



**Mémoire au ministère des Affaires municipales
et du Logement au sujet de sa consultation :
Renforcer la reddition de comptes des membres
des conseils municipaux**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Juillet 2021

Introduction

Depuis le 1^{er} janvier 2016, mon Bureau est en droit d'examiner les plaintes concernant les municipalités, y compris les conseils municipaux et les sociétés contrôlées par des municipalités. Du 1^{er} janvier 2016 au 31 mars 2021, nous avons reçu plus de **14 000** plaintes au sujet des municipalités. Dans le cadre de nos examens et de nos enquêtes sur les plaintes, nous identifions souvent des pratiques exemplaires et des suggestions pour améliorer les processus municipaux et renforcer la gouvernance et la responsabilisation locales. La plupart des municipalités apprécient les renseignements que nous leur communiquons et sont heureuses d'apporter des améliorations locales.

Bon nombre des plaintes sur les municipalités reçues par mon Bureau portent sur la conduite des membres des conseils municipaux et sur la surveillance des membres des conseils assurée par les commissaires à l'intégrité locaux(ales). À compter du 1^{er} mars 2019, toutes les municipalités sont tenues d'avoir un code de conduite et de nommer un(e) commissaire à l'intégrité pour surveiller la conduite des membres des conseils municipaux et des conseils locaux.

En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, je ne peux pas examiner les plaintes relevant de la compétence d'un(e) commissaire à l'intégrité, ou autre agent(e) de responsabilisation local(e), tant qu'il(elle) n'a pas rejeté la plainte ou terminé son examen. Il ne m'appartient pas de me substituer à un(e) commissaire à l'intégrité nommé(e), ni de remplacer son enquête par la mienne. Par contre, lorsque je reçois une plainte, je détermine si le(la) commissaire à l'intégrité a agi équitablement et dans les limites de son pouvoir, a tenu compte des renseignements pertinents, a fondé ses conclusions sur les preuves et a donné les raisons de ses décisions.

D'après nos examens et nos enquêtes de ces plaintes au cours des cinq dernières années, mon Bureau a identifié plusieurs changements aux règles relatives aux codes de conduite et aux commissaires à l'intégrité, qui renforceraient les mécanismes de responsabilisation des gouvernements locaux. Pour avoir le plus d'impact sur l'équité de tels mécanismes, la province devrait :

1. Prescrire et normaliser des protocoles pour les commissaires à l'intégrité.
2. Normaliser et élargir les exigences pour les codes de conduite.
3. Prescrire l'accréditation et la formation des commissaires à l'intégrité.

1. Prescrire et normaliser des protocoles pour les commissaires à l'intégrité

Les codes de conduite créés par les municipalités varient grandement sur le plan de leur contenu et de leur forme, au sein de la province, et il en va de même pour les processus et les normes d'interprétation et d'application de ces codes par les commissaires à l'intégrité.

La Loi et les règlements n'exigent aucunement des municipalités qu'elles adoptent un protocole définissant la façon dont les commissaires à l'intégrité doivent s'acquitter de leurs fonctions, et ne garantissent pas non plus que seules les personnes possédant les compétences, les connaissances et l'expérience requises sont nommées commissaires à l'intégrité. Comme l'indique mon dernier Rapport annuel¹, bon nombre des plaintes que nous recevons au sujet des commissaires à l'intégrité portent sur l'adéquation de leurs processus, et pourraient être réglées grâce à l'adoption d'un protocole rigoureux de plainte.

Toutes les municipalités ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en place un protocole de façon indépendante. Mon Bureau répond régulièrement à des demandes de responsables de municipalités qui souhaitent obtenir des conseils sur l'élaboration de codes de conduite et de processus pour les commissaires à l'intégrité.

Certaines municipalités disposent de processus rigoureux pour les plaintes relatives aux codes de conduite, tandis que d'autres n'en ont aucun – si bien que les membres du public restent perplexes quant à la manière de porter plainte et à la façon dont le(la) commissaire à l'intégrité procédera à son examen. De plus, les commissaires à l'intégrité n'ont pas les directives détaillées requises pour garantir l'équité et la cohérence de leurs processus.

Par exemple, nous avons examiné la plainte d'un(e) conseiller(ère) qui a été sanctionné(e) à la suite d'une enquête d'un(e) commissaire à l'intégrité, alors que ce(cette) conseiller(ère) n'avait pas été interrogé(e) et n'avait pas eu l'occasion de s'exprimer sur les allégations. Le rapport ne donnait pas de preuve à l'appui des conclusions et des recommandations.

¹ Rapport complet : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/rapports-annuels/rapport-annuel-2020-2021>; Lien direct à la partie sur les codes de conduite et les commissaires à l'intégrité des municipalités : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/rapports-annuels/rapport-annuel-2020-2021#Conseils,%20comit%C3%A9s%20et%20conduite>.

Dans un autre cas, un(e) commissaire à l'intégrité a décidé qu'il(elle) n'avait pas à informer les plaignant(e)s de l'issue d'une enquête, ni même de la fin du processus. Les plaignant(e)s avaient donc été tenu(e)s dans l'ignorance.

Le Ministère devrait aider les municipalités en prescrivant l'adoption d'un protocole de plainte et en indiquant les sujets que chaque protocole municipal de plainte doit aborder, dont les suivants :

Délais :

Comme indiqué dans mon dernier Rapport annuel, les retards constituent l'un des sujets de plainte les plus fréquents concernant les commissaires à l'intégrité. Plusieurs plaignant(e)s nous ont dit qu'ils(elles) avaient attendu plus d'un an pour qu'un(e) commissaire à l'intégrité réponde à une plainte. Nous avons même reçu des plaintes concernant des retards dans les réponses à des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux (LCIM)*, malgré les délais rigoureux qu'elle impose. Dans un cas, une femme a parlé à un(e) commissaire à l'intégrité tout juste après le délai de six semaines autorisant le dépôt d'une plainte en vertu de la *LCIM*. Le(la) commissaire à l'intégrité l'a encouragée à se concentrer sur d'autres problèmes qu'elle avait avec la municipalité. Quand elle a contacté de nouveau ce(cette) commissaire près d'un an plus tard, il(elle) a accepté sa plainte en vertu de la *LCIM*, mais il lui a fallu sept mois pour présenter ses conclusions, dépassant ainsi le délai de 180 jours prévu par la Loi.

Les protocoles de plainte devraient définir le délai dans lequel un(e) commissaire à l'intégrité est censé(e) effectuer son examen. Un protocole devrait prévoir que, lorsqu'un(e) commissaire à l'intégrité doit dépasser un délai fixé, il(elle) devrait en informer le conseil et le(la) plaignant(e).

Exercer plusieurs rôles dans la même municipalité :

La loi exige que les commissaires à l'intégrité exercent leurs fonctions « de façon indépendante » et précise que le(la) commissaire à l'intégrité n'est pas tenu(e) d'être un(e) employé(e) municipal(e). Toutefois, elle ne précise pas si un(e) commissaire à l'intégrité peut exercer d'autres fonctions pour une municipalité durant son mandat. Nous avons reçu plusieurs plaintes du public au sujet de commissaires à l'intégrité qui exercent également d'autres fonctions, dont celles d'avocat(e) de la municipalité, de conseiller(ère) en politique, d'enquêteur(euse) sur le harcèlement au travail ou de greffier(ère) municipal(e). Par exemple, nous avons reçu une plainte d'une personne qui n'avait pas porté plainte auprès du(de la) commissaire à l'intégrité, car les faits dont elle voulait se plaindre étaient

directement liés à des conseils que le(la) commissaire à l'intégrité avait fournis à un(e) membre du conseil municipal, dans son rôle de greffier(ère) municipal(e).

L'un des principes fondamentaux de l'équité est que la justice doit non seulement être rendue, mais aussi être perçue comme telle. La confiance du public envers l'indépendance des commissaires à l'intégrité et de leurs décisions peut être minée lorsque les commissaires à l'intégrité sont autorisé(e)s à jouer plusieurs rôles au sein d'une même municipalité. Le Ministère devrait exiger que les commissaires à l'intégrité soient réellement indépendant(e)s des municipalités qui les nomment.

Enquêtes simultanées :

Nous avons constaté que les fonctions d'un(e) commissaire à l'intégrité et celles d'un(e) enquêteur(euse) sur le harcèlement au travail se chevauchent souvent. Ce chevauchement a entraîné une certaine confusion pour tous(toutes) les intéressé(e)s quant aux règles à appliquer et au processus à suivre. Nous avons aussi reçu des plaintes de membres du conseil qui ignoraient s'ils(elles) faisaient l'objet d'une enquête en vertu du code de conduite, ou pour harcèlement. Dans certains cas, le(la) commissaire à l'intégrité n'avait pas fait la distinction entre les deux, ou avait négligé de préciser quelles procédures s'appliquaient à son examen.

Le Ministère devrait définir clairement le rôle des commissaires à l'intégrité, le cas échéant, en ce qui concerne les plaintes de harcèlement au travail visant des représentant(e)s municipaux(ales), ou exiger des municipalités qu'elles le fassent dans le cadre d'un protocole de plainte. Les municipalités devraient être tenues de mettre en place des procédures claires pour traiter les plaintes de harcèlement au travail contre des représentant(e)s élu(e)s, y compris des procédures et des processus d'enquête. Le Ministère devrait envisager de fournir aux municipalités des conseils sur la façon de traiter les plaintes simultanément faites en vertu d'un code de conduite et d'une politique de harcèlement au travail.

Pouvoir discrétionnaire de rejeter une plainte :

Les municipalités nous disent souvent qu'elles doivent imposer un obstacle, par exemple des frais, aux plaintes frivoles ou vexatoires. Au lieu de créer un tel obstacle, les commissaires à l'intégrité devraient être habilitéé(e)s à rejeter une plainte frivole ou vexatoire, ou une plainte qui n'est pas faite de bonne foi. Dans ces cas, les commissaires devraient être tenu(e)s de communiquer le résultat au(à la) plaignant(e) et de lui fournir les raisons par écrit.

Processus de rapport préliminaire :

Par souci d'équité procédurale, beaucoup de commissaires à l'intégrité adoptent un processus de rapport préliminaire qui donne aux intéressé(e)s l'occasion d'examiner les conclusions préliminaires et de les commenter. Toutefois, ce processus n'est pas uniforme dans la province. Nous avons reçu des plaintes de membres de conseils qui n'avaient pas été informé(e)s qu'un rapport final concernant leur conduite avait été préparé, et ne l'avaient appris que quand ce rapport avait été inclus à un ordre du jour public. Les règlements devraient stipuler un protocole de plainte incluant un processus de rapport préliminaire.

2. Normaliser et élargir les exigences pour les codes de conduite

Chacune des 444 municipalités de l'Ontario est tenue d'établir un code de conduite et de nommer un(e) commissaire à l'intégrité. Les codes de conduite créés par les municipalités varient considérablement dans la province, tant sur le plan du contenu que de la forme. Les normes d'éthique qui s'appliquent aux élu(e)s municipaux(ales) sont donc inégales et incohérentes. Le(la) commissaire à l'intégrité d'une municipalité peut examiner une plainte concernant le comportement d'un(e) conseiller(ère), mais constater que ce comportement n'est pas couvert par le code de conduite d'une municipalité voisine. Cette incohérence mine la confiance du public envers la capacité qu'ont les commissaires à l'intégrité de demander des comptes aux élu(e)s municipaux(ales).

Le contenu des codes de conduite devrait être normalisé pour répondre à cette préoccupation

En 2017, mon Bureau a communiqué des commentaires au ministère des Affaires municipales sur un projet de règlement prescrivant les sujets obligatoires des codes de conduite. À la suite de cette consultation, le Règl. de l'Ont. 55/18 et le Règl. de l'Ont. 58/18 ont défini quatre sujets obligatoires :

- Les dons, les avantages et les frais de représentation.
- La conduite respectueuse, notamment la conduite envers les fonctionnaires et les employés de la municipalité ou du conseil local, selon le cas.
- Les renseignements confidentiels.
- L'utilisation des biens de la municipalité ou du conseil local, selon le cas.

Cette liste ne comprend pas de nombreux types de conduite visés par des plaintes que mon Bureau reçoit régulièrement. En plus de ces quatre sujets, le Ministère devrait envisager de prescrire l'inclusion des sujets suivants à chaque code de conduite :

Conduite durant les réunions :

Certain(e)s commissaires à l'intégrité appliquent les codes de conduite aux comportements qui se sont produits durant une réunion du conseil municipal ou d'un conseil local, tandis que d'autres refusent de le faire, invoquant l'autorité qu'a le(la) président(e) de gérer les comportements durant une réunion. Nous avons reçu des plaintes sur des commissaires à l'intégrité qui refusent d'appliquer le code de conduite à un comportement survenu en réunion, même si ce comportement ne relevait pas des procédures officielles et si le(la) président(e) n'avait aucun moyen d'y remédier. Dans ces cas, un(e) commissaire à l'intégrité qui refuse d'appliquer le code laisse subsister une lacune, soit une absence de processus pour traiter une conduite. Par souci de cohérence, le Ministère devrait préciser si les commissaires à l'intégrité devraient intervenir dans l'examen d'une conduite tenue durant une réunion.

Conflit d'intérêts ne relevant pas de la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux :

Les commissaires à l'intégrité peuvent examiner les violations présumées de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Toutefois, certains conflits ne relèvent pas de cette Loi, par exemple les conflits d'intérêts non pécuniaires, ou les conflits liés aux intérêts pécuniaires d'un membre de la famille qui n'est ni parent, ni conjoint(e), ni enfant. Les règlements devraient exiger que les codes de conduite traitent des conflits d'intérêts ne relevant pas de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*.

Mesures correctives :

En plus des sanctions que les commissaires à l'intégrité peuvent recommander en vertu de la législation applicable, les règlements devraient exiger des municipalités qu'elles précisent toute autre mesure corrective pouvant être recommandée par le(la) commissaire à l'intégrité, comme la destitution des comités.

3. Prescrire l'accréditation et la formation des commissaires à l'intégrité

En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, les commissaires à l'intégrité doivent exercer leurs fonctions de manière indépendante. À part cette exigence, il n'existe pas de normes professionnelles pour les commissaires à l'intégrité. Des plaignant(e)s et des responsables municipaux(ales) ont fait part de préoccupations à mon Bureau quant aux écarts entre les commissaires à l'intégrité nommé(e)s. Dans le cadre de notre travail, nous avons constaté que les personnes agissant à titre de commissaires à l'intégrité des municipalités avaient des compétences et des connaissances très diverses. Dans certains cas, les commissaires à l'intégrité ne connaissent pas bien la législation et la jurisprudence applicables, notamment en ce qui concerne l'équité procédurale.

Ceci a causé des problèmes, surtout en raison des complexités supplémentaires qui sont venues s'ajouter aux rôles des commissaires à l'intégrité quand ils(elles) ont été habilité(e)s à examiner les plaintes en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Bon nombre des plaintes que nous examinons amènent mon personnel à partager des pratiques exemplaires avec les commissaires à l'intégrité, pour remédier à ce manque d'uniformité.

Imposer obligatoirement une formation et des normes professionnelles, ou une accréditation, pour les commissaires à l'intégrité pourrait remédier à cette incohérence et garantir au public l'accès à un examen équitable et de haute qualité, quel que soit le lieu de résidence. Les commissaires à l'intégrité et leurs municipalités bénéficieraient de cette obligation de compétences fondamentales. De plus, les normes professionnelles renforceraient la confiance du public envers le cadre de responsabilisation et faciliteraient l'examen, par mon Bureau, des plaintes sur les commissaires à l'intégrité.

Le Ministère devrait établir des normes professionnelles et/ou un processus d'accréditation pour les commissaires à l'intégrité, incluant des compétences fondamentales et un système d'examen par les pairs.