié l'enregistrement vidéo de la séance publique de la réunion du 24 février 2020.
- 10 Nous avons fait des entrevues avec chacun des neuf membres du conseil, ainsi qu'avec la greffière municipale et le directeur général (DG).
- 11 Mon Bureau a obtenu une entière coopération dans cette affaire.

## Contexte

### Aménagement du littoral de Port Elgin

- 12 Durant l'été de 2019, la Ville a fait un appel d'offres pour réaménager le littoral de Port Elgin. En juillet 2019, le promoteur retenu a entamé des négociations avec la Ville pour créer un aménagement appelé « Cedar Crescent Village » sur une propriété détenue par la Ville en bordure du lac. Le projet d'aménagement allait inclure des bureaux municipaux et des espaces communautaires, comme un magasin d'articles de plage, des toilettes publiques et une aire de rencontre communautaire.

## Réunion du 22 juillet 2019

- 13 Le conseil a tenu une réunion ordinaire à partir de 20 h 30 le 22 juillet 2019. À 21 h, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos en vertu de l'exception de la « sécurité des biens » (al. 239 (2) a)) pour discuter du « réaménagement de revitalisation du littoral de Port Elgin ».
- 14 Nous avons été informés que, lors de la réunion à huis clos, le DG avait expliqué où en étaient les négociations actuelles de la Ville avec le promoteur sélectionné pour l'aménagement du littoral. Des renseignements supplémentaires avaient été communiqués au conseil dans un rapport écrit. Les personnes auxquelles nous avons parlé ont indiqué que les discussions avaient essentiellement porté sur les négociations en cours concernant le bail, car le promoteur allait aménager des terrains que la Ville allait lui louer. Les membres du conseil ont expliqué que cette séance à huis clos avait été la première occasion pour le conseil d'examiner une ébauche de bail, et ils ont dit que le conseil avait donné des directives au personnel pour les négociations du bail.
- 15 Le conseil a repris sa séance publique à 21 h 43 et n'a pas fait de rapport au public sur cette question. Bien que la *Loi sur les municipalités* n'impose aucunement aux conseils municipaux de faire rapport au public, après une réunion à huis clos, l'Ombudsman recommande cette pratique exemplaire pour accroître la transparence du processus des réunions à huis clos.

## Analyse

### Applicabilité de l'exception de la sécurité des biens à la réunion du 22 juillet 2019

- 16 Le conseil a invoqué l'exception de la sécurité des biens de la Ville pour se retirer en séance à huis clos le 22 juillet 2019.
- 17 Mon Bureau a déterminé que, pour qu'une discussion relève de cette exception, le bien en question doit appartenir à la Ville et les discussions doivent porter sur des mesures visant à prévenir des pertes ou des dégâts relativement à ce bien<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Final Order MO 2468-F, Toronto (City) (Re)*, 2009 CanLII 60399 (ON IPC), <http://canlii.ca/t/26q14> et

*Interim Order MO-2683-I, Toronto (City) (Re)*, 2011 CanLII 84570 (ON IPC), <http://canlii.ca/t/fpl4n>, comme cité dans *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17,

- 18** Lors de la séance à huis clos du 22 juillet, le conseil a discuté de négociations en cours au sujet du bail d'un bien appartenant à la municipalité. Comme le conseil n'a pas discuté alors de mesures visant à prévenir des pertes ou des dommages relativement à un bien municipal, l'exception de la sécurité des biens ne s'appliquait pas aux discussions.

## Applicabilité d'autres exceptions des réunions à huis clos à la réunion du 22 juillet 2019

- 19** Bien que la Ville n'ait pas invoqué d'autres exceptions des réunions à huis clos citées dans la *Loi sur les municipalités*, j'ai examiné si les discussions du conseil sur les négociations en cours pour le bail relevaient de ces exceptions.
- 20** L'alinéa 239 (2) c) de la Loi permet aux conseils municipaux de discuter de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » en séance à huis clos. L'objectif de cette exception est de permettre à une municipalité de protéger son pouvoir de négociation quand elle discute de l'acquisition ou de la disposition éventuelle d'un bien foncier en particulier<sup>3</sup>. Pour que cette exception s'applique, la discussion doit porter sur une transaction foncière en cours ou projetée<sup>4</sup>. L'Ombudsman a conclu que cette exception s'applique également aux transactions concernant les baux<sup>5</sup>.
- 21** Dans le cas présent, le conseil a discuté de négociations en cours pour louer à bail un terrain appartenant à la municipalité. Les discussions tenues lors de cette réunion relevaient de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.
- 22** J'ai aussi examiné si les discussions tenues par le conseil le 22 juillet relevaient de l'exception des réunions à huis clos prévue à l'alinéa 239 (2) k) de la Loi, qui autorise les discussions concernant « un projet ou une instruction dans le cadre d'une négociation ». L'objectif de cette exception est de permettre à une municipalité de protéger des

---

<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2017/2017onombud17/2017onombud17.html>, par. 38-40.

<sup>3</sup> *Final Order MO-2468-F, Toronto (City) (Re)*, 2009 (ON IPC), <http://canlii.ca/t/26g14>, comme cité dans *Port Colborne (Ville de)*, 2015 ONOMBUD 32,

<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2015/2015onombud32/2015onombud32.html>, par. 23.

<sup>4</sup> *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 2,

<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2018/2018onombud2/2018onombud2.html>, par. 31.

<sup>5</sup> *Port Colborne (Ville de)*, 2015 ONOMBUD 32,

<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2015/2015onombud32/2015onombud32.html>, par. 78-79 et 97.

renseignements qui pourraient compromettre sa position de négociation, ou donner un avantage injuste à une autre partie par rapport à la municipalité, lors de négociations en cours. Pour que l'exception s'applique, la municipalité doit démontrer ceci :

1. les discussions à huis clos portaient sur des positions, des projets, des lignes de conduite, des normes ou des instructions;
  2. les positions, projets, lignes de conduite, normes ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;
  3. les négociations sont en cours, ou à venir;
  4. les négociations sont menées par la municipalité ou en son nom<sup>6</sup>.
- 23** Le procès-verbal de la séance à huis clos et nos entrevues indiquent que le conseil a examiné et discuté le rapport du DG, qui faisait le point sur l'avancement des négociations pour le contrat de bail. Le personnel a demandé des directives au conseil sur les prochaines étapes de ces négociations. À l'issue de la séance à huis clos, le conseil a donné des directives au personnel sur une série de questions liées aux négociations et à l'accord.
- 24** Par conséquent, cette discussion relevait de l'exception des réunions à huis clos relativement aux projets et aux instructions dans le cadre de négociations.

## Réunion du 11 novembre 2019

- 25** Le conseil a tenu une réunion extraordinaire à 17 h le 11 novembre 2019. Après avoir déclaré la réunion ouverte, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de « négociations pour le bail du projet de revitalisation du littoral de Port Elgin » en s'appuyant sur l'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations (al. 239 (2) k).
- 26** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le conseil a examiné un rapport du personnel sur l'aménagement du littoral, une présentation PowerPoint et une ébauche de bail. Nous avons été informés que le DG avait demandé au conseil de lui donner des directives sur la manière de procéder aux négociations du bail, en fonction des renseignements présentés, et que le conseil avait donné des directives durant la réunion.

---

<sup>6</sup> *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1, <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2019/2019onombud1/2019onombud1.html>, par. 30-31.

Nous avons aussi appris que les membres du conseil avaient posé de nombreuses questions à propos du bail, et qu'il n'avait pas été possible d'y donner complètement réponse lors de la réunion.

- 27 Après la reprise de la séance publique à 18 h 31, le procès-verbal de la réunion publique indique que le maire a « annoncé que le conseil avait donné des directives en séance à huis clos en vue de faciliter la fin des négociations du bail pour le projet de revitalisation du littoral de Port Elgin ».

## Analyse

### Applicabilité de l'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations à la réunion du 11 novembre 2019

- 28 Le conseil a invoqué l'exception prévue à l'alinéa 239 (2) k) pour discuter de projets et d'instructions dans le cadre de négociations quand il s'est retiré à huis clos le 11 novembre 2019. Comme indiqué ci-dessus, cette exception s'applique aux discussions à huis clos concernant les projets et les instructions qui sont destinés à être appliqués à des négociations actuelles ou futures menées par la municipalité ou en son nom<sup>7</sup>.
- 29 Dans ce cas, lors de ses discussions en séance à huis clos, le conseil a donné des directives au personnel sur la manière de procéder aux négociations en cours pour le bail d'un bien de la municipalité. Par conséquent, les discussions relevaient de l'exception citée.

### Réunion du 25 novembre 2019

- 30 À 19 h 38 le 25 novembre 2019, le maire a déclaré ouverte une réunion ordinaire du conseil. À 19 h 52, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de « négociations pour le bail du projet de revitalisation du littoral de Port Elgin » en vertu des exceptions des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat (al. 239 (2) f)) et des projets et des instructions dans le cadre de négociations (al. 239 (2) k)).

---

<sup>7</sup> *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1, <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2019/2019onombud1/2019onombud1.html>, par. 30-31.

- 31 Durant les entrevues, nous avons été informés que le conseil avait tenu cette séance à huis clos parce que certaines des questions des conseillers sur le projet de bail étaient restées sans réponse après la réunion du 11 novembre. Avant la réunion, les conseillers ont été invités à soumettre des questions au DG, et celles qui ont été jugées de nature juridique ont été transmises à l'avocat de la Ville, pour qu'il y réponde durant la séance à huis clos.
- 32 L'avocat de la Ville était présent à la séance à huis clos et il a donné réponse aux questions juridiques des conseillers sur l'ébauche de bail. Après cette discussion, le conseil a demandé au DG de mener à bien les négociations et de faire le point lors d'une prochaine séance publique. Le conseil a repris sa séance publique à 21 h 56 et a fait ce rapport :

Le conseil a donné des directives en séance à huis clos en vue de faciliter la fin des négociations du bail pour le projet de revitalisation du littoral de Port Elgin.

## Analyse

### Applicabilité des exceptions citées pour la tenue de réunions à huis clos

- 33 Le conseil a cité deux exceptions pour tenir des discussions à huis clos lors de cette réunion : l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, à l'alinéa 239 (2) f) et l'exception des projets et instructions dans le cadre de négociations, à l'alinéa 239 (2) k).
- 34 L'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat couvre les discussions qui incluent les communications entre la Ville et son avocat pour demander ou obtenir des avis juridiques destinés à rester confidentiels. Les communications ne sont considérées comme des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat que dans les conditions suivantes :
1. Elles ont lieu entre un client et son avocat, quand l'avocat agit à titre professionnel.
  2. Elles ont pour but de demander ou d'obtenir des avis juridiques.
  3. Elles sont destinées à rester confidentielles<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *Canada c. Solosky* [1980] 1 R.C.S. 821.

- 35** Dans le cas présent, l’avocat de la Ville assistait à la séance à huis clos du 25 novembre 2019, et il a fourni au conseil des avis juridiques précis sur l’ébauche de bail. Ces renseignements ont constitué le fondement des directives données par le conseil au personnel au sujet des négociations en cours pour le bail. Par conséquent, les discussions relevaient de l’exception des conseils protégés par le secret professionnel de l’avocat.
- 36** De plus, les discussions relevaient aussi de l’exception des projets et instructions dans le cadre de négociations, qui s’applique aux discussions à huis clos sur les projets ou les instructions qui sont destinés à être appliqués aux négociations actuelles ou futures menées par la municipalité ou en son nom<sup>9</sup>. Lors de la réunion du 25 novembre, le conseil a donné des instructions au personnel au sujet des négociations du bail menées par la Ville.

## Questions de procédure

### Plainte alléguant que les discussions avaient dépassé le cadre des descriptions données dans la résolution

- 37** L’une des plaintes reçues par notre Bureau alléguait que les discussions qui avaient eu lieu sur ce projet d’aménagement les 22 juillet, 11 novembre et 25 novembre 2019 avaient dépassé le cadre des descriptions données dans les résolutions adoptées pour chacune des réunions à huis clos. La plainte indiquait que, lors d’une réunion publique le 16 décembre 2019, le conseil avait rendu publique une « ébauche de plan de site » qui comprenait plusieurs particularités proposées pour l’aménagement. Le plaignant se demandait donc si des détails du plan d’aménagement n’avaient pas été discutés de manière indue à huis clos.
- 38** D’après les personnes que nous avons interrogées en entrevue, les renseignements communiqués le 16 décembre ne constituaient pas une « ébauche de plan de site », mais plutôt une représentation conceptuelle destinée à aider le public à comprendre la proposition d’aménagement, en vue de commentaires. Notre enquête n’a trouvé aucune preuve que le conseil ait discuté d’une ébauche de plan de site lors de ses réunions les 22 juillet, 11 novembre et 25 novembre. Par contre, des visualisations de base ont été présentées pour aider le conseil à comprendre la proposition de bail. Nous avons été informés que les membres du conseil avaient

---

<sup>9</sup> *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1, <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2019/2019onombud1/2019onombud1.html>, par. 30-31.

discuté pour la première fois des esquisses et des concepts préliminaires du plan de site éventuel lors de la réunion publique du 16 décembre 2019.

- 39 Mon examen n'a donc décelé aucune preuve pouvant indiquer que les discussions du conseil étaient allées au-delà du cadre des descriptions données dans les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos.

## **Pause du conseil lors de la réunion publique du 24 février 2020**

- 40 Deux plaintes faites à mon Bureau allèguent que, lors d'une réunion publique le 24 février 2020, le conseil a tenu une séance à huis clos illégale en discutant des travaux du conseil lors d'une pause.
- 41 Les membres du conseil se sont réunis en comité plénier à 18 h 30 le 24 février 2020. L'enregistrement vidéo de la séance publique montre que, quelques minutes après le commencement de la réunion, le maire a déclaré que quelqu'un avait demandé à prendre la parole en « forum public ». L'expression « forum public » désigne une partie de certaines réunions de la Ville de Saugeen Shores durant laquelle les résidents peuvent s'adresser au conseil. Lors de la réunion du 24 février, un résident a demandé à s'exprimer au sujet du bail pour le littoral.
- 42 Au cours de la réunion, le maire a déclaré qu'en raison d'une disposition du règlement de procédure de la Ville, le résident ne pouvait pas s'exprimer en « forum public ». L'enregistrement vidéo montre que le résident a commencé à parler au podium, tandis que le maire essayait de l'interrompre. Puis le maire a élevé la voix pour couvrir celle du résident. Il a déclaré que cette présentation n'était pas autorisée et il a demandé au résident de s'asseoir. Le résident n'a pas voulu s'asseoir et le maire a finalement fait cette annonce : « le conseil fera une pause jusqu'à ce que [le résident] aille s'asseoir ».
- 43 Après l'annonce de cette pause, tous les membres du conseil et le DG sont sortis de la salle du conseil par une porte arrière dans une salle adjacente. Nous avons été informés que cette pièce adjacente est une petite cuisine qui mène également à un couloir permettant d'entrer dans les bureaux de la Ville.

- 44 Durant la pause, le maire a discuté avec la greffière des options de procédure pour les prochaines étapes. Il a ensuite transmis ces options aux membres du conseil qui s'étaient réunis dans la petite cuisine et le couloir adjacent.
- 45 Nous avons été informés qu'après avoir entendu ces options, l'un des conseillers a indiqué qu'il présenterait une motion dans le but de permettre au résident de s'exprimer. Nous avons aussi appris que, peu de temps après, le conseil était revenu dans la salle pour reprendre sa réunion.
- 46 L'enregistrement de la vidéo de la séance publique a repris une fois que les membres du conseil ont regagné leur siège. Un conseiller a demandé à présenter une motion afin que le résident puisse s'exprimer. Le maire a pris note de la motion et a demandé de la soumettre à un vote.
- 47 Six conseillers ont voté en faveur de la présentation du résident, tandis que le maire et un conseiller ont voté contre. Trois minutes ont été accordées au résident pour s'exprimer.

## Analyse

- 48 Mon Bureau a conclu que la définition de « réunion » donnée dans la *Loi sur les municipalités* au paragraphe 238 (1) stipule qu'un quorum des conseillers doit être physiquement atteint<sup>10</sup> et discuter d'une question qui fait avancer « de façon importante » ou « significative » les travaux ou la prise de décision du conseil<sup>11</sup>. Dans un rapport fait en 2018 par mon Bureau sur des « séances d'information » dans le Village de Casselman, nous avons souligné ceci : « les mises à jour de récentes activités et la simple communication d'information ne sont pas aussi susceptibles d'être considérées comme faisant avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision », quand il s'avère probable que le conseil fasse avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision, alors qu'il « vote, conclut une entente, donne des directives ou fait des commentaires au personnel, ou discute ou débat d'une proposition, d'une action ou d'une stratégie ».

---

<sup>10</sup> *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 7, <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2019/2019onombud7/2019onombud7.html>, par. 65.

<sup>11</sup> *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11, <https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2018/2018onombud11/2018onombud11.html>, par. 34-35.

- 49 Dans le cas présent, bien que le quorum du conseil ait été atteint durant la pause, aucun membre du conseil n'a discuté de façon à faire avancer de façon importante les travaux du conseil, et le conseil n'a pris aucune décision. La greffière a tout simplement communiqué les prochaines étapes éventuelles à suivre au maire, qui a ensuite transmis ces renseignements au conseil. Le conseil a repris sa séance publique pour exercer son pouvoir décisionnel.
- 50 Comme les travaux du conseil n'ont pas avancé de façon importante et que le conseil n'a pris aucune décision durant la pause, ces discussions n'ont pas constitué une réunion et par conséquent, elles n'étaient pas soumises aux règles des réunions publiques.

## Opinion

- 51 Le conseil de la Ville de Saugeen Shores n'a pas enfreint la *Loi sur les municipalités* le 22 juillet 2019 quand il a discuté de l'aménagement du littoral en séance à huis clos. La discussion relevait de l'exception permettant de discuter des projets et des instructions dans le cadre de négociations (al. 239 (2) k)) et de l'exception permettant de discuter de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds municipal (al. 239 (2) c)).
- 52 Le conseil de la Ville de Saugeen Shores n'a pas enfreint la Loi les 11 novembre et 25 novembre 2019, quand il a discuté de l'aménagement du littoral en séance à huis clos. La discussion du 11 novembre était permise en vertu de l'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations (al. 239 (2) k)) et la discussion du 25 novembre était permise en vertu des exceptions des projets et des instructions dans le cadre de négociations (al. 239 (2) k)) et des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat (al. 239 (2) f)).
- 53 De plus, le conseil n'a pas enfreint les exigences de la Loi en matière de réunions publiques durant sa pause le 24 février 2020. Cette discussion ne constituait pas une réunion au sens de la Loi, car le conseil n'a pas fait avancer ses travaux de façon importante et n'a pas pris de décision.

## Rapport

- 54 Le 22 juillet 2020, le personnel de l'Ombudsman a examiné une version préliminaire de ce rapport avec le maire et la greffière, qui ont eu l'occasion de la commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la rédaction finale de ce rapport.
- 55 La Ville s'est engagée à communiquer ce rapport au conseil et à le mettre à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du conseil.



---

Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario