

Commissaire à l'intégrité et enquêteur sur les réunions

Rapport au Conseil sur une enquête de l'enquêteur
sur les réunions : Comité d'étude du budget

Le 11 avril 2018

DEMANDE D'ENQUÊTE

Le 8 janvier 2018, deux conseillers municipaux (les « plaignants ») m'ont adressé une demande d'enquête (la « demande ») à propos des pratiques adoptées dans le déroulement des réunions du Comité d'étude du budget (le « CEB »), constitué d'employés de la Ville et de conseillers municipaux et mis sur pied par le Conseil municipal pendant le processus budgétaire de 2016 afin d'assurer une fonction de remise en question du budget dans le cadre du processus budgétaire annuel.

Dans cette demande, les plaignants remettent expressément en question « le processus selon lequel on tient les réunions et discute de l'information, qui n'est sans doute pas aussi transparent qu'il le devrait pour tout le Conseil municipal ou le grand public ».

La demande évoque également des déclarations faites à l'occasion d'une émission locale de radio par un membre du CEB qui laisse entendre que de l'information non déclarée a été transmise au CEB et qu'une réunion non déclarée a eu lieu un mois avant que le Conseil municipal se penche sur les budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018, ce dont ne faisait pas état le procès-verbal confidentiel de la réunion du CEB que le plaignant a obtenu.

POUVOIRS DE L'ENQUÊTEUR SUR LES RÉUNIONS

La *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») exige que toutes les réunions du Conseil municipal, de ses comités ou des conseils locaux soient publiques, sauf dans les cas permis selon les exceptions discrétionnaires prévues :

239 (1) *Sauf disposition contraire du présent article, les réunions sont ouvertes au public.*

Exceptions

(2) Une réunion ou une partie de celle-ci peut se tenir à huis clos si l'une des questions suivantes doit y être étudiée :

- a) *la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local;*
- b) *des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;*
- c) *l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local;*
- d) *les relations de travail ou les négociations avec les employés;*

- e) *les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;*
- f) *les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin;*
- g) *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;*
- h) *des renseignements explicitement communiqués à titre confidentiel à la municipalité ou au conseil local par le Canada, une province, un territoire ou un organisme de la Couronne de l'un d'eux;*
- i) *un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations de travail, communiqués à titre confidentiel à la municipalité ou au conseil local et qui, s'ils étaient divulgués, pourraient, selon toutes attentes raisonnables, avoir pour effet de nuire gravement à la situation concurrentielle ou d'entraver gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation;*
- j) *un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier qui sont la propriété de la municipalité ou du conseil local et qui ont une valeur pécuniaire actuelle ou éventuelle;*
- k) *une position, un projet, une ligne de conduite, une norme ou une instruction devant être observé par la municipalité ou le conseil local, ou pour son compte, dans le cadre d'une négociation actuelle ou éventuelle.*

Autres critères

(3) *Une réunion ou une partie de réunion se tient à huis clos si la question qui doit y être étudiée porte, selon le cas :*

- a) *sur une demande présentée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, dans le cas où le conseil municipal, le conseil, la commission ou une autre entité est la personne responsable d'une institution pour l'application de cette loi;*
- b) *sur une enquête en cours à propos de la municipalité, d'un conseil local ou d'une société contrôlée par la municipalité menée par l'ombudsman nommé en application de la Loi sur l'ombudsman, par l'ombudsman nommé en vertu du paragraphe 223.13 (1) de la présente loi, ou par l'enquêteur visé au paragraphe 239.2 (1).*

Séances d'éducation ou de formation

(3.1) Une réunion d'un conseil ou d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre peut se tenir à huis clos s'il est satisfait aux deux conditions suivantes :

- 1. La réunion a pour but l'éducation ou la formation des membres.*
- 2. Lors de la réunion, aucun membre ne discute ou ne traite autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil, du conseil local ou du comité.*

Peuvent demander une enquête, tous ceux qui veulent remettre en question l'à-propos d'une réunion du Conseil municipal, de ses comités ou des conseils locaux (sauf les commissions de services policiers et les conseils d'administration des bibliothèques publiques) qui s'est déroulée à huis clos en totalité ou en partie.

L'article 239.2 de la Loi précise les pouvoirs, approuvés par le Conseil municipal, qui me sont attribués à titre d'enquêteur sur les réunions :

239.2 (1) *Sans préjudice de leur portée générale, les articles 9, 10 et 11 autorisent la municipalité à nommer un enquêteur chargé d'enquêter de façon indépendante, en réponse à une plainte qui lui est présentée par qui que ce soit, sur la question de savoir si la municipalité ou un conseil local s'est conformé à l'article 239 ou à un règlement de procédure adopté en application du paragraphe 238 (2) à l'égard d'une réunion ou d'une partie de réunion qui s'est tenue à huis clos, et de lui faire rapport sur l'enquête.*

Dans l'exercice de cette fonction, je peux exercer ces pouvoirs et m'acquitter des tâches qui me sont attribuées par le Conseil municipal. Conformément aux exigences du paragraphe 239.2(5) de la Loi, je tiens compte de l'importance :

- de mon indépendance et de mon impartialité à titre d'enquêteur;
- de la confidentialité en ce qui a trait à mes activités;
- de la crédibilité du déroulement de l'enquête.

PROCESSUS RELATIF À L'ENQUÊTE

Dès réception de la demande, j'ai confirmé que j'avais l'intention de l'examiner en vertu des pouvoirs qui me sont conférés en ma qualité d'enquêteur sur les réunions de la Ville d'Ottawa.

Dans une première étape, et avant de lancer une enquête en bonne et due forme, je me suis consacré à une analyse rigoureuse de l'information afin de savoir si le Comité d'étude du budget et les questions soulevées dans la demande relevaient de mes pouvoirs à titre d'enquêteur sur les réunions.

Dans le cadre de l'analyse de l'information, j'ai examiné un nombre considérable de documents, notamment :

- les documents se rapportant à la création, à la composition et aux changements apportés à la composition du Comité d'étude du budget;
- la chronologie des réunions du Comité d'étude du budget;
- le mandat du Comité d'étude du budget;
- les ordres du jour, les procès-verbaux des réunions et les exposés du Comité d'étude du budget;
- le relevé de transcription de l'entrevue à la radio CFRA (l'« émission de Rob Snow ») en date du 14 décembre 2017.

D'après les questions soulevées dans la demande et selon mon examen préalable des documents, j'étais d'avis qu'il y avait toujours des questions en suspens et j'ai décidé de lancer une enquête sur la question en ma qualité d'enquêteur sur les réunions, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Le 20 février 2018, j'ai publié un avis officiel pour confirmer que j'avais l'intention de lancer une enquête à l'intention du greffier municipal et de l'avocat général de la Ville afin de pouvoir mener des entrevues auprès des membres du personnel de la Ville et des membres du Conseil municipal compétents.

J'ai mené 14 entrevues auprès des membres du Comité d'étude du budget et auprès d'un certain nombre d'autres membres du Conseil municipal.

J'ai fait savoir à toutes les parties, ce que je mentionne pour les besoins du présent rapport, que j'ai mené l'enquête dans un esprit de collaboration et de coopération. Même si le paragraphe 239.2(9) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* me confère le pouvoir d'exercer les pouvoirs d'enquête attribués au protecteur municipal du citoyen (articles 223.14 à 223.18 de la Loi) afin de citer à comparaître les personnes compétentes et de les interroger sous serment, j'ai décidé de ne pas exercer ces pouvoirs à moins d'y être obligé. Pendant le déroulement de cette enquête, j'ai pu compter sur l'entière collaboration de toutes les parties, et je n'ai donc pas eu à exercer ces pouvoirs.

CONTEXTE

Processus budgétaire annuel

La Ville établit ses budgets annuels de fonctionnement et d'immobilisations dans le cadre d'un vaste processus qui consiste à examiner et établir les projets de budgets et à tenir des consultations.

Pour les budgets financés par les recettes fiscales dans les années comprises entre 2015 et 2018, le processus budgétaire, qui a été d'abord institué dans le cadre de l'[Examen de la gouvernance 2014-2018](#) (ACS2014-CMR-CCB-0062), comporte différentes étapes.

Premièrement, la trésorière municipale prépare le calendrier proposé et trace les grandes lignes des orientations budgétaires de l'exercice. Son rapport fait état des majorations budgétaires recommandées aux comités et aux commissions de la Ville, qui élaborent ensuite leurs propres projets de budgets en tenant compte de ces orientations budgétaires.

Puis, le directeur municipal et le bureau du maire amorcent le travail d'élaboration des projets de budgets annuels conformément aux orientations budgétaires approuvés par le Conseil. Cette étape, sur laquelle nous reviendrons ci-après, consiste notamment à consulter différents membres du Conseil et à passer en revue les présentations budgétaires annuelles de chacune des directions générales.

Dans la foulée d'un vaste examen, on dépose au Conseil un projet de budget consolidé qui tient compte de tous les impératifs se rapportant aux dépenses de fonctionnement et d'immobilisations et qui fait état de toutes les incidences qui en découlent pour les services municipaux.

Le projet de budget est ensuite soumis à des consultations publiques, qui consistent à tenir, dans les différents quartiers, des réunions avec des membres du Conseil et des cadres supérieurs de la Ville pour pouvoir donner suite aux commentaires du public et élaborer des options en s'inspirant de ces commentaires.

Après la tenue de ces consultations publiques, chaque comité permanent se penche sur le budget proposé et écoute les commentaires des délégations publiques avant d'étudier et d'approuver les révisions à apporter aux projets de budgets. Après avoir mené son propre examen, chaque comité permanent recommande, pour son secteur de service, le budget à examiner et à adopter par le Conseil municipal.

Enfin, le Conseil se penche, en séance plénière, sur les projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations et y apporte des modifications, en tenant compte des présentations budgétaires des commissions et des comités. À la fin de cet examen, le Conseil adopte officiellement les budgets annuels de fonctionnement et d'immobilisations.

Déroulement de l'examen critique du budget

Comme nous le précisons ci-dessus, dès le début de chaque cycle budgétaire, la trésorière municipale publie un rapport précisant le calendrier des budgets et établit les orientations budgétaires par l'entremise du Comité des finances et du développement économique et du Conseil municipal. On recueille ensuite les présentations sur les projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations pour le processus de l'*examen critique du budget*, qui consiste à examiner les plans et les présentations budgétaires annuelles des directions générales.

Comme l'indique le rapport intitulé « [Examen critique du budget et examen des services](#) » (ACS2015-CMR-OCM-0032), le processus de l'examen critique du budget comportait à l'origine quatre étapes. Dans ce rapport, on proposait de mettre sur pied le Comité d'étude du budget dans le cadre du processus existant de l'examen critique du budget conformément aux modalités suivantes.

1. **Le Service des finances procède à un examen critique du budget**, dans le cadre duquel le personnel de ce service examine les estimations budgétaires des directions générales pour révision ou confirmation.
2. La deuxième étape comprend les deux éléments suivants :
 - a. **l'examen critique des budgets des portefeuilles**, dans le cadre duquel le directeur municipal et les directeurs municipaux adjoints se réunissent avec les cadres de chacune des directions générales pour passer en revue leurs budgets par rapport aux exigences de la loi et aux priorités du Conseil, ainsi qu'aux orientations et aux directives budgétaires pertinentes;
 - b. la **consultation des conseillers municipaux**, dans le cadre de laquelle le maire et le directeur municipal se réunissent avec chacun des conseillers pour leur demander leur avis sur les priorités et les économies d'efficience;
3. **Le Comité d'étude du budget** procède à un examen qui constitue un autre niveau d'évaluation et d'analyse des estimations budgétaires des directions générales.

4. On tient un **examen général** dans le cadre duquel le maire et le Comité de la haute direction évaluent *toutes* les présentations.
5. Le maire, le directeur municipal et la trésorière procèdent à un **dernier examen** avant de finaliser les projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations.

Mise sur pied du Comité d'étude du budget

En décembre 2015, le Conseil municipal a mis sur pied le Comité d'étude du budget; ce groupe de travail, constitué de cadres supérieurs de la Ville et de membres du Conseil municipal, visait à rehausser le processus existant de l'examen critique du budget en quatre étapes, dont nous avons donné un aperçu ci-dessus, et à assurer le suivi systématique et le compte rendu des risques budgétaires.

Conformément à son mandat, le Comité doit « procéder à un examen des estimations annuelles des projets de budgets de fonctionnement en mettant l'accent sur les hypothèses budgétaires essentielles pour s'assurer que les données budgétaires ont été suffisamment bien analysées, remises en question et entérinées et pour examiner les rapports trimestriels sur les résultats budgétaires et les résultats réels préparés par le personnel ».

Ce mandat définit plus précisément les trois principaux rôles du Comité, à savoir :

- examiner les projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations, ainsi que les estimations budgétaires de chaque direction générale;
- examiner la constitution des immobilisations, les recettes courantes, les estimations des recettes fiscales, ainsi que le modèle et la présentation du budget, sans faire intervenir les directions générales;
- mener des examens trimestriels sur la situation des résultats budgétés par rapport aux résultats réels avant de finaliser et de soumettre au Conseil, pour étude, les rapports trimestriels et de fin d'exercice sur la situation des budgets de fonctionnement et d'immobilisations.

Le Comité est constitué de cadres supérieurs de la Ville et de membres du Conseil municipal.

Calendrier

Le Comité d'étude du budget a été mis sur pied en décembre 2015, dans le cadre des délibérations budgétaires de 2016.

Budget de 2017

Dans la première année, le Comité d'étude du budget s'est réuni à quatre reprises hors du cadre du processus budgétaire annuel, soit le 10 février 2016, le 12 avril 2016, le 18 mai 2016 et le 19 août 2016.

En juin 2016, le Conseil a approuvé le rapport « [Processus proposé pour le calendrier et la consultation sur le budget de 2017](#) » (ACS2016-CMR-FIN-0018). Dans le cadre du calendrier budgétaire, on proposait, dans ce rapport, de tenir des réunions distinctes du Comité d'étude du budget (les 24 et 28 octobre 2016) afin d'examiner le projet de budget de chaque comité permanent et de faire participer à ces réunions les présidents et les vice-présidents des différents comités. On a en outre proposé de tenir cet examen avant de déposer effectivement le projet de budget, en novembre 2016.

Le Comité d'étude du budget s'est réuni une fois, le 7 novembre 2016, avant de déposer les projets de budgets. Les réunions du Comité d'étude du budget étaient prévues pour le 24 et le 28 octobre 2016; elles ont toutefois été reportées à la demande du Service des finances, puisqu'on menait toujours des travaux dans la préparation du projet de budget de 2017.

Je crois savoir que les réunions proposées du Comité d'étude du budget avec les présidents et les vice-présidents des comités permanents n'ont pas eu lieu comme prévu à l'origine. Dans un courriel adressé à tous les membres du Conseil municipal avant le dépôt des projets de budgets de 2017, le directeur municipal a confirmé que son bureau, la trésorière municipale et le bureau du maire avaient tenu des réunions individuelles avec les présidents et les vice-présidents des comités permanents au début de septembre afin de discuter des priorités. Toutefois, en raison d'un certain nombre d'enjeux, les réunions du Comité d'étude du budget avec les présidents et les vice-présidents des comités permanents avant le dépôt des projets de budgets n'ont pas eu lieu. Ces réunions ont eu lieu après le dépôt des projets de budgets, mais avant que les comités permanents se penchent sur leur propre projet de budget de 2017. Lesdites réunions ont eu lieu comme suit : le 14 novembre 2016 : Sous-comité de la technologie de l'information (SCTI) et Comité de l'environnement (CE); le 18 novembre 2016 : Comité de l'agriculture et des affaires rurales (CAAR); le 22 novembre 2016 : Comité des finances et du développement économique (CFDE); le 25 novembre 2016 : Comité des transports (CT); et le 29 novembre 2016 : Comité des services communautaires et de protection (CSCP) (dans la réunion du CSCP, le quorum n'a pas été atteint).

Les projets de budgets ont été déposés le 9 novembre 2016 et le Conseil a officiellement adopté, le 14 décembre 2016, les budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2017.

Budget de 2018

En 2017, le Comité d'étude du budget s'est réuni à trois reprises hors du cadre du processus budgétaire annuel, soit le 24 février 2017, le 26 mai 2017 et le 18 août 2017.

Le 14 juin 2017, le conseil a approuvé le rapport intitulé « [Processus proposé pour le calendrier et la consultation sur le budget de 2018](#) » (ACS2017-CSD-FIN-0013), dans lequel on proposait de tenir une seule réunion du Comité d'étude du budget pour passer en revue l'information budgétaire « en mettant surtout l'accent sur les rajustements opérationnels, économiques, législatifs et stratégiques, et sur les économies d'efficience ou les hausses de recettes prévues dans le projet de budget proposé pour 2018 ». On a en outre proposé de consulter les présidents des comités afin de discuter des priorités des différents comités, entre le 9 et le 18 octobre 2017, avant la réunion du Comité d'étude du budget. Les présidents et les vice-présidents des comités permanents auraient une autre occasion de passer en revue leurs propres documents sur les projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations dans le cadre des réunions d'approbation de l'ordre du jour, en s'inspirant des commentaires des cadres compétents des directions générales.

Entre le 14 septembre 2017 et le 18 octobre 2017, le bureau du maire et le directeur municipal ont tenu différentes réunions avec les conseillers pour passer en revue les priorités des quartiers et prendre connaissance de leurs commentaires avant de déposer les projets de budgets.

Les plaignants ont également fait savoir qu'une fois de plus, les présidents des comités permanents n'avaient pas été consultés dans l'examen consacré par le Comité d'étude du budget aux projets de budgets et ont porté ce fait à mon attention pour étude. Au cours de l'entrevue que j'ai tenue avec lui, le directeur municipal a expliqué que ces consultations ne sont pas obligatoires, mais qu'elles peuvent se tenir selon les besoins. Il a affirmé qu'aucune consultation ne s'était révélée nécessaire dans le contexte du Comité d'étude du budget en 2017.

Après avoir examiné cette question en particulier, j'ai conclu que l'intervention des présidents des comités permanents dans l'examen consacré par le Comité d'étude du budget aux projets de budgets et la question de savoir s'ils sont intervenus ou non relèvent de l'application des politiques et ne sont donc pas de mon ressort. Les

membres du Conseil municipal qui considèrent que les consultations du Comité d'étude du budget auprès des présidents de comités posent problème dans le processus budgétaire peuvent, s'ils le souhaitent, porter la question à l'attention du CFDE ou du Conseil lui-même.

Le Comité d'étude du budget a tenu sa réunion le 3 novembre 2017. Il s'agissait de la dernière réunion de ce comité avant le dépôt et l'adoption des budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018.

À cette réunion, la trésorière a présenté au Comité un aperçu des projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018. Elle a fait savoir au Comité qu'à cette date, le personnel de la Ville prévoyait un léger déficit pour la municipalité. La trésorière a aussi fait savoir que certaines questions en suspens pourraient avoir une incidence positive sur le budget, en compensant le léger déficit ou en donnant lieu à un léger excédent.

Les projets de budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018 ont été déposés auprès du Conseil municipal le 8 novembre 2017. Entre le 9 novembre et le 12 décembre 2017, tous les comités permanents, ainsi que la Commission du transport en commun, la Commission des services policiers d'Ottawa, le Conseil d'administration de la bibliothèque publique d'Ottawa, le Conseil de santé d'Ottawa et les comités consultatifs ont tenu des réunions pour étudier les projets de budgets de 2018 de leur propre secteur et pour entendre les commentaires des délégations publiques.

Le 7 décembre 2017, un groupe de huit conseillers municipaux a annoncé, sur Twitter, qu'il avait l'intention de présenter une motion dans le cadre des délibérations budgétaires du Conseil du 13 décembre 2017. Dans ce projet de motion, ils proposaient « qu'un prélèvement ponctuel réservé aux infrastructures et fixé à 0,5 % vienne s'ajouter au compte de taxes foncières de l'ensemble de la Ville et que toutes les recettes soient consacrées au renouvellement des immobilisations financées grâce aux recettes fiscales ».

Le lendemain, la trésorière a appris que la Ville avait reçu le relevé définitif de l'évaluation foncière supplémentaire de la Société d'évaluation foncière des municipalités (l'« évaluation de la SÉFM »). La trésorière a alors fait savoir au directeur municipal et au bureau du maire qu'il y aurait probablement, en raison de ce fait nouveau, un excédent, bien qu'aucun chiffre n'ait encore été confirmé. Elle a aussi fait savoir que le personnel travaillerait pendant la fin de semaine pour confirmer le chiffre exact de cet excédent. Tard dans la journée du lundi 11 décembre 2017, la trésorière a

confirmé le montant de l'excédent au directeur municipal et au bureau du maire. Entre la soirée du lundi et l'avant-midi du mercredi, une autre motion, visant les dépenses d'infrastructure, a été rédigée par le bureau du maire et l'information a été transmise par ce bureau à un certain nombre de conseillers municipaux.

Le 13 décembre 2017, le Conseil municipal s'est penché sur les dernières recommandations budgétaires et a adopté les budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018. Au début de l'étude du budget annuel par le Conseil, le maire a prononcé quelques mots en guise d'introduction pour ensuite demander à la trésorière, conformément à la pratique, s'il y avait des changements importants qu'il faudrait porter à l'attention du Conseil avant de commencer les délibérations. En réaction, la trésorière a fait savoir au Conseil qu'il y avait des faits nouveaux depuis que les projets de budgets avaient été déposés le 8 novembre 2017 et que le personnel de la Ville prévoyait désormais un excédent pour 2017. Cet excédent a été expliqué par des résultats meilleurs qu'attendu à la fin de novembre, par l'évaluation de la SÉFM et par le paiement tenant lieu d'impôts pour plusieurs propriétés du gouvernement fédéral. La trésorière a confirmé que le Conseil pouvait disposer de ces fonds supplémentaires dans le cadre du budget de 2018.

Le maire a ensuite présenté une motion, proposée par lui-même et appuyée par M. Jean Cloutier, conseiller municipal, afin d'affecter la somme de dix millions de dollars des fonds excédentaires au renouvellement général des infrastructures dans le budget de 2018. On a ensuite invité les membres du Conseil à présenter d'autres motions pour étude pendant les délibérations budgétaires. M. Jeff Leiper, conseiller municipal, a présenté une motion contradictoire sur les infrastructures, qu'il a ensuite retirée. En définitive, la motion du maire a été adoptée à l'unanimité.

Le 14 décembre 2017, quelques conseillers municipaux ont été invités à l'émission de Rob Snow pour discuter du budget de la Ville. Lorsqu'on lui a demandé s'il était au courant de l'excédent, M. Allan Hubley, conseiller municipal, a répondu qu'en tant que membre du Comité d'étude du budget, il avait su, un mois avant que le Conseil se penche sur le budget, que la Ville « allait enregistrer un excédent très important ».

Ce sont ces déclarations qui ont amené les plaignants à demander le procès-verbal de la réunion du Comité d'étude du budget et, en particulier, le procès-verbal de la réunion au cours de laquelle la question de l'évaluation de la SÉFM avait été débattue comme l'avait laissé entendre le conseiller municipal dans ses commentaires à la radio. Dans le procès-verbal confidentiel transmis aux plaignants, il n'était pas question de

l'information évoquée pendant l'émission de Rob Snow. C'est pourquoi la demande d'enquête a été déposée le 8 janvier 2018.

ANALYSE

En analysant l'information qui m'a été soumise, je me suis essentiellement préoccupé de savoir si les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* à propos de la tenue des réunions publiques et, en définitive, de ma compétence d'enquêteur sur les réunions s'appliquaient aux réunions du Comité d'étude du budget.

La loi exige de tenir publiquement toutes les réunions d'un conseil, d'une commission locale ou d'un comité de l'un ou de l'autre, sauf dans les cas particuliers définis dans la loi visée ci-dessus.

Définition du « comité »

La première étape à franchir pour savoir si je suis compétent en la matière a consisté à savoir si le Comité d'étude du budget répondait à la définition d'organisme assujetti aux dispositions sur les réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. L'article 238 de la loi comprend les définitions qui s'appliquent à ces dispositions. En particulier, en entend par « comité » (les mots soulignés en caractères gras l'ont été par l'auteur) tout :

Comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, **dont au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux** ou conseils locaux.

Le Règlement de procédure de la Ville définit le « comité » ou la « commission » comme suit « Tout comité et toute commission du Conseil, y compris les comités permanents, la Commission du transport en commun, les comités spéciaux et les sous-comités ». Le Règlement de procédure précise en outre que :

« Seuls des membres du Conseil sont nommés aux comités permanents, aux commissions et aux sous-comités du Conseil, à l'exception de la Commission du transport en commun, qui se compose de huit membres du Conseil et de quatre résidents, et du Sous-comité du patrimoine bâti, qui se compose de quatre membres du Conseil et de trois résidents. »

Il a été proposé que selon la composition établie dans le rapport intitulé « Examen critique du budget et examen des services » (ACS2015-CMR-OCM-0032), le Comité d'étude du budget soit constitué des membres suivants :

- le maire;
- le directeur municipal;
- le trésorier;
- le trésorier adjoint;
- le gestionnaire, Planification budgétaire et financière;
- le greffier municipal et avocat général;
- deux directeurs municipaux adjoints;
- le président du Comité de vérification.

Pendant l'étude du rapport du personnel de la Ville, le Comité des finances et du développement économique a demandé à modifier la composition du Comité d'étude du budget pour y faire siéger le vice-président du Comité de vérification.

Le Comité d'étude du budget était finalement constitué de trois membres du Conseil municipal et de sept employés de la Ville. Conformément au mandat du Comité d'étude du budget (CEB), les présidents des comités permanents peuvent être invités à participer aux activités du CEB, au besoin, sans toutefois être considérés comme des membres officiels de ce comité.

En 2016, le remaniement organisationnel a donné lieu à des modifications dans la composition du Comité d'étude du budget pour ce qui est des membres du personnel qui en font partie. En particulier, les deux anciens postes de directeur municipal adjoint ont été retranchés de la composition de ce comité. Trois membres du Conseil municipal et cinq employés de la Ville faisaient désormais partie du Comité d'étude du budget.

Malgré les modifications apportées à la composition du Comité d'étude du budget depuis qu'il a été mis sur pied, le nombre d'élus n'a jamais dépassé le seuil de 50 % exigé en vertu de la définition du terme « comité » dans la loi.

Outre la composition, l'Ombudsman de l'Ontario a décidé qu'il faut aussi examiner le rôle et la fonction d'un groupe en se demandant si un organisme répond à la définition du terme « comité » de la loi. Dans ses nombreux rapports, l'Ombudsman a adopté la distinction suivante pour savoir si une entité exerce les fonctions d'un comité ou d'un organisme comparable :

« [q]uand des groupes échangent principalement des renseignements ou font progresser des positions dont la municipalité a déjà décidé, sans faire un travail préparatoire au processus décisionnel du Conseil, l'organisme ne constitue pas un comité. En revanche, si les groupes ont le pouvoir de prendre des décisions

et de faire des recommandations au Conseil, ils peuvent fonctionner en tant que comités. »¹

Comme le précise clairement son mandat, le Comité d'étude du budget ne prend pas de décision de principe touchant les programmes de la Ville. Il a plutôt été mis sur pied afin d'exercer une fonction d'examen critique complémentaire du processus existant du personnel dans l'examen critique du budget. En particulier, le Comité d'étude du budget a été chargé d'analyser, de remettre en question et d'entériner les estimations budgétaires des directions générales, établies conformément aux orientations budgétaires du Conseil municipal. On n'a pas délégué, au Comité d'étude du budget, de pouvoirs décisionnels, et ce comité n'adresse pas de recommandations au Comité ni au Conseil municipal.

En examinant la documentation, et en tenant compte des résumés des mesures adoptées et des entrevues avec les membres du Comité d'étude du budget, je n'ai relevé aucun élément de preuve laissant entendre que ce comité s'était éloigné de sa fonction essentielle de remise en question des hypothèses budgétaires et d'examen des estimations budgétaires des directions générales.

Puisque le Comité d'étude du budget ne répond pas aux critères de composition ou de fonction exposés ci-dessus, il ne constitue donc pas un comité du Conseil au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités* ni du Règlement de procédure. C'est pourquoi le Comité d'étude du budget n'est soumis ni aux dispositions sur les réunions publiques de la loi ni à ma compétence d'enquêteur sur les réunions.

Quoi qu'il en soit, après avoir examiné les résumés des mesures adoptées du Comité d'étude du budget, j'ai effectivement adressé, au secrétaire de ce comité, des suggestions sur les moyens à prendre pour améliorer la tenue des dossiers du Comité. En particulier, les résumés des mesures adoptées dressent la liste de tous les participants, sans préciser si quelqu'un est membre en bonne et due forme du Comité d'étude du budget. Pour éviter toute ambiguïté, dorénavant, en ce qui a trait à la composition officielle du Comité, j'ai recommandé d'indiquer clairement et distinctement, dans les procès-verbaux des réunions, les noms des membres du Comité présents, les noms des membres absents ou qui se sont excusés et, dans une liste distincte, toutes les autres personnes présentes, dont les délégués ou les

¹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Comité des loisirs de la Ville de Kirkland Lake a violé les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi sur les municipalités* (novembre 2017), 21, en ligne : < <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2017/ville-de-kirkland-lake> >

présidents ou vice-présidents des comités permanents. En réaction aux pratiques exemplaires ainsi suggérées, le secrétaire du Comité d'étude du budget et le greffier municipal et avocat général se sont entendus pour recommander au Comité de se pencher attentivement sur les révisions à apporter à son processus actuel pour l'établissement des procès-verbaux de ses réunions.

Autres motifs d'inquiétude

Tel que précisé ci-dessus, la demande d'enquête remettait en question les pratiques de tenue des réunions du Comité d'étude du budget, en insistant sur les déclarations faites par un membre du Comité et laissant entendre que de l'information non déclarée avait été échangée avec le Comité et que des réunions non déclarées auraient pu avoir lieu avant que le Conseil se penche sur les budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018.

Bien que l'analyse initiale de l'information déposée ait permis de confirmer que le Comité d'étude du budget n'était pas un comité assujéti aux dispositions sur les réunions publiques, il y avait toujours des préoccupations quant aux contraventions potentielles à ces dispositions. J'ai cru bon de devoir mener des entrevues avec le personnel compétent de la Ville et des membres du Conseil municipal afin de résoudre les inquiétudes en suspens et j'ai par la suite lancé une enquête en bonne et due forme.

Déclaration publique de M. Allan Hubley, conseiller municipal

Les allégations quant à l'information et aux réunions non déclarées dans la demande étaient essentiellement fondées sur les commentaires de M. Allan Hubley, conseiller municipal, lorsqu'il a été invité à l'émission de Rob Snow (radio CFRA) le 14 décembre 2017 :

« Rob, je siége en fait au Comité d'étude du budget, avec le maire et M. Cloutier, conseiller municipal, ainsi que le directeur municipal. Nous croyons donc savoir que nous avons très bien fait cette année parce que nous nous réunissons chaque mois et que nous suivons les plus et les moins, de sorte que je ne crois pas que quiconque soit absolument certain du résultat réel avant lundi, puisque le directeur municipal a demandé au personnel de la Ville de contrevérifier ce résultat, qu'il ne voulait pas publier tant qu'on n'en serait pas absolument certain. Mais il est certain qu'il y a un mois, nous savions que nous allions inscrire un excédent considérable. »

Dans le cadre de l'enquête, il est devenu évident que les déclarations publiques de M. Hubley, conseiller municipal, ne rendaient pas fidèlement compte des activités du Comité d'étude du budget.

Pendant l'entretien que j'ai eu avec lui, M. Hubley m'a expliqué le contexte et la teneur de ses propos pendant cette entrevue à la radio. Il a d'abord affirmé qu'il avait l'intention de s'exprimer strictement en son nom, et non en celui du Comité d'étude du budget. Il a aussi précisé qu'en déclarant que « nous nous réunissons chaque mois... » et qu'« il est certain qu'il y a un mois », il parlait en fait de quatre réunions seulement du Comité d'étude du budget et de la date plus précise du 3 novembre 2017, soit la date de la dernière réunion du Comité d'étude du budget. Il a déclaré qu'il n'y avait pas d'autres réunions du Comité d'étude du budget que celles qui ont été déclarées et qu'aucune autre réunion n'avait eu lieu après le 3 novembre 2017. M. Hubley a reconnu que les commentaires exprimés pourraient conduire une personne raisonnable à conclure que plusieurs autres réunions avaient pu avoir lieu avant la dernière réunion du 3 novembre 2017 et qu'une autre réunion avait pu avoir lieu le 14 novembre 2017 ou aux environs de cette date.

Ce conseiller municipal a aussi expliqué que la déclaration selon laquelle « nous savions que nous allions inscrire un excédent considérable » se rapportait uniquement à son jugement personnel et individuel et à ses propres prévisions. Il a confirmé que la question de l'évaluation foncière de la SÉFM n'avait pas été discutée précisément à la réunion du Comité d'étude du budget le 3 novembre 2017. Il a toutefois personnellement fait observer, dans les pièces justificatives fournies par la trésorière de la Ville, que les paiements fédéraux en remplacement des taxes foncières étaient inscrits comme question pour les revenus en suspens. Il a par la suite conclu que si cette question avait été tranchée avant la réunion budgétaire du Conseil le 13 novembre 2017, la Ville aurait en définitive terminé l'exercice financier avec un excédent considérable. Il a aussi confirmé qu'à la dernière réunion du Comité d'étude du budget, il n'était pas d'accord avec des collègues et qu'il avait en fait appris, auprès du bureau du maire, le chiffre précis de l'excédent un jour ou deux avant la réunion du Conseil le mercredi 13 décembre 2017.

D'après mes entrevues, je crois savoir que la trésorière a confié au Comité d'étude du budget, le 3 novembre 2017, que le personnel de la Ville prévoyait effectivement un léger déficit pour 2017 et que quelques questions en suspens pourraient compenser le déficit ou donner lieu à un léger excédent.

L'explication fournie par M. Hubley, conseiller municipal, à propos du nombre de réunions tenues cadre avec les éléments de preuve réunis dans la documentation du Comité d'étude du budget et dans les entrevues.

Par conséquent, j'accepte les explications et les éclaircissements de M. Hubley, conseiller municipal, dans les déclarations qu'il a faites à l'occasion de l'émission de radio de Rob Snow et je ne relève aucun élément de preuve étayant l'allégation selon laquelle le Comité d'étude du budget aurait tenu des réunions non déclarées et aurait eu accès, avant la réunion du Conseil municipal le 13 décembre 2017, à de l'information non déclarée en ce qui concerne le déficit ou l'excédent de 2017.

Autres réunions potentielles

Les entrevues menées auprès des plaignants et d'autres membres du Conseil municipal ont révélé des préoccupations à propos d'autres réunions informelles à huis clos qui auraient pu avoir lieu avant les délibérations budgétaires du Conseil le 13 décembre 2017, ce qui aurait pu contrevenir à la loi.

Conformément au résumé du contexte, deux motions ont été déposées au Conseil le 13 décembre 2017, et toutes deux ont été préparées et débattues avec des membres du Conseil municipal avant la réunion. En ce qui concerne la première motion, huit conseillers municipaux ont confirmé publiquement qu'ils avaient l'intention d'appuyer la motion lorsqu'elle a été annoncée et diffusée sur Twitter, six jours avant la réunion du Conseil. La deuxième motion, présentée par le maire aussitôt après le compte rendu de la trésorière à la réunion du Conseil, paraissait réunir les voix nécessaires avant le début de la réunion. Je crois savoir que cette spéculation a été renforcée par des déclarations personnelles et publiques dans la journée ou les deux journées qui ont suivi la réunion du Conseil. Dans un cas comme dans l'autre, on a exprimé des préoccupations selon lesquelles des réunions informelles de membres du Conseil auraient pu avoir lieu.

Jusqu'à une époque récente, la loi définissait simplement une « réunion » comme suit : toute « réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre ». Cette définition, décrite par l'Ombudsman de l'Ontario comme « non instructive et circulaire »², n'apporte pas énormément de

² Ombudsman de l'Ontario, *Présentation au Comité permanent de la politique sociale – projet de loi 68*, Loi de 2017 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne, 6, en ligne < <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Ombudsman-Bill68-EN-accessible.pdf>

précisions pour se pencher sur d'autres types de réunions qui pourraient contrevenir aux dispositions sur les réunions publiques.

À titre d'enquêteur sur les réunions pour la Ville d'Ottawa, je suis appelé, à intervalles réguliers, à donner des directives sur les modalités selon lesquelles les dispositions relatives aux réunions publiques pourraient s'appliquer dans différentes circonstances. D'après les positions adoptées par mes collègues provinciaux, dont l'Ombudsman de l'Ontario, voici les critères auxquels je m'en remets pour savoir si les dispositions sur les réunions publiques s'appliquent ou non :

- 1) La réunion permet-elle d'atteindre un quorum de membres du Conseil municipal ou d'un comité du Conseil?
- 2) Dans ce cas, la discussion ou l'objectif de la réunion permet-elle de faire avancer considérablement les affaires du Conseil?
- 3) Les exceptions évoquées à l'article 239 de la loi s'appliquent-elle?

Cette définition pratique s'apparente beaucoup à une nouvelle définition du terme « réunion » intégrée officiellement dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* dans le cadre des changements adoptés dans le projet de loi 68 (*Loi de 2017 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne*).

Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'article 238 de la loi définit désormais le terme « réunion » comme suit (les mots soulignés en caractères gras l'ont été par l'auteur) :

« Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, au cours de laquelle, à la fois :

a) le quorum est atteint;

b) les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil ou du comité.

Dans le cadre de mes entrevues avec des membres du Conseil et des employés de la Ville, je n'ai pas relevé de preuve confirmant qu'il y avait eu des réunions formelles ou informelles non déclarées entre des membres du Conseil avant les délibérations budgétaires du Conseil le 13 décembre 2017, soit par le groupe de conseillers qui appuie la motion de M. Leiper, qui a été retirée, soit par le groupe de conseillers qui appuie la motion du maire, qui a été adoptée, et qui répondraient au critère évoqué ci-dessus.

Je souhaite profiter de l'occasion pour confirmer que les dispositions sur les réunions publiques n'empêchent pas les membres du Conseil municipal de tenir des discussions, de se réunir informellement ou de faire appuyer une motion ou une initiative en particulier. Il s'agit du déroulement naturel de la vie politique municipale. Quoi qu'il en soit, nous invitons les membres du Conseil à être attentifs et à éviter que les réunions informelles puissent faire avancer considérablement les affaires ou les décisions du Conseil hors du domaine public, en particulier si on atteint par inadvertance le quorum du Conseil ou d'un comité du Conseil.

Échange d'information

Enfin, la question de l'échange de l'information pendant le processus d'élaboration du budget a été portée à mon attention dans le cadre des entrevues tenues avec plusieurs membres du Conseil. Je tiens à préciser aux personnes interviewées et je note, pour les besoins du présent rapport, que les modalités de publication de l'information issue du Comité d'étude du budget ou du processus budgétaire en général ou les cas dans lesquels cette information est publiée par le personnel de la Ville ou par le maire relèvent de l'application des politiques et ne sont pas de mon ressort en ma qualité d'enquêteur sur les réunions. Il appartient entièrement au Conseil de prendre les décisions en ce qui concerne l'information à porter à l'attention de l'ensemble des membres du Conseil, ainsi que les modalités de diffusion de l'information et les cas dans lesquels cette information est diffusée.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

En plus de remettre en question les pratiques adoptées dans le déroulement des réunions du Comité d'étude du budget (CEB), la demande d'enquête a jeté le doute sur les déclarations publiques d'un membre du CEB, qui a laissé entendre que l'on avait transmis au CEB de l'information non déclarée et que des réunions non déclarées ont pu avoir lieu avant que le Conseil municipal se penche sur les budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2018. Comme je l'indique dans mon analyse ci-dessus, on a porté à mon attention, dans le cadre de l'enquête, d'autres déclarations faites à propos de réunions informelles qui ont pu avoir lieu en contravention des dispositions sur la tenue des réunions publiques.

Selon ma conclusion, le CEB ne répond pas à la définition du terme « comité » au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités* ni du *Règlement de procédure de la Ville*. C'est pourquoi le Comité d'étude du budget n'est pas soumis aux dispositions relatives à la

tenue des réunions publiques ni à ma compétence d'enquêteur sur les réunions de la Ville.

Comme l'indique le rapport, la question de l'intervention des présidents des comités permanents dans les activités du CEB a été portée à mon attention pour étude. Selon ma conclusion, l'intervention des présidents des comités permanents dans l'étude, par le CEB, des projets de budget et la question de savoir s'ils sont intervenus ou non relèvent de l'application des politiques et ne sont donc pas de mon ressort.

Je conclus en outre qu'il n'y a aucun élément de preuve justifiant les déclarations selon lesquelles des membres du Conseil municipal auraient participé, avant que le Conseil tienne ses délibérations sur le budget le 13 décembre 2017, à des réunions non déclarées, formelles ou informelles, qui se seraient déroulées en contravention des dispositions relatives aux réunions publiques.

Enfin, on m'a demandé de me pencher et de rendre une décision sur la responsabilité du personnel de la Ville et du maire dans les échanges d'information qui se déroulent pendant le processus budgétaire. Selon ma conclusion, la diffusion de l'information budgétaire est également une question qui relève de l'application des politiques, sur laquelle doit se pencher le Conseil, et qui n'est pas de mon ressort.

Je n'ai aucune recommandation à adresser au Conseil à cet égard.

RAPPORT

Bien que mon enquête ne m'ait pas permis de relever de contravention aux règles sur les réunions publiques édictées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la question a été largement débattue publiquement et la demande d'enquête a été rendue publique par l'un des plaignants.

Je crois que dans l'intérêt public, je dois déposer le présent rapport auprès du Conseil municipal et donner des indications à propos de l'évolution des règles sur les réunions publiques, en plus d'apporter des précisions sur mes pouvoirs à titre d'enquêteur sur les réunions.

Le Conseil municipal n'a pas à donner suite au présent rapport.

Je vous prie d'agréer mes salutations distinguées.

Robert Marleau, C.M.
Enquêteur sur les réunions