



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête à propos d'une réunion tenue
par la Commission de transport de London
le 28 février 2024**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Novembre 2025

Aperçu

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion tenue à huis clos par la Commission de transport de London (la « Commission ») le 28 février 2024. Selon la plainte, la Commission y aurait discuté d'une formation donnée par le ou la commissaire à l'intégrité de la Ville de London, et cette discussion n'entraîne dans aucune des exceptions prévues aux règles des réunions publiques prescrites par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.
- 2 Mon enquête m'a permis de conclure que les discussions tenues à huis clos par la Commission le 28 février 2024 relèvent de l'exception invoquée des renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée. Cependant, j'ai constaté que la Commission avait omis d'ajouter à sa résolution de retrait à huis clos de l'information descriptive sur la question qui y serait abordée.
- 3 Mon enquête m'a également permis de conclure que la Commission n'avait aucun règlement de procédure en vigueur au moment de sa réunion à huis clos de février 2024. La Commission a corrigé cette omission en adoptant un règlement de procédure en novembre 2024.
- 4 La Commission devrait s'assurer de la tenue diligente des procès-verbaux de toutes ses réunions, avec notamment une description détaillée des questions de fond et de procédure qu'elle y discute.

Compétence de l'Ombudsman

- 5 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.
- 6 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 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.
- 7 C'est l'Ombudsman qui enquête sur les réunions à huis clos de la Commission de transport de London.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 8 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 de la municipalité ou du conseil local ont été respectées.
- 9 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les municipalités, 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 d'un conseil local et le personnel municipal 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.
- 10 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.

Processus d'enquête

- 11 Le 20 septembre 2024, mon Bureau a informé la Commission de son intention d'enquêter sur cette plainte.
- 12 Mon Bureau a examiné les documents pertinents de la réunion, y compris l'ordre du jour et le procès-verbal. Au moment de la réunion du 28 février 2024, la Commission n'a pas produit d'enregistrements audio ou vidéo de ses séances publique ou à huis clos. Elle a commencé à enregistrer ses réunions publiques en septembre 2024². Après examen d'une version préliminaire du présent

² Commission de transport de London, *Commission meeting agendas and minutes*, en ligne : <https://www.londontransit.ca/agendas-and-minutes/>.

rapport, la Commission a fait savoir à mon Bureau qu'elle prévoyait commencer à produire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances à huis clos en octobre 2025.

- 13 Nous avons parlé avec la directrice générale de la Commission et rencontré les sept personnes qui en étaient membres au moment de la réunion du 28 février 2024.
- 14 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération pendant son enquête.

Renseignements généraux

- 15 La Commission de transport de London est un conseil local créé par un règlement de la Ville de London. Elle est responsable de l'exploitation et de la gestion du réseau de transport local de la Ville³. Le règlement ayant constitué la Commission désigne celle-ci comme un conseil local au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Au moment de la réunion du 28 février 2024 et de notre enquête, elle se composait de sept commissaires nommé(e)s par le Conseil, dont deux étaient membres du Conseil⁴.

Réunion du 28 février 2024

- 16 La réunion de la Commission du 28 février 2024 a commencé à 17 h et a eu lieu en personne. Les sept commissaires et des membres du personnel de la Commission y étaient.
- 17 Après discussion des points à l'ordre du jour de la réunion publique, la Commission a adopté une résolution de retrait à huis clos et invoqué trois exceptions à cet effet : litiges actuels ou éventuels, renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, et projet ou instruction dans le cadre d'une négociation. La résolution ne donnait pas de description générale des questions à traiter à huis clos.

³ Ville de London, Règlement n° A-6377-206, *A By-law to continue the London Transit Commission* (29 juin 2009), en ligne : <<https://pub-london.escrimemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=100777>>.

⁴ Notre enquête a commencé en septembre 2024. Le 1^{er} avril 2025, le Conseil de la Ville de London a adopté un règlement pour faire modifier la composition de la Commission, dont les sept membres qui siégeaient à la réunion du 28 février 2024 ont alors été remplacé(e)s par sept membres du Conseil, dont aucun ne faisait partie de la Commission quand nous avons démarré notre enquête.

- 18 Mon Bureau a confirmé que les trois exceptions aux règles des réunions publiques ont été invoquées pour trois différents points de discussion à huis clos, dont deux étaient sans lien avec la question soulevée dans la plainte adressée à mon Bureau. Cette plainte concerne uniquement la question pour laquelle l'exception des renseignements privés a été invoquée, question décrite dans l'ordre du jour par le point intitulé [traduction] « Protocoles des réunions de la Commission ».
- 19 Au sujet de cette question, le procès-verbal de la réunion à huis clos indique seulement que la Commission a examiné deux motions : la proposition que les membres de la Commission reçoivent une formation du ou de la commissaire à l'intégrité de la Ville de London, et la proposition d'examiner la question de savoir si la Commission devrait produire dorénavant des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions.
- 20 Plusieurs commissaires nous ont dit que la discussion comprenait des commentaires au sujet de la conduite personnelle de certain(e)s commissaires, et l'examen de cette conduite, et que ces commissaires ont été nommé(e)s pendant la discussion. On nous a dit que ces délibérations avaient trait à des interactions passées entre des membres de la Commission.
- 21 À part la discussion sur la conduite de commissaires ayant été identifié(e)s, on a dit à mon Bureau que les commissaires ont délibéré sur la possibilité de recevoir une formation du ou de la commissaire à l'intégrité. Bon nombre des commissaires nous ont dit qu'il était évident à leurs yeux que les interactions passées entre des commissaires étaient à l'origine de cette discussion.
- 22 Quant à la question de produire des enregistrements audio ou vidéo des réunions de la Commission, on nous a fait savoir que cette dernière en avait discuté souvent par le passé, mais, comme bon nombre de commissaires étaient nouveaux(elles), il se peut que la discussion ait été renouvelée par les récentes interactions entre des membres de la Commission. La plupart des commissaires nous ont expliqué que ce sujet était étroitement lié aux discussions sur les interactions passées entre des commissaires et sur la conduite personnelle. Par exemple, un(e) commissaire nous a dit que les enregistrements permettraient aux commissaires de revoir ou de réentendre des réunions antérieures pour évaluer le ton et le sujet de leurs conversations.
- 23 Une fois reprise la séance publique, une motion pour une formation du ou de la commissaire à l'intégrité a été rejetée, tandis qu'une motion pour l'examen de la faisabilité de produire des enregistrements audio ou vidéo des réunions de la Commission a été adoptée à l'unanimité.

Analyse

Applicabilité de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée

- 24** La Commission a invoqué l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée pour discuter du bien-fondé de recevoir une formation du ou de la commissaire à l'intégrité et étudier les options d'enregistrement de ses réunions.
- 25** Cette exception s'applique aux discussions dans le cadre desquelles sont révélés des renseignements privés concernant une personne identifiable. Pour que cette exception s'applique, il doit être raisonnable de croire que la personne concernée pourrait être identifiée si lesdits renseignements étaient révélés au public⁵. En général, il doit s'agir de renseignements personnels, et non de renseignements professionnels, ni de renseignements donnés dans le cadre d'activités commerciales⁶. Toutefois, des renseignements peuvent constituer des renseignements personnels s'ils ont pour objectif d'examiner ou d'évaluer la conduite d'une personne⁷.
- 26** Lors de la séance à huis clos, les commissaires ont discuté la question de recevoir une formation du ou de la commissaire à l'intégrité et de possibilités d'enregistrement audio ou vidéo des réunions ultérieures. En temps normal, une discussion sur le bien-fondé de recevoir une telle formation et sur la faisabilité d'enregistrer les réunions de la Commission ne révélerait pas de renseignements privés. Cette question, prise seule, n'entre pas dans l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée et, en temps normal, n'entrerait dans aucune autre exception aux règles des réunions publiques.
- 27** Toutefois, on nous a dit que la discussion à huis clos comprenait plusieurs mentions de la conduite personnelle de certain(e)s commissaires, qui ont été nommé(e)s, et des commentaires sur la conduite en question. D'après les renseignements obtenus par mon Bureau sur la nature de cette discussion, je suis convaincu que ces renseignements portaient expressément sur l'examen et l'évaluation de cette conduite et qu'il s'agit donc de renseignements privés. Puisque des commissaires ont été nommé(e)s, ces personnes auraient été identifiables si la discussion avait eu lieu en séance publique.

⁵ *Ontario (Correctional Services) v. Goodis*, 2008 CanLII 2603 (ON SCDC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1vkb1>>.

⁶ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Russell (8 août 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/canton-de-russell-8-aout-2014>>.

⁷ *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp81>>.

- 28** Par conséquent, la discussion de la Commission concernant des renseignements privés au sujet de commissaires ayant été nommé(e)s entre dans l'exception invoquée des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

Alternance de la discussion

- 29** Mon Bureau a déjà conclu qu'il serait irréaliste d'alterner entre séances publique et à huis clos lorsque la discussion porte sur des sujets grandement interreliés⁸. La Cour divisionnaire de l'Ontario a déjà conclu que c'était le cas si cela risquait de [traduction] « nuire à des discussions libres, ouvertes et ininterrompues⁹ ».
- 30** Bon nombre de commissaires nous ont dit que les discussions sur le bien-fondé de recevoir une formation du ou de la commissaire à l'intégrité, sur l'enregistrement des réunions de la Commission et sur la conduite personnelle de certain(e)s commissaires étaient interreliées.
- 31** La plupart des commissaires ont déclaré à mon Bureau qu'ils(elles) ne croyaient pas que les discussions sur la conduite personnelle et celles sur la formation et la question d'enregistrer ou non les réunions auraient pu être entrecoupées. On nous a dit que les interactions passées entre des commissaires étaient la raison derrière la proposition de suivre une formation et d'examiner le bien-fondé d'enregistrer les réunions de la Commission.
- 32** En l'espèce, les renseignements privés étaient un élément essentiel des discussions sur la possible nécessité d'une formation et sur le bien-fondé d'enregistrer les réunions. Alternier entre séances publique et à huis clos aurait nui à la tenue de discussions libres et ininterrompues.

Résolution de retrait à huis clos

- 33** Le paragraphe 239(4) de la Loi prévoit qu'avant de tenir une réunion à huis clos, le conseil local 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 ».

⁸ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de South Frontenac (29 septembre 2021), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/canton-de-south-frontenac-29-septembre-2021>>.

⁹ *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/fkqfr>>.

- 34 Dans l'arrêt *Farber v. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a souligné qu'une résolution visant le retrait à huis clos [traduction] « 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 clos¹⁰.
- 35 Comme je l'ai expliqué dans un rapport précédent, annoncer publiquement qu'une réunion va se dérouler à huis clos et indiquer les questions qui vont y être débattues est plus qu'une simple formalité. Cette obligation favorise la transparence de la démocratie locale et responsabilise les décideurs(euses) quant aux affaires discutées à huis clos. Le non-respect de cette exigence peut entraîner une perte de confiance du public envers la gouvernance municipale¹¹.
- 36 En l'espèce, la résolution de la Commission ne disait rien sur la nature générale de la question à discuter à huis clos. Elle faisait seulement état de l'exception relative aux réunions publiques invoquée par la Commission. On nous a dit que celle-ci n'avait pas l'habitude de fournir de renseignements supplémentaires dans ses résolutions de retrait à huis clos.
- 37 Il peut arriver que la simple mention de l'exception applicable remplisse l'exigence du paragraphe 239(4), mais, d'après mon expérience, ces cas sont rares. Habituellement, on peut fournir de l'information additionnelle dans la résolution de retrait à huis clos sans compromettre la raison du huis clos¹².
- 38 En l'espèce, ce point est décrit comme les [traduction] « Protocoles des réunions de la Commission » dans le procès-verbal de la réunion publique de la Commission. Celle-ci aurait pu ajouter cette description dans sa résolution de retrait à huis clos sans divulguer de renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, ni compromettre la raison du huis clos.

Règlement de procédure

- 39 À l'article 238, la Loi exige que tous les conseils locaux adoptent un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions, ainsi que la diffusion d'un avis public les concernant¹³.

¹⁰ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173.

¹¹ *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 14 (CanLII) [« *Casselman* »], en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrkx8>>.

¹² *Casselman*, *supra* note 11.

¹³ Par. 238(2.1).

- 40 Au moment de la réunion de février 2024, la Commission n'avait pas de règlement de procédure. On a informé mon Bureau que la Commission avait adopté un document intitulé [traduction] « Protocoles des réunions de la Commission de transport de London » comme règlement de procédure en novembre 2024¹⁴.
- 41 Je la félicite d'avoir fait le nécessaire pour corriger cette omission et se conformer à la Loi.

Procès-verbal de la réunion à huis clos

- 42 Le paragraphe 239(7) de la Loi prévoit que toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion doivent être 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 discutées¹⁵.
- 43 En l'espèce, le procès-verbal de la réunion du 28 février 2024 ne contient aucun détail sur les questions de fond y ayant été discutées. Mon Bureau n'a trouvé que des renseignements fragmentaires sur les discussions tenues à huis clos.
- 44 La Commission 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'avoir l'assurance que les questions traitées à huis clos le sont à juste titre et que les exigences de la Loi ont été respectées.
- 45 L'absence d'information sur les discussions à huis clos dans le procès-verbal a nui à l'examen de la présente plainte par mon Bureau. Si la Commission avait produit un enregistrement audio ou vidéo de la séance à huis clos, cela aurait grandement facilité notre examen.
- 46 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 clos¹⁶. De nombreuses municipalités choisissent de le faire

¹⁴ London Transit Commission Meeting Protocols, en ligne : <<https://www.londontransit.ca/wp-content/uploads/2024/11/LTC-Meeting-Protocols-2024-pdf.pdf>>.

¹⁵ *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2010 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gttgc>>.

¹⁶ *Bruce (Comté de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 7, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jpbfb>>.

pour leurs réunions à huis clos, y compris le Conseil de la Ville de London¹⁷. Ces enregistrements constituent des éléments parfaitement clairs et accessibles qui facilitent l'enquête et aident à s'assurer que les titulaires d'une charge publique ne s'éloignent pas des exigences légales lors des séances à huis clos.

Avis

- 47 La Commission de transport de London n'a pas contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 28 février 2024 lorsqu'elle s'est réunie à huis clos pour discuter de renseignements privés sur des commissaires. Même si, prises seules, les discussions de la Commission sur la formation du ou de la commissaire à l'intégrité et la question de produire des enregistrements audio ou vidéo des réunions n'entraient dans aucune des exceptions, elles étaient interreliées avec des discussions qui, elles, entraient dans l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Je constate que ces discussions n'auraient pas pu être entrecoupées sans nuire aux discussions libres et ouvertes de la Commission.
- 48 Toutefois, la Commission de transport de London a contrevenu au paragraphe 239(4) de la Loi en omettant de décrire dans sa résolution la nature générale de la question à discuter à huis clos.
- 49 La Commission a aussi contrevenu au paragraphe 239(2) de la Loi en n'ayant pas été dotée d'un règlement de procédure au moment de cette réunion. Depuis, elle s'est conformée à la Loi en adoptant un règlement de procédure en novembre 2024.
- 50 Afin d'améliorer la responsabilisation et la transparence de ses pratiques ayant trait aux réunions, j'invite la Commission à s'assurer ultérieurement, à titre de pratique exemplaire, de faire consigner par procès-verbal la nature des discussions à huis clos.

¹⁷ Ville de London, règlement n° 74(b)-185, *Audio recording of municipal council and standing committee in closed session meetings policy* (22 août 2017), en ligne : <<https://london.ca/council-policies/audio-recording-municipal-council-standing-committee-closed-session-meetings>>; et Ombudsman de l'Ontario, *Rapport annuel 2019-2020 : Tendances de cas – Réunions publiques*, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/rapports-annuels/rapport-annuel-2019-2020#Tendances%20de%20cas%20%E2%80%93%20R%C3%A9unions%20publiques>>.

Recommandations

- 51 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider la Commission de transport de London 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 de la Commission de transport de London devraient faire preuve de vigilance en remplissant leur obligation individuelle et collective d'exercer les responsabilités qui leur incombent selon la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

La Commission devrait voir à ce que toutes 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.

Recommandation 3

La Commission devrait s'assurer d'être toujours dotée d'un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions.

Recommandation 4

La Commission devrait s'assurer que des comptes rendus exacts et complets sont rédigés pour toutes les réunions, y compris celles à huis clos.

Recommandation 5

Comme pratique exemplaire, la Commission devrait enregistrer, en format audio ou vidéo, ses séances à huis clos.

Rapport

- 52 La Commission de transport de London a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires reçus.
- 53 Dans sa réponse, la Commission a manifesté son accord avec les recommandations de mon Bureau et déclaré qu'elle comptait enregistrer ses réunions à huis clos en format audio ou vidéo à partir d'octobre 2025. Je la félicite d'adopter cette mesure pour améliorer la transparence de ses réunions.

- 54 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Commission de transport de London. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la Commission est tenue d'adopter une résolution indiquant comment elle entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario