



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur une réunion tenue par  
le Conseil du Canton de Lake of Bays  
le 10 septembre 2024**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario**

**Novembre 2025**

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte selon laquelle le Conseil du Canton de Lake of Bays (le « Canton ») aurait tenu, le 10 septembre 2024, une réunion à huis clos qui n'entraînait pas dans les exceptions aux règles des réunions publiques prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*<sup>1</sup> (la « Loi ») relativement aux renseignements privés, à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds et aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).
- 2 J'ai conclu dans mon enquête que le Conseil du Canton de Lake of Bays a contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 10 septembre 2024 lorsqu'une petite partie de sa discussion à huis clos a porté sur des questions qui ne relevaient d'aucune des exceptions invoquées ni de celles relatives aux règles des réunions publiques. Cependant, la majorité de la discussion pouvait être tenue à huis clos.

## Compétence de l'Ombudsman

- 3 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.
- 4 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos du Canton de Lake of Bays.
- 6 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.
- 7 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

---

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

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](http://www.ombudsman.on.ca/fr/pour-le-secteur-public-et-les-elues/gouvernement-municipal/recueil-des-cas-reunions-municipales).

- 8 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les conseils scolaires. Il peut aussi examiner les plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'un foyer, et sur les services en français fournis aux termes de la *Loi sur les services en français*. Pour en savoir plus sur les organismes relevant de notre Bureau : [www.ombudsman.on.ca/fr/se-plaindre/en-quoi-peut-aider/contre-qui-deposer-plainte](http://www.ombudsman.on.ca/fr/se-plaindre/en-quoi-peut-aider/contre-qui-deposer-plainte).

## Processus d'enquête

- 9 Mon Bureau a informé le Canton de son intention d'enquêter sur cette plainte le 28 octobre 2024. Nous avons parlé avec le maire et la greffière, avons examiné l'ordre du jour de la réunion et les procès-verbaux de la séance publique et de la séance à huis clos, et écouté l'enregistrement vidéo du huis clos du 10 septembre 2024.
- 10 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

## Renseignements généraux

- 11 En juin 2024, le Canton a adopté le règlement n° 2024-098, qui obligeait les résident(e)s accédant à leur propriété par une réserve routière non prise en charge (bien-fonds appartenant au Canton qui n'est pas entretenu officiellement) à conclure une entente d'accès routier avec le Canton.
- 12 Mon Bureau a été informé que la décision d'instaurer le programme d'ententes d'accès routier (le « programme ») a suscité des préoccupations dans la communauté et amené des résident(e)s qui s'y opposaient à former un groupe Facebook. Selon la greffière, des membres de ce groupe ont menacé de poursuivre le Canton en justice, signalé avoir l'intention de porter plainte auprès de la commissaire à l'intégrité du Canton, soumis des demandes d'accès à l'information et critiqué le programme publiquement auprès des médias et sur les réseaux sociaux.

- 13 Le 13 août 2024, le Canton a suspendu le programme pour 180 jours et présenté aux résident(e)s l'option de demander au Canton l'achat de la réserve routière à un prix fixe à la place d'obtenir un accès routier. Il a aussi tenu une réunion extraordinaire le 9 septembre 2024 afin que le Conseil recueille les commentaires du public au sujet du programme.

## Réunion du Conseil du 10 septembre 2024

- 14 Le Conseil s'est rencontré à 9 h le 10 septembre 2024 pour une réunion ordinaire. À 10 h 25, il a résolu de se retirer à huis clos pour discuter du point à l'ordre du jour : [Traduction] « Direction des travaux publics (programme d'ententes d'accès routier et achat de routes privées) ». Dans la résolution, le retrait à huis clos était justifié par les exceptions relatives aux renseignements privés, à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds et aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).
- 15 Selon l'enregistrement de la séance à huis clos, au début de cette séance, le Conseil a discuté brièvement d'une plainte potentielle sur le programme qu'un(e) résident(e) non identifié(e) pourrait faire auprès de la commissaire à l'intégrité du Canton. Un conseiller a émis des hypothèses sur l'identité de cette personne, qui est cependant restée anonyme. Le Conseil a aussi parlé du groupe Facebook sans nommer le groupe ou les membres de celui-ci.
- 16 La discussion a ensuite porté sur plusieurs demandes d'accès à l'information concernant le programme et l'incidence que les réponses aux demandes auraient sur les ressources humaines municipales. Le Conseil n'a pas nommé les personnes ayant présenté les demandes ni décrit le contenu des demandes. Cette partie de la discussion a duré moins d'une minute.
- 17 Ensuite, le Conseil a discuté de questions liées au programme pour lesquelles il a demandé au personnel d'obtenir des conseils juridiques et de faire un compte rendu au Conseil. La greffière a aussi présenté des renseignements sur les responsabilités légales potentielles.
- 18 Le Conseil a également parlé de l'option de vendre des réserves routières non prises en charge aux résident(e)s et du prix d'achat fixé. La greffière a expliqué à mon Bureau qu'avant la réunion du 10 septembre 2024, des résident(e)s avaient demandé la réduction de ce prix.

- 19** À différents moments durant cette partie de la discussion, les membres du Conseil ont mentionné et communiqué les conseils juridiques donnés au préalable par l'avocat(e) du Canton à propos du programme. Le personnel en a aussi fait mention pour répondre aux questions des membres du Conseil. L'avocat(e) susmentionné(e) n'était pas à la réunion, mais mon Bureau a été informé que les conseils juridiques étaient essentiels à la discussion.
- 20** Pendant la séance à huis clos, le Conseil a demandé au personnel d'obtenir d'autres conseils juridiques à propos d'une liste des questions sur le programme qui sont ressorties de la discussion. Peu après, à 11 h 58, le Conseil a adopté une résolution pour revenir en séance publique.

## Analyse

### Exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, alinéa 239(2)b)

- 21** D'après la greffière, le Conseil a invoqué l'exception relative aux renseignements privés pour discuter à huis clos de la plainte potentielle à la commissaire à l'intégrité et de plusieurs demandes d'accès à l'information concernant le programme.
- 22** Cette exception s'applique aux discussions dans le cadre desquelles sont révélés des renseignements privés concernant une personne identifiable. Mon Bureau a conclu que, pour qu'elle s'applique, il doit s'agir de renseignements dont on peut penser raisonnablement qu'ils permettraient d'identifier une personne en particulier<sup>2</sup>. De plus, les renseignements qui seraient normalement considérés de cette nature peuvent ne pas entrer dans l'exception susmentionnée s'ils ont déjà été discutés publiquement ou sont généralement connus du public<sup>3</sup>.
- 23** Mon Bureau a déjà déterminé que cette exception ne peut être invoquée pour les discussions où aucune personne n'est identifiée. Par exemple, dans un rapport de 2024 à la Ville d'Elliot Lake, j'ai conclu que l'exception ne s'appliquait pas à la discussion d'un comité municipal sur la refonte d'un processus d'approvisionnement parce que le comité parlait de l'opinion générale de membres du personnel sans préciser le nom ou le poste d'une personne<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2022 ONOMBUD 11, paragraphe 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>; *Nipissing (Canton de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 2, paragraphe 22, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jv6cj>>.

<sup>3</sup> Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Midland (4 février 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/ville-de-midland-4-fevrier-2014>>.

<sup>4</sup> *Elliot Lake (Ville d') (Re)*, 2024 ONOMBUD 3 (CanLII), paragraphes 35 à 37, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k2wqs>>.

- 24 Dans le cas en l'espèce, la discussion du Conseil portait sur le groupe Facebook composé de résident(e)s s'opposant au programme. Ni le groupe ni aucun de ses membres ne sont nommés, et rien n'indique qu'il serait possible d'identifier des membres du groupe d'après la discussion.
- 25 De plus, on n'a pas nommé la personne comptant porter plainte auprès de la commissaire à l'intégrité du Canton ni les personnes ayant présenté une demande d'accès à l'information. Par conséquent, l'exception relative aux renseignements privés ne s'applique pas à cette partie de la discussion du Conseil.

#### Exception des demandes d'accès à l'information, alinéa 239(3)a)

- 26 Pendant la discussion sur le groupe de résident(e)s, le Conseil a brièvement mentionné plusieurs demandes d'accès à l'information reçues par le Canton et attribuées à des membres du groupe Facebook. Même si le Conseil n'a pas invoqué cette exception, l'alinéa 239(3)a) de la Loi oblige une municipalité à se retirer à huis clos si la question à étudier est une demande relevant de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*<sup>5</sup>.
- 27 Le Conseil et le personnel ont brièvement fait mention des demandes d'accès à l'information et de l'incidence sur les ressources humaines municipales. Le Conseil n'a rien dit quant à l'objet des demandes et n'a pas débattu au sujet de leur bien-fondé. Comme il n'a pas discuté du fond des demandes, mais a simplement mentionné leur existence, cette partie de la discussion n'entre pas dans l'exception relative aux demandes d'accès à l'information.
- 28 De plus, mon examen n'a révélé aucune autre exception pouvant s'appliquer à cette partie de la discussion.

#### Exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e), alinéa 239(2)f)

- 29 Le Conseil a invoqué l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e) pour discuter à huis clos du programme d'ententes d'accès routier. En vertu de l'alinéa 239 (2)f) de la Loi, une municipalité peut se retirer à huis clos pour discuter de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e), y compris les communications nécessaires à cette fin<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Loi sur les municipalités*, *supra* note 1, alinéa 239(3)a).

<sup>6</sup> *Loi sur les municipalités*, *supra* note 1.

L'exception vise à permettre aux responsables municipaux(ales) de parler librement de conseils juridiques sans crainte de divulgation<sup>7</sup>.

- 30** Cette exception ne peut être invoquée que s'il existe un conseil d'avocat(e) ou une communication connexe à soumettre à l'examen du Conseil. Une communication est assujettie au secret professionnel de l'avocat(e) uniquement dans les cas suivants : 1) elle est entre un(e) client(e) et son avocat(e), l'avocat(e) agissant à titre professionnel; 2) elle comporte une consultation ou un avis juridique; et 3) les parties estiment qu'elle est de nature confidentielle<sup>8</sup>.
- 31** Le secret professionnel de l'avocat(e) protège aussi les renseignements liés directement à la sollicitation, à la préparation ou à la prestation de conseils juridiques<sup>9</sup>. La Cour suprême du Canada a conclu que sont compris les documents qu'une personne comptait communiquer au personnel juridique, mais ne l'a pas encore fait<sup>10</sup>.
- 32** La discussion à huis clos du Conseil sur différents aspects du programme s'appuyait sur les conseils juridiques de l'avocat(e) du Canton. On a informé mon Bureau que l'avocat(e) avait auparavant donné au Conseil et au personnel de nombreux conseils juridiques sur le programme qui étaient liés à plusieurs questions à l'étude durant la réunion. Ces conseils ont été mentionnés et discutés pendant la séance à huis clos. La greffière et le maire nous ont dit qu'ils étaient essentiels à la discussion du Conseil.
- 33** De plus, le Conseil avait préparé une liste de questions relatives au programme et demandé au personnel d'obtenir d'autres conseils juridiques à leur sujet. Les communications qu'un(e) client(e) a préparées en vue d'une consultation juridique sont protégées par le secret professionnel de l'avocat(e). Par conséquent, la discussion à huis clos du Conseil sur le programme entraine dans l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).

### Exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds, alinéa 239(2)c)

- 34** La greffière a dit à mon Bureau que le Conseil avait invoqué l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds pour discuter du prix auquel le Canton vendrait aux résident(e)s les réserves routières non prises en charge.

---

<sup>7</sup> *Loi sur les municipalités*, *supra* note 1.

<sup>8</sup> *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 RCS 821.

<sup>9</sup> *Susan Hosiery Ltd v Canada*, [1969] 2 Ex CR 27.

<sup>10</sup> *Descôteaux c. Mierzwinski*, [1982] 1 RCS 860, paragraphes 877 et 878.

- 35** Cette exception s'applique aux discussions sur « l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local<sup>11</sup> ». Son objectif premier est de protéger la position de négociation d'une municipalité lors de l'achat ou de la vente d'un bien-fonds municipal. Pour qu'elle s'applique, la municipalité doit être soit le vendeur soit l'acheteur du bien-fonds<sup>12</sup>. De plus, les discussions doivent porter sur une transaction foncière réelle et concrète, en cours ou projetée<sup>13</sup>. La transaction foncière ne peut pas être simplement hypothétique<sup>14</sup>.
- 36** Pour déterminer si une transaction est trop hypothétique, mon Bureau vérifie si des mesures concrètes ont été prises pour entamer les négociations en vue de ladite transaction, notamment l'identification d'un bien-fonds à acheter ou à vendre<sup>15</sup>. À maintes reprises, j'ai conclu que même si aucune transaction foncière n'est en cours, l'exception peut s'appliquer lorsque les discussions portent sur des biens-fonds précis et que la position de négociation de la municipalité est en jeu<sup>16</sup>.
- 37** En l'espèce, en date de la réunion du 10 septembre 2024, le Canton avait déjà ajouté l'option permettant aux résident(e)s d'acheter les réserves routières non prises en charge (à la place de conclure une entente d'accès routier) et avait fixé le prix d'achat par défaut. Cependant, des résident(e)s touché(e)s par le programme ont demandé au Canton de revoir ce prix. Ainsi, même s'il n'a été fait mention d'aucune transaction avec un(e) résident(e) en particulier lors du huis clos, la discussion du Conseil était liée directement à des transactions qui étaient raisonnablement attendues dans un futur proche entre le Canton et des résident(e)s comptant acheter un bien-fonds municipal.
- 38** Le Canton avait une position de négociation à protéger dans ces transactions. Lors de cette réunion, le Conseil a discuté du prix d'achat d'une réserve routière non prise en charge et de la méthode utilisée pour établir ce prix. Si la discussion avait été publique, cette position aurait été compromise dans des négociations à prévoir avec des acheteurs.
- 39** Par conséquent, cette partie de la discussion du Conseil relevait de l'exception relative à l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

---

<sup>11</sup> *Loi sur les municipalités*, *supra* note 1.

<sup>12</sup> *Port Colborne (Ville de)*, 2015 ONOMBUD 32, paragraphe 77, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtq0b>>.

<sup>13</sup> *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 2, paragraphe 31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtn>>.

<sup>14</sup> *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 12, paragraphes 22 et 23, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5x>>.

<sup>15</sup> *Cochrane (Ville de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 20, paragraphe 24, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k8b2s>>.

<sup>16</sup> *Russell (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 19, paragraphe 15, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jlchr>>; voir aussi *Norfolk (Comté de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 6, paragraphe 34, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jdr8f>>.

## Alternance de la discussion

- 40** Ayant conclu que la première partie de la discussion à huis clos, qui portait sur la plainte potentielle auprès de la commissaire à l'intégrité et sur les demandes d'accès à l'information, n'entraînait dans aucune exception aux règles des réunions publiques, je dois déterminer s'il aurait été possible d'alterner la discussion entre séance publique et huis clos. La Cour divisionnaire de l'Ontario a conclu qu'il est irréaliste de s'attendre à ce que les conseils municipaux tiennent à la fois des séances publiques et des séances à huis clos lorsque cela [traduction] « nuirait à des discussions libres, ouvertes et ininterrompues<sup>17</sup> ». Par le passé, j'ai déterminé que ce principe doit être appliqué de manière restrictive et uniquement aux discussions ne portant que sur une seule question, où la séparation des renseignements nécessiterait d'interrompre la conversation<sup>18</sup>.
- 41** Dans un rapport de 2024 à la Municipalité de Temagami<sup>19</sup>, j'ai conclu que même si une brève partie de la discussion au début d'une réunion à huis clos n'entraînait dans aucune exception, il aurait été irréaliste d'alterner la discussion entre séances ouverte et à huis clos parce que la question était courte, servait de mise en contexte et était interreliée avec le reste de la discussion du conseil<sup>20</sup>.
- 42** En l'espèce, la discussion par le Conseil de la plainte potentielle auprès de la commissaire à l'intégrité et des demandes d'accès à l'information s'est déroulée au début de la séance à huis clos et dans une partie distincte du reste de la discussion à huis clos, et elle était terminée quand le Conseil a délibéré sur le programme comme tel.
- 43** Même si ces sujets étaient connexes, ils étaient distincts sur le plan conceptuel, l'un étant une brève discussion sur des plaintes potentielles et des demandes d'accès à l'information, l'autre étant une discussion de fond sur le programme. La courte partie introductive n'était pas nécessaire pour la suite de la discussion et ne la mettait pas en contexte.
- 44** De même, cette partie de la discussion n'était pas interreliée avec le reste de la discussion du Conseil sur le programme. Plutôt, il s'agissait de deux discussions indépendantes. Par conséquent, le Conseil aurait pu raisonnablement les tenir séparément, et la première partie n'entre dans aucune exception aux règles des réunions publiques.

---

<sup>17</sup> *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346, paragraphe 42.

<sup>18</sup> *Elliot Lake (Ville de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 3 (CanLII), paragraphe 35, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k2wqs>>.

<sup>19</sup> *Temagami (Municipalité de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k4j1c>>.

<sup>20</sup> *Ibid.*, paragraphe 22.

## Avis

- 45 Le Conseil du Canton de Lake of Bays a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 10 septembre 2024 durant la première partie de sa séance à huis clos lorsqu'il a discuté d'une plainte potentielle auprès de la commissaire à l'intégrité et de demandes d'accès à l'information. Cette discussion n'entraîne pas dans l'exception relative aux renseignements personnels et aurait dû être tenue séparément de la séance à huis clos.
- 46 Cependant, pour le reste de la séance à huis clos, le Conseil avait le droit de discuter du programme en invoquant l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e) et celle en cas d'acquisition ou de disposition d'un bien-fonds.

## Recommandations

- 47 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider le Canton de Lake of Bays à s'acquitter des obligations qui lui incombent selon la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à accroître la transparence de ses réunions :

### Recommandation 1

**Les membres du Conseil du Canton de Lake of Bays devraient faire preuve de vigilance dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective de s'assurer que le Canton remplit ses responsabilités prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.**

### Recommandation 2

**Le Canton de Lake of Bays devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet en séance à huis clos qui ne relève pas clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.**

## Rapport

- 48 Le Conseil du Canton de Lake of Bays a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de le commenter à l'intention de mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.

- 49 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par le Canton de Lake of Bays. 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