



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des plaintes à propos d'une
réunion à huis clos tenues par le Comté de
Haliburton le 27 avril 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Décembre 2023

Plaintes

- 1 Mon Bureau a été saisi de plaintes selon lesquelles le Conseil du Comté de Haliburton (le « Comté ») a tenu le 27 avril 2023 une réunion ne se qualifiant pas dans les exceptions relatives aux réunions à huis clos prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »). Il était allégué dans ces plaintes que le Conseil avait discuté de la décision des services de santé de Haliburton Highlands (les « HHHS ») de fermer une salle d'urgence dans un hôpital du canton de Minden Hills lors d'une réunion à huis clos en contravention aux règles des réunions publiques.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent se tenir en public, sauf celles qui se qualifient en vertu des conditions des exceptions prévues par la Loi.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 4 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos du Comté de Haliburton.
- 5 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 ont été respectées.
- 6 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. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour 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/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil.

¹ L.O. 2001, chapitre 25.

Processus d'enquête

- 7 Le 13 juin 2023, nous avons avisé le Comté de notre intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 8 Nous avons examiné les passages pertinents des règlements du Comté, la documentation afférente à la réunion et la Loi. Nous avons mené des entrevues avec les membres du Conseil présents à la réunion, le greffier du Comté et le chef des ambulancier(ère)s paramédicaux(ales) du Comté, ainsi que le président du conseil d'administration des HHHS.
- 9 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Contexte

- 10 Le 20 avril 2023, les HHHS ont annoncé leur décision de fermer définitivement la salle d'urgence d'un hôpital situé dans le canton de Minden Hills le 1^{er} juin 2023. L'annonce a suscité la surprise, la crainte et l'opposition des membres de la communauté. Beaucoup de personnes ont communiqué avec leur membre du conseil pour se plaindre de cette décision et de ses conséquences immédiates sur la sécurité et le bien-être des résident(e)s.
- 11 Le greffier a dit à mon Bureau qu'en réaction à l'annonce, le Conseil avait convoqué une réunion extraordinaire pour le 27 avril. Le Comté avait invité la présidente et directrice générale et le président du conseil d'administration des HHHS à assister à cette réunion, qui visait à obtenir des précisions des représentant(e)s des HHHS pour tenter de faire annuler ou reporter la décision de fermeture. On nous a indiqué que la discussion devait se tenir à huis clos parce que le Comté espérait que les représentant(e)s des HHHS se sentent plus à l'aise de discuter de façon franche et complète avec le Conseil qu'en présence du public.

Réunion extraordinaire du 27 avril 2023

- 12 Le 27 avril 2023, le Conseil a tenu une réunion en personne dans la salle du conseil. L'ensemble des membres y assistaient, à l'exception du conseiller Walt McKechnie. Le greffier du Comté, la direction du développement économique et du tourisme et le chef des ambulancier(ère)s paramédicaux(ales) s'y trouvaient également. D'après le procès-verbal de la réunion, le Conseil a tenu une séance à huis clos pour discuter [TRADUCTION] « de la réorganisation des services de santé de Haliburton Highlands » selon les exceptions prévues aux alinéas 239(2)g et 239(2)i) de la Loi. Une municipalité est autorisée, d'après l'alinéa 239(2)g), à discuter à huis clos d'une question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu

d'une autre loi. L'alinéa 239(2)i) prévoit une exception pour les renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie.

- 13 La présidente et directrice générale et le président du conseil d'administration des HHHS assistaient aussi à la séance à huis clos.
- 14 Selon le procès-verbal de cette séance et les personnes rencontrées en entrevue, les représentant(e)s des HHHS ont pu discuter avec le Conseil de la décision de fermer la salle d'urgence. Le président du conseil d'administration a dit à mon Bureau avoir expliqué les raisons de cette décision des HHHS. Il a parlé des niveaux de dotation en personnel, des relations de travail et de la capacité en lits des hôpitaux du Comté administrés par les HHHS. Les représentant(e)s des HHHS ont aussi présenté au Conseil un plan qui garantirait aux patients l'accès à des services d'urgence dans un autre hôpital après la fermeture.
- 15 Après avoir entendu les observations des représentant(e)s, plusieurs membres du Conseil ont posé des questions et commenté l'information fournie. On nous a précisé que de manière générale, les membres du Conseil ont exprimé leur déception et leur désaccord concernant la décision des HHHS et le fait que le Comté n'a jamais été consulté avant l'annonce de la décision. Les membres du Conseil ont exprimé leurs doutes à l'égard du plan et de sa capacité à bien servir les patients dans un autre hôpital du Comté, et ont demandé aux HHHS de revenir sur leur décision ou de la reporter.
- 16 Après le départ des représentant(e)s des HHHS, le Conseil a poursuivi sa discussion à huis clos. Le chef des ambulancier(ère)s paramédicaux(ales) a présenté de l'information au Conseil et répondu aux questions au sujet des possibles conséquences de la décision de fermer la salle d'urgence sur les niveaux des services ambulanciers du Comté. Il a aussi parlé de ses premières prises de contact avec des représentant(e)s du ministère de la Santé pour obtenir des fonds additionnels pour gérer les changements qui s'ensuivraient.
- 17 De là, la discussion a porté sur l'éventualité d'une action en justice que le Comté pourrait tenter pour bloquer ou faire reporter la fermeture de la salle d'urgence. Un membre du conseil a fait part de l'avis juridique qu'il avait reçu et a donné de l'information sur les coûts potentiels d'une action en justice. Arrivé à un consensus, le Conseil a décidé de ne pas tenter de recours pour l'heure.
- 18 Le Conseil a ensuite discuté des déclarations publiques que le Comté pourrait faire sur ce dossier. Il a donné au personnel l'instruction de produire un communiqué de presse.
- 19 Après la reprise de la séance publique, le Conseil a ajourné la réunion.

Analyse

Applicabilité de l'exception pour les questions admissibles selon une autre loi

- 20 Le 27 avril 2023, le Conseil s'est retiré à huis clos pour discuter de la fermeture de la salle d'urgence en citant l'alinéa 239(2)g), applicable pour les questions admissibles en vertu d'une autre loi.
- 21 Cette exception est rarement applicable, car très peu de textes législatifs prévoient des exceptions autorisant une municipalité à tenir des réunions à huis clos.
- 22 Dans *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*², la Cour suprême du Canada s'est penchée sur la question de savoir si cette exception s'appliquait à la tenue d'une réunion à huis clos aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour l'examen d'un règlement d'interdiction provisoire. La Cour a conclu qu'il y avait une distinction à faire entre l'obligation d'une municipalité d'adresser un avis et de tenir une réunion publique selon la *Loi de 2001 sur les municipalités* et les dispositions de la *Loi sur l'aménagement du territoire* autorisant l'adoption d'un règlement d'interdiction provisoire sans audience ni participation du public, la réunion ayant alors dû être publique. La Cour n'a pas donné d'exemple pour illustrer les cas où cette exception s'appliquerait, mais a fait observer que la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* exige la tenue à huis clos de certaines réunions municipales pour des raisons de sécurité.
- 23 Les membres du Conseil et du personnel avec qui nous avons parlé n'ont pas pu expliquer pourquoi cette exception avait été invoquée. Le greffier a déclaré que le Comté avait peut-être tenu pour acquis qu'une loi autorisait le conseil d'administration des HHHS à tenir des réunions à huis clos et que cette loi s'appliquait aussi au Conseil. Or, le Comté n'a pas pu citer de loi qui, d'après lui, autorisait la réunion à huis clos.
- 24 Comme pratique exemplaire améliorant la transparence et prévenant la confusion, lorsqu'il est question d'invoquer un cas d'exception prévu à l'alinéa 239(2)g) pour tenir une réunion à huis clos, la résolution devrait indiquer clairement le renvoi aux dispositions législatives autorisant une réunion à huis clos.
- 25 Mon examen n'a révélé l'existence d'aucune loi qui autoriserait le Conseil à se réunir à huis clos pour discuter de la fermeture de la salle d'urgence. Par conséquent, le Conseil ne pouvait invoquer cette exception pour justifier sa réunion à huis clos du 27 avril.

² [2007] CSC n° 29.

Applicabilité de l'exception pour les renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie

- 26** Le Conseil a invoqué l'exception relative aux renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie prévue à l'alinéa 239(2)i) de la Loi dans sa résolution de se retirer à huis clos le 27 avril.
- 27** Cette exception a pour objet de protéger les renseignements confidentiels au sujet d'un tiers ayant été communiqués à la municipalité³. Cette exception s'applique quand les renseignements appartenant à l'une des catégories énumérées (p. ex. : secret industriel ou renseignements qui ont trait aux relations de travail) ont été communiqués à titre confidentiel explicitement ou implicitement par un tiers, et quand leur divulgation pourrait, selon toutes attentes raisonnables, causer un préjudice au tiers⁴.
- 28** Une fois la date du 27 avril retenue pour la réunion, le personnel a communiqué avec les représentant(e)s des HHHS pour les inviter à venir discuter avec le Conseil. Le Comté leur a précisé que la discussion aurait lieu à huis clos, sans toutefois leur demander si les HHHS comptaient communiquer des renseignements qualifiés de confidentiels.
- 29** Des membres du Conseil ont dit à mon Bureau être d'avis que les HHHS, en tant que tierce partie, avaient communiqué des renseignements confidentiels au Conseil lors de la réunion à huis clos, notamment des renseignements ayant trait aux relations de travail, soit sur la dotation de l'hôpital. Toutefois, le président du conseil d'administration des HHHS a confirmé qu'aucun des renseignements communiqués par les représentant(e)s des HHHS au Conseil lors de la réunion à huis clos n'était qualifié de confidentiel.
- 30** On nous a précisé que l'information au sujet d'éventuels fonds du ministère de la Santé n'a pas été communiquée au Conseil par le chef des ambulancier(ère)s paramédicaux(ales) à titre confidentiel. Cette information, qui concernait des mesures adoptées par ce dernier pour se mettre en rapport avec des représentant(e)s du ministère de la Santé, n'entrait pas dans les catégories énumérées à l'alinéa 239(2)i).
- 31** Par conséquent, cette exception n'autorisait pas la discussion tenue à huis clos.

³ *Grand Sudbury (Ville du) (Re)*, 2021 ONOMBUD 10, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jfvt4>>.

⁴ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chapitre 25, alinéa 239(2)i).

- 32** Mon Bureau a déjà déclaré qu'à titre de pratique exemplaire, une municipalité devrait documenter la justification d'une demande de participation d'un tiers à une réunion à huis clos⁵. Lorsqu'elle invoque l'alinéa 239(2)i) pour tenir une discussion à huis clos, la municipalité doit s'assurer que la discussion remplit tous les critères de l'exception. À titre de pratique exemplaire, donc, la municipalité devrait consulter le tiers avant la réunion au sujet des renseignements confidentiels pouvant faire l'objet de la discussion et des éventuels préjudices qu'entraînerait leur divulgation. L'exception ne s'applique que si tous les critères sont remplis.

Applicabilité de l'exception pour les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e)

- 33** Le Conseil n'a pas invoqué l'exception applicable pour les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e) prévue par la Loi à l'alinéa 239(2)f) dans sa résolution pour se retirer à huis clos le 27 avril. Toutefois, nous avons examiné la possibilité que certaines parties de la discussion du Conseil puissent correspondre à ce cas d'exception.
- 34** Cette exception comprend la communication entre une municipalité et son avocat(e) à propos d'une demande d'avis juridique confidentiel ou de réception d'un tel avis⁶. L'exception vise à ce que les responsables municipaux(ales) puissent échanger librement sur des avis juridiques, sans crainte de divulgation⁷. La Cour suprême du Canada a déclaré que le secret professionnel de l'avocat(e) 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 confidentielle⁸. La Cour suprême a jugé que ce secret professionnel s'applique dès la première démarche d'un(e) client(e) potentiel(le), avant même l'établissement d'une relation professionnelle en bonne et due forme. Les communications protégées peuvent comprendre les questions d'ordre administratif, comme les considérations pécuniaires ou la nature réelle de la question de droit⁹.
- 35** Mon Bureau a conclu que l'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e) peut s'appliquer aux cas où un tiers donne des renseignements sur une consultation ou un avis d'un(e) avocat(e) à son(sa) client(e), qui peut être membre du personnel ou du Conseil.

⁵ Lettre de l'Ombudsman à la Ville de South Bruce Peninsula (14 octobre 2021), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2021/ville-de-south-bruce-peninsula>>.

⁶ *Timmins (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 4, paragraphe 28, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h4rww>>.

⁷ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 3, paragraphe 33, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4b>>.

⁸ *Solosky c. La Reine*, 1980 1 RCS 821.

⁹ *Descôteaux c. Mierzwinski*, [1982] 1 RCS 860, page 893.

- 36 Une partie de la discussion à huis clos tenue le 27 avril avait trait à un avis juridique obtenu par un membre du Conseil auprès d'un(e) avocat(e) concernant une possible action en justice du Comté contre les HHHS. Ce membre du conseil s'était adressé à l'avocat(e) en tant que membre du Conseil, sans toutefois que ce dernier lui en ait donné l'instruction. Pendant la réunion, le membre du conseil a détaillé sa consultation avec l'avocat(e), notamment l'avis juridique reçu et un montant estimatif des frais associés à une action en justice spécifique. Le Conseil en a discuté et c'est en partie sur la foi de cette information qu'il est parvenu à un consensus et a décidé de ne pas tenter d'action pour l'heure.
- 37 Par conséquent, les parties de la discussion à huis clos qui concernent l'avis juridique relèvent de l'exception ayant trait au secret professionnel de l'avocat(e).
- 38 Dans certains cas, des questions qui en elles-mêmes ne remplissent pas les critères de l'exception relative aux réunions à huis clos peuvent quand même être discutées à huis clos. Dans la décision *St. Catharines (City) v. IPCO*, la Cour divisionnaire a conclu qu'il pouvait être irréaliste d'exiger que les conseils municipaux divisent ou entrecoupent leurs discussions dont seule une partie remplit les critères d'une exception aux règles des réunions publiques¹⁰, c'est-à-dire quand le fait d'entrecouper leurs réunions entre séances publiques et séances à huis clos « nuit à des discussions libres, ouvertes et ininterrompues¹¹ ». Toutefois, si les questions peuvent être traitées séparément, le Conseil est censé reprendre la séance publique pour les parties de la discussion qui ne remplissent pas les critères de cette exception.
- 39 La décision *St. Catharines* se distingue de l'affaire qui nous occupe. L'avis juridique donné au Conseil et la discussion subséquente constituent des parties à part de la discussion précédemment tenue avec les représentant(e)s des HHHS. Le Conseil aurait pu discuter de la fermeture de la salle d'urgence avec ces personnes en séance publique avant de se retirer à huis clos pour discuter de l'avis juridique.

Avis

- 40 Le Conseil du Comté de Haliburton ne pouvait discuter de la décision des services de santé de Haliburton Highlands de fermer une salle d'urgence dans le Canton de Minden Hills lors de la séance tenue à huis clos le 27 avril 2023 en invoquant les exceptions prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* pour les questions admissibles en vertu d'une autre loi ou pour les renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie. Toutefois, une partie de la discussion se qualifie en vertu de l'exception relative au secret professionnel de l'avocat(e).

¹⁰ *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346.

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 42.

- 41 Je tiens à reconnaître qu'au moment de la réunion du 27 avril 2023, le Comté était aux prises avec une crise dans sa communauté. La décision de fermer une salle d'urgence locale était inattendue et a suscité l'indignation et la crainte des résident(e)s. Des membres du Conseil ont dit à mon Bureau être d'avis, en tant que représentant(e)s élu(e)s, que la meilleure solution à cette situation était de rencontrer des représentants des HHHS pour faire annuler ou reporter la décision. L'imminence de la fermeture a donné une raison de plus au Conseil d'agir rapidement. Cependant, les règles des réunions publiques s'appliquent toujours, même en situation d'urgence. Les exigences relatives aux réunions publiques énoncées à l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* donnent au public le droit d'observer le processus politique. J'encourage le Comté à continuer de s'efforcer de mener ses activités avec ouverture et transparence lors des réunions du Conseil.

Recommandations

- 42 Je formule les recommandations suivantes pour aider le Comté de Haliburton à remplir ses obligations aux termes de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

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

Recommandation 2

Le Comté de Haliburton devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet en séance à huis clos, sauf s'il est évident que le sujet relève d'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

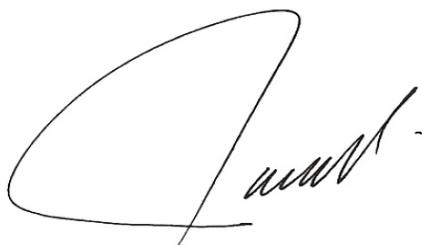
À titre de pratique exemplaire, le Conseil du Comté de Haliburton devrait indiquer dans sa résolution correspondante la loi et les dispositions applicables qui autorisent la tenue d'une réunion à huis clos lorsqu'il invoque l'exception prévue à l'alinéa 239(2)g) pour se retirer à huis clos.

Recommandation 4

Au moment d'invoquer l'alinéa 239(2)i) pour discuter à huis clos de renseignements fournis à titre confidentiel par un tiers, le Comté de Haliburton devrait adopter la pratique exemplaire consistant à consulter préalablement le tiers en question pour s'assurer que tous les critères de l'exception sont respectés.

Rapport

- 43 Le Comté de Haliburton a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de le commenter. Mon Bureau a reçu les commentaires du Conseil.
- 44 Dans sa réponse, le Conseil a convenu du bien-fondé de mes conclusions et fourni des renseignements additionnels sur le contexte de la réunion à huis clos tenue le 27 avril 2023. Le Conseil a de nouveau souligné que cette réunion à huis clos visait à obtenir des réponses complètes des HHHS au sujet de la décision de fermer la salle d'urgence, réponses qui contiendraient des renseignements confidentiels selon le Comté. Dans sa réponse, le Conseil a remis en question les raisons ayant amené les représentant(e)s des HHHS à accepter de discuter avec le Conseil à huis clos si les renseignements qu'ils(elles) s'apprêtaient à communiquer n'étaient pas confidentiels.
- 45 Je tiens à rappeler au Comté que selon la *Loi de 2001 sur les municipalités*, il est tenu d'observer les règles des réunions publiques. La décision de se réunir à huis clos relève du Conseil. Je conviens que le Conseil comptait recevoir de l'information confidentielle pendant cette réunion à huis clos. Toutefois, le Comté n'a rien fait pour vérifier que ce serait le cas et s'est retiré à huis clos sur la foi d'une espérance ou d'une attente qui s'est avérée erronée. Mes recommandations comprennent une pratique exemplaire voulant que le Comté consulte le tiers à l'origine de l'information et s'assure, avant de se réunir à huis clos en invoquant l'exception applicable à « la communication d'une information confidentielle », que cette information remplit les critères de l'exception.
- 46 Mon rapport devrait être transmis au Conseil du Comté de Haliburton. Mon rapport devrait être rendu public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario