

Report to/Rapport au :

Governance Renewal Sub-Committee
Sous-comité du renouvellement de la gouvernance

Finance and Economic Development Committee
Comité des finances et du développement économique

and Council / et au Conseil

April 25, 2013
25 avril 2013

Submitted by/Soumis par : M. Rick O'Connor, City Clerk and Solicitor / Greffier
municipal & chef du contentieux

Robert Marleau, Integrity Commissioner / Commissaire d'intégrité

Contact Person / Personne ressource: *Leslie Donnelly,*
Deputy City Clerk / Greffier adjoint
(613)580-2424 x28857. Leslie.Donnelly@ottawa.ca

CITY WIDE / À L'ÉCHELLE DE LA VILLE

Ref N°: ACS2013-CMR-CCB-0028

**SUBJECT: CODE OF CONDUCT FOR MEMBERS OF COUNCIL AND GIFTS
REGISTRY**

**OBJET : CODE DE CONDUITE POUR LES MEMBRES DU CONSEIL ET
REGISTRE DES CADEAUX**

REPORT RECOMMENDATIONS

That the Joint Governance Renewal Sub-Committee and Finance and Economic
Development Committee recommend Council:

1. Approve the Code of Conduct for Members of Council listed in Document 1, as
described in this report and including the following elements:

a. General Integrity;

- b. Confidential Information;
 - c. Conduct at Council/Committee Meetings;
 - d. Discrimination and Harassment;
 - e. Improper Use of Influence;
 - f. Use of Municipal Property;
 - g. Conduct Respecting Staff;
 - h. Expenses;
 - i. Conduct Respecting Lobbying;
 - j. Gifts, Benefits and Hospitality;
 - k. Election-Related Activity; and
2. Compliance with the Code;
Approve that the effective date for the Code of Conduct for Members of Council be July 1, 2013; and
3. Receive the Integrity Commissioner's Complaints Protocol for the Code of Conduct as described in this report and listed in Document 3.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Que le Sous-comité du renouvellement de la gouvernance et le Comité des finances et du développement économique, en réunion conjointe, recommande au Conseil d'approuver ce qui suit :

1. Approbation du Code de conduite pour les membres du Conseil inclus dans le

document 1, tel que décrit dans le présent rapport et comprenant les points suivants :

- a. Intégrité;
 - b. Information privilégiée;
 - c. Conduite lors des réunions du Conseil ou d'un comité;
 - d. Discrimination et harcèlement;
 - e. Abus de pouvoir;
 - f. Utilisation de ressources et de biens municipaux;
 - g. Conduite à l'égard du personnel;
 - h. Dépenses;
 - i. Conduite à l'égard du lobbying;
 - j. Cadeaux, avantages et invitations;
 - k. Activités liées aux élections;
2. Respect du Code de conduite;
 Approbation de la date d'entrée en vigueur du Code de conduite pour les membres du Conseil au 1^{er} juillet 2013; et
 3. Réception du protocole de plaintes du commissaire à l'intégrité pour le Code de conduite tel que décrit dans le présent rapport et inclus dans le document 3.

SOMMAIRE

Dans la mesure où existe un cadre de responsabilisation, je pense que son but global est d'instaurer une confiance au sein du public et de s'en assurer. Et en disant cela, on met l'accent non seulement sur les normes qui sont respectées, mais sur l'apparence de cette conformité envers le public et bien entendu, et non pas sur la progression des objectifs ou des

intérêts des personnes qui peuvent à l'occasion occuper un poste.¹

[traduction libre]

Le doyen Lorne Sossin, Osgoode Law School

Dans le cadre de l'examen de la gouvernance pour 2010-2014, le Conseil municipal a appuyé un cadre de responsabilisation qui comprend un Code de conduite pour les membres du Conseil, la création d'un poste de commissaire à l'intégrité, la divulgation publique des dépenses administratives, un registre des lobbyistes à faible coût et un registre des cadeaux. Cela s'ajoute à la Politique sur la reddition de compte et la transparence, à la Politique sur la délégation de pouvoirs, à l'application de dispositions législatives liées au bureau du vérificateur général et à la création d'un poste d'enquêteur pour les réunions afin de traiter les plaintes associées aux réunions en huis clos adoptées en novembre 2008 pour répondre aux exigences obligatoires prescrites par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Depuis janvier 2011, les membres du Conseil divulguent leurs dépenses tous les mois et ils ont approuvé des lignes directrices bien précises relativement à cette divulgation, notamment le niveau de détails qui doit être fourni pour certaines dépenses. Le 11 juillet 2012, le Conseil municipal a approuvé la mise en place d'un registre des lobbyistes et a créé un poste de commissaire à l'intégrité. Le présent rapport recommande un Code de conduite pour les membres du Conseil et un registre de cadeaux. Un autre rapport recommande de mettre en œuvre une politique des dépenses pour les membres du Conseil ainsi qu'une politique sur les événements communautaires et spéciaux et les campagnes de financement.

Le 29 août 2012, le greffier municipal et chef du contentieux a annoncé la nomination de M. Robert Marleau au poste de commissaire à l'intégrité. M. Marleau compte 32 ans d'expérience parlementaires, dont 13 années comme greffier de la Chambre des communes. Il a également occupé le poste de commissaire à la protection de la vie privée par intérim et celui de commissaire à l'information du Canada.

Le commissaire à l'intégrité est titulaire d'une charge créée par une loi comme le décrit la *Loi de 2001 sur les municipalités*. En plus de ce rôle, le commissaire à l'intégrité s'est également vu déléguer les responsabilités conférées par la loi d'enquêteur pour les réunions de la Ville et de registraire des lobbyistes.

Plus particulièrement, le premier rôle du commissaire à l'intégrité au début de sa nomination a été de formuler des recommandations en vue d'un Code de conduite pour les membres du Conseil, y compris la Politique sur les dépenses et le registre de cadeaux. Après l'adoption de ces politiques par le Conseil, le commissaire à l'intégrité

¹ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5584.

supervisera leur mise en œuvre, formulera des conseils aux membres du Conseil, donnera des interprétations et, au besoin, enquêtera sur les plaintes et recommandera des sanctions.

Le commissaire à l'intégrité et le personnel municipal ont travaillé ensemble pour formuler des recommandations sur les derniers éléments du cadre de responsabilisation, notamment le Code de conduite, le registre des cadeaux, la Politique sur les dépenses et une Politique sur les événements communautaires et spéciaux et les campagnes de financement, pour présentation au Conseil.

Bien que le Code de conduite et le registre des cadeaux relèvent du rôle du commissaire à l'intégrité et que la Politique sur les dépenses et la Politique concernant les événements communautaires et spéciaux et les campagnes de financement seront administrées par le greffier et chef du contentieux et la greffière adjointe, toutes les recommandations ont été élaborées conjointement, afin qu'elles concordent entre elles et qu'elles concordent avec les autres éléments du cadre.

De plus, le commissaire à l'intégrité a consulté tous les 24 membres du Conseil.

L'objectif du Code de conduite

La culture d'intégrité d'une organisation est l'ensemble des valeurs qui se manifestent au sein de cette dernière. Ces valeurs constituent la première ligne de défense contre les comportements contraires à l'éthique et elles exercent la plus forte influence. Dans toute organisation donnée, il existe une culture d'intégrité officielle et informelle. La culture officielle est une politique écrite. La culture informelle est acquise en observant le comportement des autres, et c'est celle qui prévaut habituellement. Idéalement, la culture officielle et la culture informelle sont les mêmes, et les valeurs établies par écrit reflètent les valeurs réelles quotidiennes au travail au sein d'une organisation, les valeurs que les personnes respectent et adoptent.² [traduction libre]

L'honorable juge Denise E. Bellamy

Un Code de conduite établit un modèle de comportements éthiques dont on s'attendrait d'un groupe en particulier. L'une des premières étapes de l'élaboration d'un Code de conduite pour les membres du Conseil est de comprendre pourquoi un tel code est nécessaire alors qu'il existe déjà un certain nombre de textes législatifs régissant le comportement éthique des membres du Conseil. Le Code sur les conflits d'intérêts pour

² L'honorable juge Denise E. Bellamy, Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry-Toronto External Contracts Inquiry, Volume 2, 'Good Government', 2005, Toronto, p. 26

les membres de la Chambre des communes donne un bon aperçu du but d'un Code de conduite pour les représentants élus. Un Code de conduite pour les représentants élus devrait être établi pour :

- préserver et accroître la confiance du public envers l'intégrité des députés ainsi que le respect et la confiance que la société accorde à l'institution;
- démontrer au public que les députés sont tenus de se soumettre à des normes qui placent l'intérêt du public devant leurs intérêts personnels et établir un régime transparent selon lequel le public peut juger de lui-même si cela est le cas;
- assurer une plus grande certitude et formuler des conseils à l'intention des députés sur la façon de concilier leurs intérêts personnels avec leurs tâches et leurs fonctions publiques;
- favoriser un consensus parmi les députés en établissant des règles communes et en faisant en sorte qu'un conseiller impartial et indépendant puisse répondre aux questions concernant la bonne conduite.

Pratiques exemplaires en matière de Code de conduite pour les représentants élus

Selon mon examen de la documentation et des discussions qui en ont découlé, je ne crois pas qu'il soit possible de dire qu'il existe une compétence qui soit un exemple parfait...³. [traduction libre]

Le doyen Lorne Sossin, Osgoode Law School

Contrairement aux autres professions, il n'existe aucun Code de conduite unique et généralement reconnu pour les représentants élus. Le personnel souligne que la *Loi de 2001 sur les municipalités* ne donne aucune directive quant au contenu d'un Code de conduite pour les représentants élus. Cela dit, au fil des ans, un nombre de codes de conduite pour les représentants élus a été établi pour divers niveaux de gouvernement. Ces codes prennent diverses formes : certains ont été élaborés à la suite de manquements réels ou perçus à l'éthique (p. ex., les codes pour Toronto, Mississauga et Brampton); d'autres ont été mis en œuvre en vertu d'un principe selon lequel une approche d'éthique plus transparente est une partie intégrante du gouvernement.

³ Le doyen Lorne Sossin, ÉTUDE : Examen prévu par la loi de la Loi sur les conflits d'intérêts par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (13 février 2013) : 1700-1705.

Les experts municipaux conviennent qu'il vaut mieux mettre en place un régime concernant l'éthique avant que ne survienne un problème. Ainsi, un tel code est le reflet des grandes valeurs établies et de la culture de l'organisation, plutôt qu'une réponse à des manquements à l'éthique. À cet égard, la Ville d'Ottawa possède un avantage sur d'autres municipalités de l'Ontario qui ont déjà élaboré leur Code de conduite.

Selon les directives du Conseil et du sous-comité du renouvellement de la gouvernance, le personnel a examiné de nombreux codes de conduite déjà en place dans des municipalités de l'Ontario, du Canada et à l'échelle internationale, ainsi que des codes en vigueur aux gouvernements fédéral et provinciaux, en prêtant une attention particulière à l'efficacité relative des dispositions de l'application en regard du coût global des programmes. Il existe des points communs qui sont inclus dans bon nombre de codes, et le personnel en a inclus beaucoup dans l'ébauche du Code de conduite de la Ville d'Ottawa pour les représentants élus que le présent rapport recommande.

Règle générale, il existe trois types de Codes de conduite : les codes fondés sur des règles, ceux fondés sur des valeurs et une combinaison des deux (hybride). Les codes fondés sur les règles indiquent précisément ce qu'un membre du Conseil ne doit pas faire. Ces codes incluent souvent des exemples précis ainsi que des exceptions définies aux règles pour plus de clarté. Ils ont tendance à mettre l'accent sur l'imposition de sanctions en cas d'infraction aux règles. En Ontario, la plupart des codes de conduite pour les représentants élus semblent appartenir à cette catégorie. Les codes fondés sur les valeurs fournissent des énoncés de valeurs ou de principes fondamentaux auxquels les membres du Conseil sont censés adhérer. Ils sont rédigés dans des termes positifs et sont davantage un guide qu'un ensemble de règles. La conformité est habituellement plus difficile à surveiller, car les principes ne portent généralement pas sur les détails. La Ville de Brampton a adopté un Code fondé sur les valeurs.

Les codes hybrides tentent de trouver un équilibre entre l'établissement de normes d'éthique de haut niveau et l'élaboration de règles précises à suivre aux fins de conformité.

Le Code de conduite de la Ville d'Ottawa est un code hybride. Il a été conçu de manière à être facilement compréhensible et aisément mis en œuvre. Il établit à la fois des principes directeurs et certaines règles bien précises visant à accroître la confiance du public et la responsabilité des élus. Plus important encore, le fait que les mesures sont prévues comme première étape de ce qui formera un cadre éthique de vie qui sera examiné et renouvelé régulièrement dans le cadre des examens de gouvernance réguliers.

Code de conduite provisoire et registre des cadeaux

Les municipalités et la façon dont elles fonctionnent, que ce soit au niveau de la loi, de l'administration ou de la gestion, sont certainement soumises à la progression des objectifs politiques. Et elles sont certainement assujetties à la responsabilité démocratique de ceux et celles qui ont été élus tous les quatre ans pour ce qu'ils ont accompli. Mais il est également vrai, selon moi, en lien avec l'exercice de certains pouvoirs de la Ville, que les citoyens ont droit à un traitement impartial et avisé, dissocié des aspects politiques.⁴ [traduction libre]

Professeur David Mullan, ancien commissaire à l'intégrité de Toronto

Il est de la responsabilité fondamentale des fonctionnaires de veiller à mettre leur mandat à profit pour ne promouvoir que l'intérêt public et non pour leur avantage ni leur profit personnel. Ce principe est le fondement même des règles d'éthique tant pour les représentants élus que pour les fonctionnaires. Cependant, comme la juge Bellamy le mentionne : « les rôles des représentants élus et ceux du personnel sont distincts, comme le sont les demandes en matière d'éthique. »⁵

Les représentants élus ont des responsabilités régies par la loi de « représenter le public et de tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité » ainsi que d'établir des programmes, des politiques et des procédures pour gouverner la communauté. Le maire a des responsabilités statutaires additionnelles, notamment : d'exercer un leadership envers le Conseil, de représenter la municipalité pour les fonctions officielles, de soutenir et de promouvoir les objectifs municipaux, de promouvoir la participation du public aux activités de la Ville, d'agir à titre de représentant de la Ville dans la Ville et à l'extérieur, de promouvoir la Ville à l'échelle locale, nationale et internationale et de favoriser, pour la Ville et ses résidents, des activités qui rehaussent le bien-être économique, social et environnemental, et d'y participer.

Comme tous les représentants élus sont directement et uniquement imputables envers le public, le personnel propose que le Code de conduite soit fondé sur deux principaux éléments, comme suit :

Responsabilisation – Que les représentants élus s'assurent que leurs décisions sont prises avec une ouverture d'esprit, pour le bien du public et non

⁴ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5766-5767.

⁵ L'honorable juge Denise E. Bellamy, Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry-Toronto External Contracts Inquiry, Volume 2, 'Good Government', 2005, Toronto, p. 44.

leur avantage personnel et sans accorder de traitement de faveur à la famille, aux amis et aux partisans;

Transparence –

Que la divulgation proactive soit un aspect important pour améliorer la confiance du public envers les représentants élus. Les représentants élus doivent être perçus comme des personnes ouvertes à propos de la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches à titre de membres du Conseil.

Enfin, le personnel recommande un Code de conduite fondé sur le principe sous-jacent que les représentants sont élus pour faire preuve de jugement et de leadership sur les questions qui leur sont présentées; ils sont responsables devant leurs résidents tous les quatre ans et il revient au public de déterminer le niveau de rendement de leur représentant élu. Le personnel croit que la transparence est le meilleur outil par lequel les résidents peuvent mesurer le rendement éthique de leurs représentants élus.

Les municipalités de l'Ontario ont eu plus ou moins de succès dans la mise en œuvre de leur code de conduite. Le personnel a fourni des exemples de problèmes éprouvés par d'autres municipalités pour chacun des éléments proposés du cadre de responsabilisation et de transparence pour Ottawa.

Les éléments précis du Code de conduite proposé pour les membres du Conseil municipal d'Ottawa sont :

- **Intégrité générale** – Le Code commence par une déclaration des principes de base liés à l'intégrité, à la responsabilité et à la transparence qui constitue une règle dans le code de conduite.
- **Renseignements confidentiels** – Les membres du Conseil doivent assurer la confidentialité des renseignements sensibles qui se retrouvent en leur possession en vertu de leur mandat. Les renseignements confidentiels ne doivent pas servir à faire avancer les intérêts privés du conseiller ou de toute autre personne.
- **Conduite aux réunions du Conseil/des comités** – Les membres du Conseil se conduiront avec décorum pendant les réunions du Conseil et des comités conformément au règlement de procédure de la Ville. La responsabilité de la conduite des membres du Conseil pendant les réunions du Conseil ou des comités relève essentiellement du Conseil municipal et de la présidence du comité; cependant, le commissaire à l'intégrité pourrait être sollicité, particulièrement lorsque la plainte porte sur la présidence.

- **Discrimination et harcèlement** - Les membres du Conseil doivent se conformer aux dispositions du *Code des droits de la personne de l'Ontario* et de la Politique sur le harcèlement en milieu de travail de la Ville et ils ont le devoir de traiter les membres du public, le personnel et eux-mêmes avec respect, sans aucune forme d'abus ou d'intimidation. Selon l'expérience vécue dans d'autres territoires, cette disposition ne sert pas à traiter des problèmes décrits de manière plus appropriée comme une expression de mécontentement à l'égard de la représentation politique, des difficultés dans les relations de travail ou dans les relations interpersonnelles des conseillers.
- **Utilisation inappropriée de son influence** – Un membre du Conseil ne doit pas utiliser son titre pour obtenir un traitement préférentiel ou pour influencer des décisions en sa faveur ou à son avantage futur. Les experts conviennent que cette disposition devrait être peaufinée à un niveau élevé afin de ne pas trop restreindre la capacité des membres du Conseil à user de leur pouvoir à bon escient. Ils conviennent également que c'est le rôle du commissaire à l'intégrité d'interpréter le juste équilibre entre l'usage approprié ou non du pouvoir. Dans d'autres territoires et selon des décisions rendues récemment, un précédent a été créé relativement à l'utilisation inappropriée du pouvoir relativement aux activités privées d'un conseiller municipal.
- **Utilisation d'une ressource municipale** – Les membres du Conseil ne peuvent utiliser une ressource municipale à d'autres fins que pour les activités municipales. Par ressource municipale s'entend l'équipement, les services, les fournitures et le budget alloué aux services de la circonscription des membres. En outre, les membres du Conseil n'ont pas le droit de tirer un gain financier de l'utilisation de la propriété intellectuelle ou d'innovations technologiques.
- **Conduite à l'égard du personnel** – Les membres du Conseil et le personnel municipal ont des rôles définis dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. De manière générale, elle établit que les membres du Conseil doivent respecter les membres du personnel à titre d'employés municipaux et permettre ces derniers à faire des recommandations fondées sur leur expertise professionnelle sans influence ni entrave indues. Cette disposition ne concerne pas les questions liées aux ressources humaines et aux relations de travail. Le commissaire à l'intégrité va déterminer si les plaintes doivent être soumises au directeur municipal ou au greffier municipal et chef du contentieux pour en assurer le traitement adéquat.
- **Dépenses** – Les membres du Conseil doivent administrer le budget qui leur est alloué aux services de la circonscription conformément aux lignes directrices et aux exigences précises établies dans la Politique sur les dépenses du Conseil.

Bien qu'il ne soit pas prévu que le commissaire à l'intégrité participe aux affaires administratives liées aux budgets des conseillers, la Politique sur les dépenses du conseil incluse dans le Code de conduite prévoit que la greffière adjointe et les membres du Conseil aient recours aux services du commissaire à l'intégrité lequel peut les conseiller sur une dépense en particulier.

- **Conduite à l'égard du lobbying** – Comme il a été établi précédemment dans le cadre de la création du registre des lobbyistes, les membres du Conseil doivent faire un examen mensuel du registre des lobbyistes pour veiller à ce que toutes les activités de lobbying dont ils ont fait l'objet y soient consignées. On s'attend à ce que les membres fassent le suivi des activités non divulguées et qu'ils avisent le commissaire à l'intégrité quand elles ne sont toujours pas signalées. De plus, les membres du Conseil ne doivent pas communiquer sciemment avec un lobbyiste ayant enfreint les règles du registre et subi une sanction à cet égard.

Par ailleurs, le commissaire à l'intégrité recommande qu'il soit interdit aux membres du Conseil d'accepter tout cadeau, avantage personnel ou invitation de lobbyistes dont l'inscription au registre est active (ou de leurs clients ou de leurs employés), et toute commandite pour des événements communautaires de lobbyistes dont l'inscription au registre est active (ou de leurs clients inscrits ou de leurs employés) ne peut être acceptée que si elle est en vertu de la Politique sur les événements spéciaux et communautaires et sur les campagnes de financement.

- **Cadeaux, avantages et invitations** – Les membres du Conseil ne doivent pas accepter de cadeaux, d'avantages ou d'invitations qui, aux yeux d'un membre raisonnable du public, semblent être remis en guise de remerciement pour une influence, pour entraîner une influence, ou pour surpasser les fonctions publiques nécessaires et appropriées en question. Les cadeaux, avantages ou invitation reçus dans le cadre normal du protocole social ou d'événements communautaires reliés aux obligations du membre et à son rôle sont exemptés.

Les membres du Conseil doivent divulguer tous les cadeaux, les avantages, et les invitations reçus, supérieurs à 200 \$ individuellement, d'une même source, par année civile. Les membres du Conseil déposeront une déclaration de divulgation trimestrielle qui sera ajoutée à un registre de cadeaux public.

Les billets que reçoit un membre comme cadeau ou avantage sont également assujettis à certaines restrictions et obligations de divulgation. Une limite de deux billets pour un maximum de deux événements offerts par une même source par année civile est permise. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux événements

communautaires ou aux événements qui sont directement liés aux obligations du membre en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Tous les billets dont la valeur est supérieure à 30 \$ doivent être divulgués dans le registre de cadeaux, en précisant son utilisation (p. ex., qui y a participé avec le membre, ou s'il a été donné, à qui ou à quelle organisation, etc.).

- **Activités liées aux élections** – Les membres du Conseil doivent se comporter conformément à la Politique sur les ressources liées aux élections qui interdit l'utilisation de fonds municipaux pour des activités liées aux élections, notamment la promotion de la candidature d'une personne à une charge électorale ainsi que l'opposition à celle-ci.
- **Conformité au Code de conduite** – Le Commissaire à l'intégrité assume deux rôles soit éduquer et conseiller relativement à l'application du Code, il doit également enquêter et formuler des recommandations concernant la conformité au Code.

La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit deux sanctions qui peuvent être appliquées s'il est établi qu'une infraction a été commise : une réprimande; et la suspension de la rémunération jusqu'à 90 jours. Conformément à la plupart des autres codes, d'autres sanctions sont prévues telles : la formulation d'excuses publiques de vive voix ou par écrit; le remboursement des sommes d'argent reçues; la destitution du membre ou du président d'un comité. Il est recommandé que le Conseil conserve son autorité pour appliquer les sanctions fondées sur la recommandation formulée par le commissaire à l'intégrité.

Le Code, s'il est approuvé, s'appliquerait aux membres citoyens de la Commission du transport en commun et du Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa, lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions officielles à titre de commissaire ou de membres du Comité. La Commission du transport en commun et le Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa ont leur propre capacité de prise de décisions et peuvent exercer une influence en formulant des recommandations au Comité ou au Conseil. Conséquemment, compte tenu du fait que leurs décisions doivent être prises avec l'esprit ouvert et avec l'intérêt du public en tête et non pour un gain personnel et pour accorder des traitements préférentiels aux membres de leur famille, à leurs amis ou à leurs bailleurs de fonds, il est recommandé que les mêmes principes de responsabilité et de transparence s'appliquent aux membres citoyens de ces deux organismes du Conseil.

Mise en œuvre et plaintes

Le personnel recommande que le Code de conduite entre en vigueur le 1er juillet 2013. Ainsi, le personnel de la Ville, y compris le personnel de la Technologie de l'information, sera en mesure d'établir le registre des cadeaux et d'ajouter la possibilité de fermer un dossier de lobbying dans le registre des lobbyistes. Cet échéancier permettrait aussi au commissaire à l'intégrité d'offrir une formation sur le Code et les politiques et procédures connexes aux membres du Conseil et aux membres citoyens de la Commission du transport en commun et du Sous-comité du patrimoine bâti.

Le mécanisme de plaintes est un élément essentiel à l'exécution du Code. Pour être efficace, le processus pour porter plainte doit être aussi facile d'accès⁶ que possible pour les résidents « tout en assurant le respect des droits des membres à l'équité procédurale lorsqu'ils font l'objet d'une plainte officielle ».⁷

Le protocole de plaintes élaboré par le commissaire à l'intégrité est fondé sur le processus actuel suivi par l'enquêteur pour les réunions et sur ce que le commissaire à l'intégrité considère comme pratiques exemplaires ailleurs par rapport aux questions relatives aux codes de conduite.

Les plaintes qui se rapportent au Code de conduite seront déposées au Bureau du greffier et chef du contentieux de la même manière qu'une plainte déposée auprès de l'enquêteur pour les réunions. Ainsi, le commissaire à l'intégrité sera libéré des questions administratives, et ce, sans frais supplémentaires pour de telles questions purement administratives. Il n'y aura pas de frais exigés pour le dépôt d'une plainte.

Le Commissaire à l'intégrité a établi deux types de plaintes en vertu du protocole : officielle et non officielle. Le protocole de plaintes incite les particuliers à utiliser le processus de plainte non officielle comme premier recours pour corriger un comportement ou mettre fin à une activité qu'ils estiment en infraction au Code de conduite. Les parties en cause sont encouragées à profiter du rôle que le commissaire à l'intégrité pourrait jouer à titre de médiateur/conseiller pour les diverses questions liées à une plainte.

Bien que le commissaire à l'intégrité recommande d'utiliser le processus non officiel en premier lieu, le processus non officiel n'est pas un prérequis ni une condition préalable au recours au processus de plainte officielle.

⁶ Gregory J. Levine, Submission Respecting the City of Hamilton's Proposed Draft By-Law to establish the Office of the Integrity Commissioner, 8 mai 2008, p. 5

⁷ David Mullan, « Integrity Commissioner End of Term Report », rapport déposé devant le Conseil de la Ville de Toronto, 8 juillet 2008, p. 3.

Les plaintes officielles doivent être fondées sur des motifs raisonnables et probables d'accuser le membre de contrevenir au Code de conduite. Une plainte officielle doit être soumise par écrit, signée et datée par une personne dont on connaît l'identité et accompagnée d'une déclaration sous serment qui établit les preuves à l'appui de l'accusation.

Une fois la plainte officielle reçue, le commissaire à l'intégrité a la capacité de chercher une solution non officielle durant la période de recherche des faits du processus de plainte. Le commissaire à l'intégrité pourra informer et conseiller les parties et éventuellement faciliter une résolution sans avoir recours à une enquête complète.

Un examen des plaintes relatives aux codes de conduite d'un nombre de municipalités de l'Ontario démontre qu'un des plus grands défis dans l'établissement d'un Code est d'éviter que le mécanisme de plainte puisse servir d'instrument politique pour régler des questions qui ne relèvent pas directement du Code.

Sur les 43 rapports officiels de six municipalités (Hamilton, Aurora, Toronto, Brantford, Vaughan et Mississauga) :

- 47 % étaient des plaintes de résidents (20 plaintes – dans 16 des cas, la plainte a été rejetée ou déclarée futile ou vexatoire, n'était pas du ressort de la compétence ou le conseiller a été trouvé non coupable);
- 16 % du Conseil (7 plaintes);
- 14 % d'un conseiller contre un autre conseiller (6 plaintes);
- 14 % d'autres provenances (trois de candidates aux élections, une d'un ancien conseiller, une d'un secrétaire du Nouveau Parti démocratique provincial et une d'un membre des partenaires communautaires de la Police);
- 12 % d'employés (5 plaintes, dont deux étaient d'anciens adjoints politiques).

Par conséquent, le commissaire à l'intégrité renverra (avec le consentement du plaignant) comme suit les plaintes officielles qui seraient mieux réglées par d'autres moyens :

- les plaintes officielles liées aux relations entre le personnel et les membres du Conseil seront réglées par le directeur municipal et le greffier municipal et chef du contentieux en consultation avec le Bureau du maire;

- les plaintes officielles liées aux adjoints actuels et anciens des conseillers seront réglées par le greffier municipal et chef du contentieux et le greffier municipal adjoint;
- les plaintes officielles qui concernent des problèmes entre deux membres ou plus du Conseil seront réglées par le maire ou par le Sous-comité des services aux membres, selon le cas.

Les autres points saillants du Protocole de plaintes sont les suivants :

- Si la plainte vise une question qui fait l'objet d'une plainte non réglée en vertu d'une autre procédure (comme une instance judiciaire liée à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, une plainte concernant les droits de la personne ou autre), le commissaire à l'intégrité a le pouvoir de suspendre l'enquête dans l'attente des résultats de l'autre procédure.
- Si le commissaire à l'intégrité est d'avis que la plainte est futile, vexatoire ou qu'elle n'a pas été présentée de bonne foi, ou qu'il n'y a aucun motif ou peu de motifs pour justifier une enquête, il ne mènera pas d'enquête ou mettra fin au processus d'enquête.
- Aucune plainte en vertu du Code de conduite ne peut être soumise ni renvoyée devant le commissaire à l'intégrité après le 1er juillet d'une année dans laquelle une élection municipale régulière aura lieu. Le Conseil municipal a déjà adopté une Politique sur les ressources liées aux élections ayant son propre processus de plainte. Ce processus est « actif » pendant toute la période électorale et son application est assurée par le Bureau du greffier et chef du contentieux. Tout signalement en vertu du Code de conduite sera présenté à la première réunion du Conseil suivant l'élection municipale.
- Un membre du Conseil qui est visé par une enquête peut consulter un avocat et imputer ces frais au budget de son bureau. Si un membre citoyen de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti fait l'objet d'une plainte, les frais peuvent être imputés au budget administratif du Conseil par l'entremise du Bureau du greffier et chef du contentieux.
- Si la plainte est fondée, le commissaire à l'intégrité pourrait demander au membre de rembourser ces frais à la Ville.
- Le Commissaire à l'intégrité conservera tous les dossiers liés à la plainte et à l'enquête. Tous renseignements dont le commissaire à l'intégrité et toute personne agissant sous ses directives auront pris connaissance dans l'exercice

de leurs fonctions en vertu de la loi, sont exclus de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP) et personne ne peut présenter une demande d'accès à l'information en vertu de la partie I de la LAIMPVP en ce qui a trait à ces renseignements.

Le protocole de plaintes indique que le commissaire à l'intégrité doit faire rapport au membre et au plaignant dans les 90 jours qui suivent la réception d'une plainte officielle. Si le processus d'enquête prend plus de 90 jours, un rapport provisoire doit être fourni qui indique aux deux parties la date prévue du rapport. Si la plainte n'est pas retenue, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le commissaire à l'intégrité fera uniquement rapport des résultats dans le cadre de son rapport annuel ou périodique.

Le commissaire à l'intégrité fera uniquement rapport au Conseil lorsqu'une plainte est retenue en totalité ou en partie. Ce rapport au Conseil doit définir les constatations, les modalités du règlement s'il y a lieu et (ou) les mesures correctives recommandées. Ce rapport sera inséré à l'ordre du jour du Conseil de la même façon que les rapports antérieurs de l'enquêteur pour les réunions l'ont été. Dès la réception du rapport, le greffier municipal et chef du contentieux inscrira au prochain ordre du jour du Conseil municipal un avis d'intention du commissaire à l'intégrité de soumettre un rapport aux fins d'études à la prochaine réunion ordinaire du Conseil.

Jusqu'à ce que la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* soit modifiée pour aborder les questions d'équité procédurale relatives aux questions soulevées en vertu du Code de conduite devant le Conseil, le commissaire à l'intégrité n'a pas la capacité d'accorder aux membres le droit général de réponse à l'intérieur des rapports au Conseil sur des infractions au Code de conduite.

Le membre du Conseil sera plutôt en mesure de fournir des commentaires écrits qui seraient inclus dans le rapport du commissaire à l'intégrité déposé au Conseil de la même manière qu'une réponse de la direction est fournie au personnel par suite des rapports de l'inspecteur pour les réunions et du vérificateur général, seulement si le rapport du Commissaire à l'intégrité ne recommande pas de sanction pécuniaire ou financière.

Si le rapport du commissaire à l'intégrité au Conseil recommande des sanctions pécuniaires (financières), comme la remise des biens ou de la somme équivalente à leur valeur, le remboursement des sommes dépensées ou le retrait du salaire du membre, alors le membre n'a pas le droit de réponse. Au lieu, le commissaire à l'intégrité demandera au membre de lui soumettre directement sa réponse écrite, qu'il sera le seul à consulter.

Examens réguliers du Code de conduite et des politiques connexes

Le Code de conduite et ses politiques connexes font partie du Cadre de responsabilisation du Conseil et sont appelés à évoluer au fil du temps. Nous n'en sommes qu'aux premières étapes. Le Code et les politiques connexes seront examinés annuellement par le commissaire à l'intégrité et dans le cadre des examens de gouvernance réguliers.

CONTEXTE

La culture d'intégrité d'une organisation est l'ensemble des valeurs qui se manifestent au sein de cette dernière. Ces valeurs constituent la première ligne de défense contre les comportements contraires à l'éthique et elles exercent la plus forte influence. Dans toute organisation donnée, il existe une culture d'intégrité officielle et informelle. La culture officielle est une politique écrite. La culture informelle est acquise en observant le comportement des autres, qui prévaut habituellement. Idéalement, la culture officielle et la culture informelle sont les mêmes, et les valeurs établies par écrit reflètent les valeurs réelles quotidiennes au travail au sein d'une organisation, les valeurs que les personnes respectent et adoptent.⁸
[traduction libre]

L'honorable juge Denise E. Bellamy

Un Code de conduite établit un modèle de comportements éthiques dont on s'attendrait d'un groupe en particulier. De tels codes sont communs dans bon nombre de professions, notamment chez les médecins, les avocats, les vérificateurs, les ingénieurs et les planificateurs professionnels, et ces codes sont, en général, institués et gérés par des ordres professionnels qui accordent des agréments aux membres de ces professions. Au cours de la dernière décennie, en raison de manquements à l'éthique variés au sein d'organisations publiques et privées, les codes de conduite sont devenus de plus en plus une base commune pour de nouveaux régimes de transparence et de responsabilisation dans de nombreuses sphères, allant des entreprises privées aux groupes sportifs, aux organismes de recherche et à tous les niveaux gouvernementaux.

Contrairement aux autres professions, il n'existe aucun Code de conduite unique et généralement reconnu pour les représentants élus. Cela dit, un nombre de codes de

⁸ L'honorable juge Denise E. Bellamy, Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry-Toronto External Contracts Inquiry, Volume 2, 'Good Government', 2005, Toronto, p. 26.

conduite pour les représentants élus ont été établis pour divers niveaux de gouvernement au cours des années. Ces codes prennent diverses formes : certains ont été élaborés à la suite de manquements réels ou perçus à l'éthique et par conséquent, contiennent des éléments précis adaptés pour répondre à une situation précise en matière d'éthique qui est survenue (p. ex., les codes pour Toronto, Mississauga et Brampton); d'autres ont été mis en œuvre en vertu d'un principe selon lequel une approche d'éthique plus transparente est une partie intégrante du gouvernement. Un nombre de municipalités a des codes adaptés légèrement d'un Code d'une autre municipalité (certaines municipalités plus petites de l'Ontario, comme Windsor, Mississauga et Aurora, ont adapté et adopté le Code de conduite de Toronto en y apportant que de légères modifications dans certains cas) et certains codes sont régis par une loi (p. ex., les gouvernements de l'Angleterre, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande exigent que chaque conseil municipal adopte un Code de conduite devant inclure des dispositions obligatoires déterminées).

En examinant les codes de conduite, le personnel note que le Code sur les conflits d'intérêts pour les membres de la Chambre des communes donne un bon aperçu du but d'un Code de conduite pour les représentants élus dans ses dispositions introductives, résumées ci-dessous. Un Code de conduite pour les représentants élus devrait être établi pour :

- préserver et accroître la confiance du public envers l'intégrité des députés ainsi que le respect et la confiance que la société accorde à l'institution;
- démontrer au public que les députés sont tenus de se soumettre à des normes qui placent l'intérêt du public devant leurs intérêts personnels et fournir un régime transparent selon lequel le public peut juger de lui-même si cela est le cas;
- assurer davantage de certitude et d'encadrement aux députés sur la façon de concilier leurs intérêts personnels avec leurs tâches et leurs fonctions publiques;
- favoriser un consensus parmi les députés en établissant des règles communes et en faisant en sorte qu'un conseiller impartial et indépendant puisse répondre aux questions concernant la bonne conduite.

Cadre législatif pour les municipalités de l'Ontario

Ottawa, comme toutes les autres municipalités en Ontario, est liée par des règlements établis pour elle par le gouvernement provincial. Même si les codes de conduite pour les représentants élus existent dans d'autres territoires depuis un certain temps (et ont

été prescrits dans quelques pays), ce n'est qu'au cours des six dernières années qu'ils ont, en plus d'autres mécanismes de responsabilisation et de transparence, été inclus dans le cadre législatif pour les municipalités de l'Ontario.

Tel que décrit dans le rapport du commissaire à l'intégrité (ACS2012-CMR-CCB-0034), un examen (projet de loi 130) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* a notamment permis d'ajouter plusieurs mesures de responsabilisation et d'intégrité, dont certaines étaient obligatoires pour les conseils municipaux, tandis que d'autres étaient optionnelles. La *Loi de 2001 sur les municipalités* révisée, partie V.I, intitulée « Responsabilisation et transparence » définit les mesures de responsabilisation et les commissaires à l'intégrité que les conseils municipaux ont l'autorité expresse d'embaucher ou de nommer. Les municipalités de l'Ontario ont le pouvoir discrétionnaire d'adopter un Code de conduite et d'y nommer un commissaire à l'intégrité, d'établir un registre des lobbyistes et d'y nommer un directeur, de nommer un ombudsman et un vérificateur général.

Il faut noter que les mesures de responsabilisation et d'intégrité dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* sont discrétionnaires pour toutes les municipalités de l'Ontario, sauf pour Toronto. La *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* requiert un Code de conduite obligatoire pour les représentants élus dans la Ville de Toronto et un commissaire à l'intégrité. De plus, cette loi requiert un registre des lobbyistes avec registraire, un directeur, un ombudsman et un vérificateur général légal.

Les outils de responsabilisation et d'intégrité discrétionnaires pour les municipalités de l'Ontario et ceux qui sont obligatoires pour Toronto sont directement liés aux événements qui les ont favorisés et aux recommandations issues de deux enquêtes judiciaires de la Ville de Toronto en 2005 résultant du renommé scandale du contrat de location d'ordinateurs MFP. Un aperçu de la question (ainsi que des événements examinés dans le cadre de l'enquête judiciaire de Mississauga de 2011) aidera à donner un contexte à la loi provinciale et aux précédents provinciaux qui appuient l'ébauche du Code de conduite recommandé par le personnel et les politiques et procédures connexes recommandées dans le présent rapport.

Enquête judiciaire de la Ville de Toronto (deux enquêtes, aussi connues collectivement comme l'enquête Bellamy ou l'enquête « MFP »)

La partie 274 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* permet aux conseils de demander une enquête judiciaire « sur tout cas présumé d'abus de confiance ou d'inconduite de la part d'un membre du Conseil, d'un employé de la municipalité ou de quiconque est lié à la municipalité par un contrat, quant à ses fonctions ou à ses obligations à l'égard de la municipalité ». En 2001, après qu'un conseiller a questionné ce qui avait été considéré

comme un rapport banal sur d'ennuyants photocopieurs, les problèmes de la Ville de Waterloo avec MFP Financial Services Ltd. (MFP) ont été mis en lumière. Ces préoccupations portaient sur le financement d'un projet du millénaire intitulé RIM Park, un parc de loisirs de 500 acres dont les coûts étaient élevés à 48 millions de dollars pour la Ville de Waterloo, mais établis par la suite à 227 millions de dollars. Après une entente hors cour en 2002, les coûts pour la Ville s'élevaient à 145,7 millions de dollars, une enquête juridique sur la question a été amorcée et conclue avec le dépôt du rapport du juge Sills en octobre 2003. Avant d'octroyer le contrat de photocopieurs à MFP, la Ville de Toronto a entrepris son examen de ses transactions avec MFP. Les résultats de cet examen ont conduit la résolution du Conseil le 14 février 2002 pour mener une enquête judiciaire.

En septembre 2005, la juge Denise Bellamy a déposé son rapport en quatre volumes devant le Conseil de la Ville de Toronto dans lequel étaient présentés les résultats issus de deux enquêtes judiciaires connexes. Les deux enquêtes judiciaires concernaient l'enquête sur le contrat de location d'ordinateurs à Toronto et l'enquête sur les contrats externes à Toronto, collectivement connues sous « Enquête MFP » ou « Enquête Bellamy ». En bref, l'enquête MFP se voulait une réponse aux préoccupations à propos de dépassement de coûts apparents dans le processus d'acquisition en technologie et de l'information de la Ville de Toronto. La juge Bellamy a formulé 241 recommandations, la plupart en lien aux thèmes généraux de l'éthique, de la gouvernance, du lobbying et de l'acquisition (ainsi que trois autres recommandations liées à des enquêtes publiques). En ce qui concerne l'éthique, la juge Bellamy a formulé les recommandations suivantes à la Ville de Toronto à propos de son Code de conduite et ses « principes généraux »:

1. La Ville devrait étendre son Code de conduite actuel aux conseillers et sa politique de conflit d'intérêts au personnel pour tenir compte de considérations éthiques plus générales.
2. Les codes de conduite devraient aller au-delà des normes minimales de comportement et fixer des idéaux et des valeurs les plus élevés que chaque fonctionnaire devrait viser.
3. Les codes de conduite devraient être rédigés dans un langage simple pouvant être compris par tous les fonctionnaires ainsi que le public.
4. Les codes de conduite devraient refléter la différence entre les rôles des conseillers et ceux du personnel sans établir de normes d'éthique différentes.
5. Le personnel politique devrait adhérer aux mêmes règles éthiques qui s'appliquent aux conseillers et au personnel de la Ville. Les conseillers

devraient faire signer à leur personnel une entente pour se conformer aux codes de conduite de la Ville.

Alors que l'enquête MFP tirait à sa fin, le projet de loi 53, la *Loi de 2006 créant un Toronto plus fort pour un Ontario plus fort* a été adopté le 12 juin 2006. Cette loi comprenait un nombre d'initiatives de responsabilisation et de transparence établies pour répondre aux questions soulevées dans l'enquête MFP. Comme décrit plus haut, la Ville de Toronto doit avoir un Code de conduite pour les membres de son Conseil et nommer un commissaire à l'intégrité pour appliquer le code. La Ville doit également avoir un registre de lobbyistes, un ombudsman et un vérificateur général légal. Ces mesures de responsabilisation et de transparence obligatoires ont coûté à la Ville de Toronto environ 6,5 millions de dollars en 2012.

Le 1^{er} janvier 2007, la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* est entrée en vigueur. La loi a confirmé les amendements au projet de loi 53 sous les angles de l'intégrité, de la transparence et de la surveillance. De plus, elle a établi le poste obligatoire d'un enquêteur pour les réunions chargé de faire des examens et des recommandations en ce qui concerne les plaintes sur le caractère approprié des réunions à huis clos. Ces mesures ont également été intégrées dans les modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* régissant toutes les autres municipalités de l'Ontario.

Enquête judiciaire sur la Ville de Mississauga

Le 11 novembre 2009, le Conseil municipal de la Ville de Mississauga a demandé une enquête judiciaire en vertu de la partie 274 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* sur des questions en lien avec l'acquisition par la Ville de Mississauga d'un terrain d'environ 8,5 acres au centre-ville et des questions en lien avec la convention des actionnaires d'Enersource de décembre 2000 dont la Ville faisait partie. Des questions spécifiques ont été soulevées en ce qui concerne la participation de la maire Hazel McCallion dans ces transactions au nom des intérêts d'affaires personnels de son fils, Peter McCallion. L'enquête, menée par le juge J. Douglas Cunningham, a mis fin à ses audiences le 8 février 2011 et a présenté un rapport intitulé « Updating the Ethical Infrastructure » le 3 octobre 2011.

On prévoit que les recommandations du juge Cunningham seront prises en considération dans le cadre de l'examen actuel de la *Loi de 2001 sur les municipalités* par le gouvernement provincial comme l'ont été les recommandations de la juge Bellamy lors de l'examen précédent. Aux fins du présent rapport, le personnel a bien pris note du rapport d'enquête et des discussions de deux jours d'un groupe d'experts sur l'éthique au sein d'une municipalité qui se sont déroulées lors des derniers jours d'audience les 15 et 16 décembre 2010. Les témoignages d'expert du professeur

émérite de droit, David Mullan, à l'Université Queen et commissaire à l'intégrité à la Ville de Toronto de 2004 à 2008, de Gregory Levine, ancien avocat pour la Ville de Toronto qui a fourni des conseils juridiques au comité spécial du maire à propos d'un Code de conduite et l'actuel commissaire à l'intégrité pour Kitchener, Waterloo et West Lincoln, et du doyen Lorne Sossin, actuel doyen de la Osgoode Hall Law School et ancien commissaire à l'intégrité intérimaire à la Ville de Toronto portant sur les pratiques exemplaires en matière de politiques d'éthique municipale ont guidé les recommandations du juge Cunningham. Ces témoignages ont également fourni des indications précieuses sur les réflexions actuelles d'experts concernant l'élaboration par le personnel d'un Code de conduite recommandé, le mandat recommandé pour le commissaire à l'intégrité ainsi que pour le registraire des lobbyistes.

À mesure que l'enquête avançait, la Ville de Mississauga avait adopté un Code de conduite et établi le poste de commissaire à l'intégrité. Ces initiatives ont été examinées lors de discussions sur l'éthique de l'enquête et des recommandations ont été formulées sur des points précis dans le cadre des recommandations du juge Cunningham. Le personnel a également incorporé bon nombre de ces recommandations dans le Code de conduite proposé.

Magder c. Ford

En août 2010, la commissaire à l'intégrité de la Ville de Toronto, Janet Leiper, a présenté un rapport en réponse à une plainte sur le Code de conduite dans lequel elle a conclu que le conseiller Rob Ford avait enfreint plusieurs dispositions du Code de conduite de la Ville de Toronto (p. ex., cadeaux et avantages, utilisation des biens, des services et d'autres ressources de la Ville, et abus de pouvoir). Madame Leiper a révélé que Rob Ford avait usé de son statut comme conseiller de la Ville, du logo et des ressources de la Ville pour solliciter des fonds pour une fondation de football privée créée en son nom.

Lorsque le rapport a été pris en considération, le Conseil municipal de Toronto a approuvé la sanction recommandée voulant que le conseiller rembourse le lobbyiste et l'entreprise faisant affaire avec la Ville pour une somme de 3 150 \$ et qu'il fournisse la preuve de ce remboursement au commissaire à l'intégrité.

Au cours des deux années suivantes, la commissaire à l'intégrité a fait plusieurs tentatives de suivi auprès de M. Ford pour confirmer que les sommes d'argent ont été remboursées. Entre-temps, le conseiller Ford a été élu au poste de maire lors d'élections municipales pour 2010-2014.

En janvier 2012, la commissaire à l'intégrité a remis un rapport supplémentaire au Conseil dans lequel elle signale que, après de nombreuses tentatives de suivi, le maire

lui a écrit et l'a avisée qu'il avait communiqué avec les donateurs, dont trois qui confirmaient ne pas vouloir recevoir le remboursement de leurs dons. Madame Leiper a informé le maire, malgré cette réponse des donateurs, qu'il était tenu de se conformer à la sanction imposée par le Conseil.

Lors de la remise du rapport au Conseil en février 2012 par la commissaire à l'intégrité, le maire Ford était présent à la réunion, a pris la parole et a voté sur une motion pour révoquer la décision du Conseil adoptée en août 2010. Par conséquent, un recours a été intenté contre le maire Ford pour décider s'il contrevenait à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* (LCIM) en se prononçant et en votant sur la motion devant le Conseil en février 2012.

Le 26 novembre 2012, le juge Hackland a déclaré que le maire Ford avait enfreint la LCIM en prenant la parole lors de la réunion et en votant sur la motion pour révoquer la directive précédente du Conseil. Le juge Hackland a également conclu que d'autres parties de la LCIM qui auraient pu assurer une défense au maire Ford (p. ex. le montant du remboursement étant futile ou l'infraction étant une erreur de jugement) ne s'appliquaient pas. Pour ces raisons, le juge Hackland a déclaré que le siège du maire Ford au Conseil était vacant, même si d'autres périodes lui interdisant d'exercer sa fonction au sein du bureau municipal n'ont pas été imposées.

Le maire Ford a fait appel de la décision du juge Hackland et pendant ce temps, on lui a accordé un sursis au jugement dans l'attente de l'issue de l'appel. Le 25 janvier 2013, la Cour divisionnaire a rendu sa décision pour l'appel. Un groupe composé de trois juges a appuyé les constatations du juge Hackland en ce qui concerne la LCIM comme étant « en vigueur » lorsque le maire Ford a pris la parole lors de la réunion et a voté sur la motion pour révoquer la directive précédente du Conseil. Cependant, le groupe de trois juges a conclu que le juge Hackland avait commis une erreur en considérant que M. Ford avait enfreint la LCIM en se fondant sur la conclusion qu'une sanction financière imposée par le Conseil n'était pas autorisée par la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* ou le Code de conduite de la Ville. Plus précisément, le Conseil ne pouvait pas imposer de « pénalité » à un membre autre que celles qui sont autorisées par la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* et que le fait d'exiger que le maire Ford rembourse les sommes d'argent qu'il n'a pas reçues personnellement représentait une pénalité plutôt qu'une mesure corrective. L'appel du maire Ford a été accordé et la décision du juge Hackland, renversée.

Quelle que soit l'issue, le cas *Magder c. Ford* est venu renforcer des préoccupations en Ontario relativement au lien entre un Code de conduite municipal et la LCIM, car ce lien porte sur des principes d'équité procédurale et l'aptitude d'un membre à aborder le Conseil sur des questions touchant le Code de conduite.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

Depuis la promulgation des outils optionnels de responsabilisation et de transparence dans la version révisée de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, un nombre de municipalités ont adopté des codes de conduite et créé un poste de commissaire à l'intégrité. Leurs expériences ont donné au personnel une indication précieuse du développement et de la mise en œuvre de ces mesures au sein de la Ville d'Ottawa. Le personnel a continué de sonder d'autres municipalités de l'Ontario, petites et grandes, relativement aux codes de conduite et au poste de commissaire à l'intégrité (Document 2).

Les municipalités ont connu des degrés variables de succès avec la mise en œuvre d'un Code de conduite et d'un poste de commissaire à l'intégrité. Le personnel a fourni des exemples d'enjeux rencontrés par d'autres municipalités dans le cadre de discussions portant sur chaque point proposé du cadre de responsabilisation et de transparence pour Ottawa.

État des mesures de responsabilisation et de transparence, notamment d'un Code de conduite pour la Ville d'Ottawa

Une politique de responsabilisation municipale efficace requiert une culture de responsabilisation au cœur du gouvernement municipal. Cette culture de responsabilisation ne peut pas simplement être imposée de haut en bas; elle nécessite un leadership solide assuré par divers intervenants municipaux. Un équilibre doit être trouvé pour assurer l'uniformité, la prévisibilité, la cohérence, l'impartialité et la transparence ainsi qu'une flexibilité suffisante.⁹ [traduction libre]

Juge Cunningham, enquête judiciaire de Mississauga

Actuellement, la Ville d'Ottawa a un Code de conduite pour les employés (ce Code s'applique également au personnel embauché dans les bureaux des représentants élus). À l'inverse, la *Loi sur les conflits d'intérêts des municipalités*, la *Loi sur les infractions provinciales* et les lignes directrices sur les conflits d'intérêts, la Politique sur les ressources liées aux élections, la Politique d'embauche et d'emploi de membres de la famille des représentants élus, la Politique de l'utilisation responsable des ordinateurs, et le Règlement de procédure gouvernement divers aspects de la conduite des représentants élus.

⁹ "Updating the Ethical Framework: Report of the Mississauga Judicial Inquiry", l'honorable juge J. Douglas Cunningham, 3 octobre 2011, p. 157

Dans le cadre de l'examen de la gouvernance pour 2010-2014, le Conseil municipal a appuyé un cadre de responsabilisation qui comprend un Code de conduite pour les membres du Conseil, un commissaire à l'intégrité, une divulgation publique des dépenses, un registre à faible coût des lobbyistes et des cadeaux. Cela s'ajoute à la Politique sur la reddition de compte et la transparence, à la Politique sur la délégation de pouvoirs, à l'application de dispositions législatives liées au bureau du vérificateur général et à la création d'un poste d'enquêteur pour les réunions pour traiter les plaintes associées aux réunions en huis clos adoptées en novembre 2008 pour répondre aux exigences obligatoires prescrites par la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Depuis janvier 2011, les membres du Conseil divulguent leurs dépenses tous les mois.

Le 11 juillet 2012, le Conseil municipal a approuvé la création d'un poste de commissaire à l'intégrité à la Ville d'Ottawa. Le poste a été créé pour remplir le rôle de commissaire à l'intégrité comme le décrit la *Loi de 2001 sur les municipalités*, incluant les aspects éducatifs et consultatifs. Le commissaire à l'intégrité s'est également vu déléguer les responsabilités conférées par la loi d'enquêteur pour les réunions de la Ville et de registraire des lobbyistes. Plus particulièrement, le premier rôle du commissaire à l'intégrité au début de sa nomination a été de formuler des recommandations en vue d'un Code de conduite pour les représentants élus et de politiques et de protocoles connexes.

Ce rapport est présenté conjointement par le greffier municipal et chef du contentieux et le commissaire à l'intégrité. Aux fins du présent rapport, le terme générique « personnel » est utilisé par souci de commodité et de concision seulement, car le commissaire à l'intégrité est un agent impartial et indépendant et non un employé de la Ville.

En élaborant le Code recommandé qui est présenté dans le présent rapport, le personnel note que les modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* découlant du projet de loi 130 ne fournissent pas d'orientation précise en ce qui concerne le contenu d'un Code de conduite pour les représentants élus. Bon nombre d'experts en éthique municipale croient qu'il est préférable pour une municipalité de définir son propre Code de conduite plutôt que d'avoir un seul code que tout le monde respecte. Le professeur David Mullan, ancien commissaire à l'intégrité de Toronto, résume ce raisonnement comme suit :

Un des avantages, selon moi, de transférer la majorité de la responsabilité de formuler les codes de conduite, qu'ils soient fondés sur des principes ou des règles, aux conseils individuels est que cela permet une réponse de la part des conseillers qui souhaitent établir des règles. S'ils souhaitent

avoir une règle, nous pouvons leur en fournir une. S'ils n'en veulent pas, nous pouvons leur fournir un ensemble de principes.

Avec quoi sont-ils à l'aise de traiter? Autrement dit, cela leur donne un certain pouvoir sur ce qui est en réalité inclus dans le Code de conduite, tout dépendant, bien entendu, d'une étendue de principes directeurs que nous voulons imposer sur leur Code de conduite.

L'autre avantage évident, bien entendu, d'avoir un Code de conduite municipal pour chaque municipalité est la facilité avec laquelle les choses peuvent être modifiées. Si la règle concernant les cadeaux ne convient pas, et que tous s'en rendent compte, alors on la compare avec l'amendement d'une loi de base. Il est relativement facile de présenter un amendement au Conseil de la Ville et de le faire changer.

Puis, aussi, le troisième point, selon moi, d'avoir la responsabilité comme Conseil du comportement de soi-même est en réalité une responsabilité civile très importante pour les conseillers. Et en effet, cela mène également à une occasion où vous pouvez aborder des problèmes, parfois des conflits d'intérêts, parfois l'utilisation de renseignements confidentiels, par sanctions ou un moyen autre qu'un coup fort pour vous débarrasser de quelqu'un en allant en cour et en demandant une incapacité....¹⁰ [traduction libre]

Professeur David Mullan, enquête judiciaire de Mississauga

Selon les directives du Conseil et du sous-comité du renouvellement de la gouvernance, le personnel a examiné de nombreux codes de conduite du monde entier sans trouver des « pratiques exemplaires » uniques. Dans son élaboration de l'ébauche du Code de conduite et des politiques et outils connexes, le personnel a examiné les codes de conduite déjà en place pour les municipalités de l'Ontario, partout au Canada et au niveau international, ainsi que ceux des gouvernements fédéral et provinciaux, en portant une attention particulière à l'efficacité relative des dispositions de l'application en regard du coût global des programmes. Il existe des points communs qui sont inclus dans bon nombre de codes, et le personnel en a inclus beaucoup dans l'ébauche du Code de conduite de la Ville d'Ottawa pour les membres du Conseil que ce rapport recommande.

Le commissaire à l'intégrité a également mené des consultations individuelles avec les membres du Conseil en préparation du présent rapport.

¹⁰ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5613 – 5614.

Aussi, le cadre de responsabilisation a été établi comme étant un élément clé de la plateforme électorale du maire Watson, et le personnel ainsi que le commissaire à l'intégrité l'ont consulté au sujet des recommandations dans le présent rapport. Cette mesure est conforme au rôle statutaire du maire en vertu du paragraphe 225(c.1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* révisée selon lequel le maire doit fournir des renseignements et faire des recommandations au Conseil à l'égard du rôle de celui-ci afin d'assurer la responsabilisation et la transparence des activités municipales. Comme le fait valoir la juge Bellamy : « les pouvoirs du maire peuvent varier selon les municipalités, mais la culture éthique de l'administration municipale est influencée par les activités du bureau du maire, peu importe le mandat de ce dernier. »¹¹

Ébauche du Code de conduite de la Ville d'Ottawa et recommandations connexes sur le registre des cadeaux, la politique sur les dépenses d'un conseiller et le rôle du commissaire à l'intégrité

Les experts municipaux sont d'accord pour dire qu'il est préférable de mettre en place une politique d'éthique avant qu'un problème ne surgisse, car elle reflète alors des valeurs plus larges et une culture de l'organisation et n'est pas une réponse à des infractions précises à l'éthique. En ce sens, la Ville d'Ottawa a l'avantage sur un nombre de municipalités qui l'ont précédée (Toronto, Mississauga, Brampton et Vaughan par exemple).

L'ébauche du Code de conduite de la Ville d'Ottawa a été conçue pour être facile à comprendre, à mettre en œuvre avec un minimum d'effort et pour rehausser la confiance du public et la responsabilisation. Plus important peut-être, les mesures sont destinées à faire partie d'un cadre éthique vivant qui sera ré-examiné et renouvelé de façon régulière dans le cadre d'examens réguliers de la gouvernance.

Principes du Code de conduite et des politiques connexes

Il est de la responsabilité fondamentale des fonctionnaires de s'assurer qu'ils utilisent leurs bureaux pour ne promouvoir que l'intérêt public et non pour leur avantage ni leur profit personnel. Ce principe est le fondement des règles d'éthique à la fois pour les représentants élus et les fonctionnaires. Cependant, comme la juge Bellamy l'a noté : « les rôles des représentants élus et du personnel sont distincts, comme le sont les demandes en matière d'éthique »¹² [traduction libre]

¹¹ L'honorable juge Denise E. Bellamy, Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry-Toronto External Contracts Inquiry, Volume 2, `Good Government`, 2005, Toronto, p. 27.

¹² L'honorable juge Denise E. Bellamy, Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry-Toronto External Contracts Inquiry, Volume 2, `Good Government`, 2005, Toronto, p. 44.

Habituellement, les responsabilités du personnel sont de conseiller le Conseil, de formuler des recommandations relativement aux programmes et aux services de la Ville et de mettre en œuvre les décisions du Conseil. Des tâches spécifiques sont prescrites par l'entremise de contrats ou de conventions collectives, et le personnel doit répondre devant le Conseil et le public par l'entremise de la structure hiérarchique de la direction. Le personnel de la Ville d'Ottawa a un Code de conduite appuyé de diverses politiques précises, mais le personnel n'est pas d'avis qu'un Code exact au sien répondrait aux besoins du Conseil.

Les représentants élus ont des responsabilités régies par la loi de « représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité » ainsi que d'établir des programmes, des politiques et des procédures pour gouverner la communauté. Le maire a des responsabilités statutaires additionnelles, notamment d'exercer un leadership envers le Conseil, de représenter la municipalité lors de fonctions officielles, de soutenir et de promouvoir les buts de la Ville, de promouvoir la participation du public dans les activités de la Ville, d'agir à titre de représentant de la Ville à la fois au sein et à l'extérieur de la Ville, de promouvoir la Ville au niveau local, national et international et de favoriser, pour la Ville et ses résidents, des activités qui rehaussent le bien-être économique, social et environnemental, et d'y participer.

Les municipalités et la façon dont elles fonctionnent, que ce soit au niveau de la loi, de l'administration ou de la gestion, ont trait sans aucun doute au progrès des objectifs politiques. Et elles ont certainement trait à la responsabilité démocratique de ceux et celles qui ont été élus tous les quatre ans pour ce qu'ils ont accompli. Mais il est également vrai, selon moi, en lien avec l'exercice de certains pouvoirs de la Ville, que les citoyens ont droit à un traitement impartial et avisé, dissocié des aspects politiques.¹³

Professeur David Mullan, ancien commissaire à l'intégrité de Toronto

Tous les représentants élus sont directement responsables devant le public. Par conséquent, lors de l'élaboration d'un Code de conduite, le personnel propose qu'il soit fondé sur deux principaux éléments, comme suit :

Responsabilisation – Que les représentants élus s'assurent que leurs décisions sont prises avec une ouverture d'esprit, pour le bien du public et non leur avantage personnel et sans accorder de traitement de faveur à la famille, aux amis et aux partisans.

¹³ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5766-5767.

Transparence – Que la divulgation proactive soit un aspect important pour améliorer la confiance du public envers les représentants élus. Les représentants élus doivent être perçus comme des personnes ouvertes à propos de la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches à titre de membres du Conseil.

Un examen des codes de conduite municipaux révèle trois types de Code : fondé sur des règles, fondé sur des valeurs et hybride. Les codes fondés sur les règles indiquent précisément ce qu'un membre du Conseil ne doit pas faire. Ces codes incluent souvent des exemples précis ainsi que des exceptions définies aux règles pour plus de clarté. Ils ont tendance à mettre l'accent sur l'imposition de sanctions en cas de violation des règles. La plupart des codes de conduite pour les membres du Conseil en Ontario semblent cadrer dans cette catégorie. Les codes fondés sur les valeurs fournissent des énoncés de valeurs ou de principes fondamentaux auxquels les membres du Conseil sont censés adhérer. Ils sont rédigés dans des termes positifs et sont davantage un guide qu'un ensemble de règles. La conformité est habituellement plus difficile à surveiller, car les principes ne portent généralement pas sur les détails. La Ville de Brampton a adopté un Code fondé sur les valeurs. Les codes hybrides tentent de trouver un équilibre entre l'établissement de normes d'éthique de haut niveau et l'élaboration de règles précises à suivre aux fins de conformité.

Il existe un débat parmi les experts sur les mérites relatifs des codes fondés sur les règles comparativement aux codes fondés sur les valeurs. L'argument peut être résumé comme suit :

Je crois que l'approche fondée sur les valeurs est ultimement plus efficace que celle qui est fondée sur les règles pour la simple raison que toute personne qui a tenté l'approche fondée sur les règles y trouvera des lacunes involontaires et non intentionnelles avec des motifs moins louables de faire ce qu'elle doit faire pour atteindre ses buts. Alors, selon moi, la tendance à pencher pour l'approche fondée sur les valeurs est qu'elle évolue, et prend le sens de tutelle, ou gagne la confiance du public. Je ne crois pas que nous pouvons prendre les approches du 19^e siècle pour la corporation d'une ville, ou d'une municipalité, en greffant simplement ce langage aux types de défi que nous vivons. Je crois que cela doit évoluer, et avoir le temps de s'adapter, et qu'une approche fondée sur les valeurs obtient de meilleurs résultats que l'approche fondée sur les règles, qui contient plus de règlements, est plus complexe et plus détaillée, et encore une fois, je ne crois pas qu'elle atteigne au bout du compte les

objectifs que nous voudrions tirer d'une politique de responsabilisation municipale.¹⁴ [traduction libre]

Le doyen Lorne Sossin

J'abonde en ce sens. Selon moi, il y a une énorme, une tension dans l'administration publique entre les approches fondées sur les règles et celles fondées sur l'éthique, mais je crois que de certaines manières, ce n'est pas une question d'opter pour l'une ou l'autre. On doit avoir les deux. Nous devons avoir une approche fondée sur les valeurs, et nous avons également besoin de règles. Nous avons clairement besoin de règles.¹⁵
[traduction libre]

M. Gregory Levine

Par conséquent, le personnel recommande un modèle hybride pour le Code de conduite de la Ville d'Ottawa, étant entendu que le Code évoluera à force d'être utilisé et revu, et avec la rétroaction et les conseils du commissaire à l'intégrité.

Le personnel a fourni au commissaire à l'intégrité de l'information sur la façon dont les commissaires à l'intégrité travaillent dans d'autres compétences, ainsi que d'autres renseignements sur les plaintes au sujet d'autres codes. L'expérience dans d'autres municipalités peut s'avérer utile à cet effet. Par exemple, il est important de comprendre que le Code de conduite est un code visant les comportements éthiques et ne se veut pas un mécanisme de « dernier ressort » pour les résidents tentant de régler des différends de longue date avec la Ville et (ou) leur conseiller, ni un forum pour ceux et celles qui ne sont pas satisfaits de leur représentant élu. Un sondage sur les plaintes au sujet de codes de conduite municipaux en Ontario révèle qu'il existe un nombre de plaintes portant sur le sujet, et des coûts correspondants aux enquêtes sur ce type de plainte de « dernier ressort ». Afin d'être et de demeurer économe, le commissaire à l'intégrité peut vouloir examiner l'historique du plaignant avec la Ville pour déterminer si on doit donner suite à une plainte de nature « dernier ressort » selon le Code de conduite.

Il existe également de nombreux exemples de plaintes au sujet de Code de conduite formulées par d'anciens employés de la Ville et adjoints au conseiller concernant leur ancien employeur. En ce sens, le commissaire à l'intégrité a l'autorité de poser des questions supplémentaires au plaignant pour déterminer si la plainte touche davantage les relations de travail que le Code.

¹⁴ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5597-5599.

¹⁵ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5599.

De plus, les recherches montrent qu'une importante part de plaintes provient de conseillers portant plainte contre d'autres conseillers. Durant son témoignage devant l'enquête judiciaire de Mississauga, le doyen Lorne Sossin a noté qu'« il y a un autre côté à la médaille, dont nous devrions nous préoccuper davantage, et c'est l'usurpation des fonctions de responsabilisation par d'autres moyens que politiques ou partisans. J'ai été peiné et découragé par la quantité de plaintes provenant d'un conseiller au sujet d'un autre conseiller, particulièrement dans un contexte qui était clairement motivé par une tentative d'obtenir un avantage politique plutôt que de faire progresser un objectif de responsabilisation plus général. Et il est très difficile de se prémunir contre cela. On doit considérer la plainte comme une préoccupation légitime, mais en faisant cela, on peut se voir comme un pion et se demander à quelles fins nous travaillons... cela étant, je me préoccupe du fait que la politique en tant que réalité est souvent ignorée, mais elle fait trop partie du processus de responsabilisation jusqu'à présent. » À cet égard, le commissaire à l'intégrité a la possibilité, s'il est d'avis après une enquête qu'une plainte a été présentée par un conseiller (ou membre du personnel du conseiller) au sujet d'un autre conseiller pour des motifs futiles ou politiques, de recommander une sanction contre le plaignant.

En ce qui concerne les coûts, la plupart des municipalités ne requièrent pas de frais pour déposer une plainte relative au Code de conduite. Cependant, la Ville de Hamilton a mis en place des frais de 100 \$ pour déposer une plainte relative au Code de conduite. Ces frais sont remboursables, mais retenus si le commissaire à l'intégrité estime que la plainte est « futile, vexatoire ou de mauvaise foi ». Le commissaire à l'intégrité de Hamilton a retenu les frais de deux rapports sur trois. En décembre 2011, le sous-comité de la responsabilisation et de la transparence de Hamilton a voté contre une motion pour éliminer les frais de 100 \$ que la Ville exige pour le dépôt d'une plainte. À l'heure actuelle, le personnel ne recommande pas l'imposition de frais pour le dépôt d'une plainte. Cependant, le commissaire à l'intégrité pourrait vouloir établir ce type de frais plus tard si des motifs suffisants les justifient.

Enfin, le personnel recommande un Code de conduite fondé sur le principe sous-jacent que les représentants sont élus pour faire preuve de jugement et de leadership sur les questions qui leur sont présentées; ils sont responsables devant leurs résidents tous les quatre ans et il revient au public de déterminer le niveau de rendement de leur représentant élu. Le personnel croit que la transparence est le meilleur outil par lequel les résidents peuvent mesurer le rendement éthique de leurs représentants élus.

DISCUSSION

Dans la mesure où existe un cadre de responsabilisation, je pense que son but global est d'instaurer une confiance au sein du public et de s'en assurer. Et en disant cela, on met également un accent non seulement sur les normes qui sont respectées, mais sur l'apparence de cette conformité envers le public et bien entendu, sur la progression des objectifs ou des intérêts des personnes qui peuvent occuper un poste de temps en temps.¹⁶
[traduction libre]

Le doyen Lorne Sossin

Ci-dessous se trouvent les points du Code de conduite recommandé par le personnel. Chaque partie comprend des renseignements pour expliquer la justification qui sous-tend la recommandation, un aperçu des plaintes et l'application de dispositions précises dans la province. L'expérience d'autres municipalités, particulièrement en ce qui concerne les plaintes, est utile pour assurer la compréhension du comité et du Conseil, avant l'adoption du code, et d'aider à établir une banque de précédents pour le commissaire à l'intégrité.

1. Principes généraux d'intégrité

De nombreux codes de conduite débutent par un énoncé d'introduction portant sur l'intégrité attendue des membres du Conseil ou les principes généraux d'intégrité, de responsabilisation et de transparence.

Ces dispositions portent généralement sur le rôle des membres du Conseil aux termes de la Loi de 2001 sur les municipalités et leur obligation de « représenter le public et [de] tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité ». Le rôle du Conseil tel que défini dans la loi est le suivant:

Article 224 – Le Conseil a pour rôle de faire ce qui suit :

- (a) représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;
- (b) élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;
- (c) déterminer les services que fournit la municipalité;

¹⁶ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); réf. 5584.

(d) faire en sorte que des politiques, des pratiques et des procédures administratives de même que des politiques, des pratiques et des procédures en matière de contrôle soient en place pour mettre en œuvre ses décisions;

(d.1) veiller à la responsabilisation et à la transparence des activités de la municipalité, y compris les activités de ses cadres supérieurs;

(e) préserver l'intégrité financière de la municipalité

(f) exercer les fonctions du Conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi.

Lors de son témoignage à titre d'expert dans l'enquête judiciaire de Mississauga, le professeur David Mullan a souligné qu'« il importe, pour tout Code de conduite, d'en énoncer les principes fondamentaux, comme c'est le cas avec le Code de Toronto et celui de Mississauga de 2010, puis d'examiner comment ces principes se traduiront en des règles détaillées »¹⁷ Par conséquent, le personnel recommande l'adoption de principes d'intégrité fondés sur le rôle du Conseil, sur le cadre législatif qui s'applique aux conseils municipaux ainsi que sur les attentes des électeurs envers leurs représentants élus.

Quant à la force exécutoire d'un énoncé de principes général ou de dispositions sur l'intégrité, le professeur Mullan, ancien commissaire à l'intégrité de Toronto, a demandé un avis juridique concernant la valeur de l'énoncé de principes du Code de conduite de Toronto. Plus précisément, il a demandé si l'énoncé de principes « fournit un ensemble d'obligations indépendant ou autonome dont la violation présumée peut faire l'objet d'une enquête par le commissaire à l'intégrité »¹⁸ Le cabinet national d'avocats, Heenan Blaikie, a conclu que, puisque le Code de conduite de Toronto indique que l'énoncé de principes fondamentaux le renforce, le rôle de l'énoncé de principes est de « mettre en évidence ou de cerner avec plus de précision l'objectif du Code de conduite, et non de créer des obligations de fond supplémentaires »¹⁹ Dans son témoignage, le professeur Mullan a affirmé avoir longuement réfléchi à cette conclusion et estimé que la présence de principes fondamentaux tenant lieu de règles dans le Code de conduite, comme c'est le cas dans celui de Mississauga, était « hautement souhaitable »²⁰. Par conséquent, le personnel recommande cette approche

En outre, lors de son témoignage dans l'enquête judiciaire de Mississauga, le professeur Mullan a recommandé que le Code comprenne une définition de conflit

¹⁷ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5602: 3-7.

¹⁸ Opinion juridique de Heenan Blaikie (Ville de Toronto) : 4 juillet 2005

¹⁹ Idem

²⁰ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5646.

« apparent », proposant la définition contenue dans la Members' Conflict of Interest Act (loi sur les conflits d'intérêts des membres) de la Colombie-Britannique, qui prévoit qu'il y a apparence de conflit lorsqu'une personne raisonnablement bien informée a une crainte raisonnable que les actes d'un membre puissent avoir été dictés par ses intérêts personnels.²¹

La question de conflit apparent ne fait pas consensus au sein des spécialistes de l'éthique; la plupart estiment qu'il s'agit d'une disposition difficile à interpréter et à appliquer. L'extrait suivant d'un rapport présenté au Conseil municipal de Toronto par le commissaire à l'intégrité de l'époque, David Mullan, cerne les problèmes spécifiques soulevés par le chef du contentieux de la Ville :

Le chef du contentieux a aussi indiqué que la norme en matière de « conflit d'intérêts apparent » est très élevée. Bien qu'elle soit indiquée pour les fonctionnaires qui sont tenus d'agir avec impartialité, elle ne s'applique pas aussi facilement aux législateurs, notamment aux membres du Conseil. Ces derniers jouent un rôle de défenseur (c'est-à-dire qu'ils militent pour ou contre des politiques publiques) et prennent des décisions stratégiques dans l'intérêt public, lesquelles, dans certains cas, profitent spécialement à des particuliers (p. ex. des modifications au règlement de zonage pour un site spécifique). À cet égard, le chef du contentieux a porté à mon attention le fait que le Alberta Select Special Conflict of Interest Act Review Committee (Comité d'examen spécial de l'Alberta sur la loi sur les conflits d'intérêts), suivant le conseil de son commissaire à l'éthique (mai 2006), n'a pas recommandé la modification de la Conflict of Interest Act de l'Alberta (loi sur les conflits d'intérêts) visant à y intégrer le conflit d'intérêts apparent pour tous les députés provinciaux. Le chef du contentieux craignait aussi que ma formulation de conflit d'intérêts au sens large énoncée par la Commission Bellamy soit interprétée simplement comme une autre expression du concept de conflit d'intérêts apparent (par opposition à réel).

Le chef du contentieux a par conséquent recommandé que toute réponse aux recommandations Bellamy concernant l'élargissement de la portée du conflit d'intérêts fasse l'objet de dispositions distinctes sur certains types de comportements (comme c'est le cas dans les dispositions sur les cadeaux et l'abus de pouvoir, de même que dans la récente politique sur l'embauche de membres de la famille).²²

²¹ Pièce A (COM-008-001-611), "Report to Judicial Inquiry Into Matters Involving Mayor of City of Mississauga Appointed Under Section 274 of the Municipal Act, 2001", David Mullan, 16 décembre 2010.

²² "Amendments to the Code of Conduct for Members of Council", rapport au Conseil municipal de Toronto, David Mullan, commissaire à l'intégrité, 21 septembre 2006, p. 11-12.

Les trois membres du comité d'éthique de l'enquête judiciaire de Mississauga ont dit souhaiter que le commissaire fasse des recommandations quant aux conflits d'intérêts apparents.²³ Le juge Cunningham a d'ailleurs fait des recommandations explicites à cet égard (recommandations 15, 16 et 17²⁴) que le personnel a intégrées dans la version provisoire du Code.

Ceci dit, le personnel n'a pas intégré le conflit d'intérêts « apparent » à la version provisoire du Code. Cette approche considère que le commissaire à l'intégrité serait mieux placé pour faire cette recommandation dans une prochaine version du Code s'il le juge nécessaire et souhaitable selon les derniers renseignements à ce sujet.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

En Ontario, on dénombre peu de plaintes ayant trait aux dispositions sur l'intégrité. Comme indiqué plus haut, le personnel est d'avis qu'une disposition sur l'intégrité pourrait mener à des plaintes qui serviraient plutôt de dernier ressort pour les citoyens qui auraient épuisé tous leurs recours à l'échelle municipale. Par exemple, le cas pour un résident de Hamilton qui, à la suite d'un litige relatif au nivellement de sa propriété qui durait depuis 20 ans, a formulé nombre d'allégations de corruption et de comportement contraire à l'éthique à l'endroit de son conseiller. La plainte a été jugée futile et vexatoire. Cette approche pourrait aussi servir à d'anciens ou de futurs candidats souhaitant déposer des plaintes dans un but politique. Le commissaire à l'intégrité sera celui qui ultimement recommandera que les dispositions sur l'intégrité soient remplacées par un énoncé de principes dans l'intérêt fondamental du Code de conduite, s'il devait y avoir trop de plaintes réputées futiles ou vexatoires relatives à ces dispositions.

Disposition recommandée

I. INTÉGRITÉ

- **Les membres du Conseil s'engagent à s'acquitter de leurs tâches avec intégrité, responsabilité et transparence.**
- **Les membres du Conseil sont responsables de se conformer à toutes les lois et politiques et à tous les règlements applicables à leur poste de représentant élu.**

²³ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (16 décembre 2010), réf 6012-6013.

²⁴ "Updating the Ethical Framework: Report of the Mississauga Judicial Inquiry", l'honorable juge J. Douglas Cunningham, 3 octobre 2011, p. 174-176.

- Les membres du Conseil reconnaissent que le public a droit à une ouverture gouvernementale et à des prises de décisions transparentes.
- Les membres du Conseil doivent en tout temps servir et être perçus comme servant les intérêts de leurs électeurs et de la Ville de manière consciencieuse et diligente et aborder la prise de décisions avec un esprit ouvert.
- Les membres éviteront l'utilisation inappropriée de l'influence que leur confère leur position ainsi que tout conflit d'intérêts, apparent et réel.
- Les membres du Conseil ne doivent pas offrir, dans le cadre de l'exécution de leurs tâches, un traitement de faveur à quiconque ni à aucune organisation si une personne, raisonnablement bien informée, pouvait conclure que le traitement de faveur a été accordé uniquement pour servir leurs intérêts personnels.
- Pour plus de clarté, le présent Code n'interdit pas aux membres du Conseil de faire appel à leur influence au nom de leurs électeurs.

2. Information privilégiée

Les dispositions en matière de confidentialité font souvent référence aux dispositions pertinentes de la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée. De nombreux règlements de procédure exigent également que l'information privilégiée traitée lors de réunions à huis clos, ainsi que la teneur des délibérations qui ont eu lieu à huis clos, ne soit pas divulguée. Plus précisément, l'article 38 du Règlement de procédure de la Ville établit que « [n]ul membre ne doit[,] lorsqu'une question a été discutée à huis clos et doit demeurer confidentielle, divulguer le contenu de la question ou la teneur des délibérations qui ont eu lieu à huis clos. »

Voici quelques exemples de dispositions relatives à la confidentialité:

- Les membres du Conseil ont la responsabilité de veiller à ce que l'information privilégiée demeure strictement confidentielle et ne soit pas communiquée, sauf si le Conseil l'autorise.
- Les membres du Conseil ne doivent pas, directement ou indirectement, publier ou divulguer l'information relative aux délibérations à huis clos du Conseil, sauf si le Conseil l'autorise explicitement.

- Les membres du Conseil ne doivent pas communiquer ni divulguer d'une façon ou d'une autre à une personne du public une information privilégiée obtenue dans le cadre de leurs fonctions, sauf si la loi l'exige ou si le Conseil l'autorise.
- L'information privilégiée comprend les renseignements détenus par la Ville qu'elle ne peut communiquer ou qu'elle doit refuser de communiquer conformément à la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, ou autre loi.

En Ontario, les députés provinciaux ne peuvent « utiliser l'information qu'ils ont obtenue en tant que membre et qui n'est pas accessible au grand public pour servir ou chercher à servir leurs intérêts privés ou ceux d'une autre personne ». En outre, ils ne peuvent divulguer cette information à une personne qu'ils jugent susceptible de l'utiliser pour servir des intérêts privés.

La disposition recommandée par le personnel comprend l'interdiction de la loi provinciale et les restrictions relatives à l'information privilégiée actuellement contenues dans le Règlement de procédure. Elle précise en outre l'obligation des membres du Conseil de préserver la confidentialité de l'information obtenue dans le cadre de leurs fonctions.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

L'examen des rapports des commissaires à l'intégrité de municipalités ontariennes a révélé un nombre important de plaintes relatives à des infractions aux dispositions sur la confidentialité. La majorité de ces plaintes étaient soit déposées par un membre du Conseil à l'endroit d'un autre membre, soit transmises au commissaire à l'intégrité par le Conseil municipal dans son ensemble. Dans plusieurs cas, les membres en question avaient délibérément communiqué l'information privilégiée, et ils ont été réprimandés.

Disposition recommandée

II. INFORMATION PRIVILÉGIÉE

Par la voie de leur position, les membres du Conseil acquièrent des renseignements confidentiels provenant de diverses sources, y compris de l'information privilégiée sur les électeurs qui ont communiqué avec leur bureau. L'information privilégiée comprend les renseignements détenus ou reçus à titre confidentiel par la Ville qu'elle ne peut communiquer ou qu'elle doit refuser de communiquer conformément à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (LAIMPVP)*. Les membres du Conseil ne peuvent utiliser l'information

qu'ils ont obtenue en tant que membre et qui n'est pas accessible au grand public pour servir ou chercher à servir leurs intérêts privés ou ceux d'une autre personne.

Conformément aux règles de la LAIMPVP et au règlement de procédure, les membres du Conseil ne doivent pas :

- a) lorsqu'une question a été discutée à huis clos et doit demeurer confidentielle, divulguer le contenu de la question ou la teneur des délibérations qui ont eu lieu à huis clos (paragraphe 38 (d) du règlement de procédure)**
- b) communiquer ni divulguer d'une façon ou d'une autre à une personne du public une information privilégiée obtenue dans le cadre de leurs fonctions, sauf si la loi l'exige ou si le Conseil l'autorise.**

3. Conduite lors des réunions du Conseil ou d'un comité

Cette disposition concerne la conduite et le décorum des membres du Conseil lors des réunions du Conseil ou tout comité. Le Règlement de procédure de la Ville décrit les règles de conduite au sein du Conseil, notamment celles concernant l'utilisation de termes offensants ou non parlementaires, la confidentialité de questions traitées à huis clos et la désobéissance aux règles de procédure. La plupart des codes de conduite font simplement référence aux règles déjà établies, et peuvent contenir davantage de détails ou d'explications.

À la Ville de Toronto, les infractions à cette disposition, semble plutôt délicate à faire respecter. En avril 2005, le commissaire à l'intégrité de Toronto a mené une enquête sur une plainte déposée par un résident concernant le comportement d'un conseiller durant une réunion du Conseil. Il en a conclu que la conduite des membres du Conseil dans les réunions du Conseil ou d'un comité est du ressort du Conseil et du président de l'entité concernée. La commissaire à l'intégrité actuelle est du même avis et a indiqué qu'elle n'interviendrait dans une telle situation qu'à la demande du Conseil.

Le personnel convient avec le commissaire à l'intégrité de Toronto que la conduite des membres du Conseil dans les réunions du Conseil ou d'un comité est du ressort du Conseil et du président de l'entité concernée. Cependant, la justification d'inclure cette disposition dans l'ébauche du Code a été exprimée par David Mullan, dans son rapport de fin de mandat présenté au Conseil de la Ville de Toronto. À titre de commissaire à l'intégrité sortant, le professeur David Mullan a fait remarquer qu'il peut être très difficile de laisser ces questions entre les mains du président si celui-ci est visé par la plainte. Par conséquent, la disposition que recommande le personnel ressemble à celle

adoptée à Toronto et reprend les règles décrites dans le Règlement de procédure relativement à la conduite lors de réunions du Conseil ou d'un comité. Le commissaire à l'intégrité peut recommander de supprimer ces dispositions dans une prochaine version s'il juge que le Règlement de procédure à lui seul permet de résoudre ces questions.

Disposition recommandée

III. CONDUITE LORS DES RÉUNIONS DU CONSEIL OU D'UN COMITÉ

Les membres du Conseil doivent se conduire avec décorum lors de toutes les réunions du Conseil municipal et du Comité conformément aux dispositions du règlement de procédure (partie 38) étant :

Nul membre ne doit :

- (a) parler irrévérencieusement du Souverain ou du lieutenant-gouverneur d'une province, ou d'un collègue membre du Conseil, ou du personnel;**
- (b) se servir d'un langage offensant ou non parlementaire;**
- (c) discuter de tout autre sujet que le sujet débattu;**
- (d) lorsqu'une question a été discutée à huis clos et doit demeurer confidentielle, divulguer le contenu de la question ou la teneur des délibérations qui ont eu lieu à huis clos;**
- (e) désobéir aux règlements de procédure, ou à une décision rendue par le maire ou le Conseil sur des questions d'ordre ou de pratique, ou à la suite d'une interprétation des règlements de procédure.**

4. Discrimination et harcèlement

Les dispositions relatives à la discrimination et au harcèlement (généralement appelées « dispositions sur la conduite indigne ») concernent l'obligation des membres du Conseil de traiter leurs collègues, les membres du personnel et ceux du public avec respect et sans faire preuve de violence ni d'intimidation, de même que leur responsabilité de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination ni de harcèlement dans le milieu de travail. Plusieurs lois se chevauchent à cet égard, notamment la Loi canadienne sur les droits de la personne, le Code des droits de la personne de l'Ontario et la Loi sur la santé et la sécurité au travail.

Le personnel recommande de nommer l'article « Discrimination et harcèlement » aux fins de clarté. L'examen des rapports du commissaire à l'intégrité par le personnel a révélé que le plus grand nombre de plaintes concernent la disposition sur la conduite indigne, et que celles déposées en vertu des dispositions sur la discrimination et le harcèlement portent généralement sur les comportements agressifs ou offensants. Ces dispositions présentent certains défis : par exemple, les gens insatisfaits de leurs représentants politiques peuvent les interpréter de façon subjective, ou encore, les employés peuvent y avoir recours pour régler un problème qu'il serait préférable de régler au moyen des protocoles de relations de travail. De nombreuses plaintes déposées en vertu de ces dispositions ont été rejetées parce qu'elles ont été réputées futiles ou n'ont pu être tranchées en raison d'un manque d'information. Par exemple, un résident de Toronto a porté plainte contre un conseiller qui l'aurait traité injustement alors qu'il prenait la parole devant le conseil communautaire (la plainte a été rejetée par le commissaire à l'intégrité); l'adjoint d'un conseiller de Hamilton a allégué que ce dernier avait eu à son endroit un comportement agressif et l'avait rabaissé, et qu'il lui avait demandé de travailler sur divers dossiers douteux (l'enquête du commissaire à l'intégrité a révélé que l'adjoint du conseiller menait des affaires personnelles durant les heures de travail et que les allégations étaient non fondées); une employée de la Ville de Brantford s'est plainte qu'un conseiller avait été injurieux et condescendant envers elle, après qu'il lui eût téléphoné concernant un courriel qu'elle avait envoyé de son compte professionnel (le courriel contenait des opinions personnelles qui ne concernaient pas le travail de même que des commentaires négatifs sur deux autres conseillers; le commissaire à l'intégrité a jugé que le conseiller n'avait pas enfreint le Code de conduite).

Deux plaintes déposées par des employés de membres du Conseil se sont avérées des infractions aux dispositions sur la conduite indigne. Dans chaque situation, il s'agissait d'une relation orageuse entre un employé et son employeur ayant mené au congédiement de l'employé, et dans les deux cas, le commissaire à l'intégrité n'a pas recommandé de sanctions, bien qu'il ait jugé les deux conseillers fautifs aux termes du Code de conduite. Dans l'un des rapports, il a recommandé que, puisque l'employé avait accumulé presque assez d'années de service pour prendre une retraite anticipée, « le Conseil municipal autorise les représentants indiqués à travailler avec le plaignant, COTAPSAI (l'association représentant les employés non syndiqués) et OMERS afin de permettre au plaignant de profiter d'une pleine pension à partir de la date où il a cessé d'accumuler du service aux fins de pension ». Dans l'autre cas, l'adjoint du conseiller avait été renvoyé sans préavis par le conseiller; le commissaire à l'intégrité a conclu que l'infraction du conseiller avait été commise par inadvertance.

Cette disposition est couramment utilisée par les représentants élus lorsqu'ils déposent une plainte contre un des leurs.

Le personnel a tenté de fournir une formulation réduisant le potentiel de plaintes qui résulteraient de l'insatisfaction de résidents à l'endroit d'un représentant élu, ou de difficultés dans les relations de travail ou dans les relations interpersonnelles des conseillers. À l'avenir, il se pourrait que le commissaire à l'intégrité juge cette disposition bien couverte par d'autres textes législatifs et par conséquent, superflue dans le Code de conduite.

Disposition recommandée

IV. DISCRIMINATION ET HARCÈLEMENT

Tous les membres du Conseil doivent traiter les membres du public, l'un l'autre et le personnel avec respect sans abus ni intimidation, et s'assurer que leur environnement de travail est exempt de discrimination et de harcèlement. Le Code des droits de la personne de l'Ontario s'applique et, s'il y a lieu, la Politique sur le harcèlement en milieu de travail de la Ville.

5. *Abus de pouvoir*

Cette disposition concerne l'utilisation par les membres du Conseil de leur pouvoir à d'autres fins que celles liées à l'exercice de leurs fonctions officielles. Selon Gregory Levine, membre du comité d'experts de l'enquête judiciaire de Mississauga, il y a abus de pouvoir quand « une personne en incite une ou plusieurs autres à considérer quelque chose ou à agir en fonction d'autre chose que le bien-fondé de l'affaire »²⁵ Le fait d'utiliser son titre de membre du Conseil pour obtenir un traitement préférentiel ou pour influencer des décisions en sa faveur est un exemple de comportement inapproprié.

L'abus de pouvoir a constitué l'un des sujets dominants traités par le comité d'experts formé des professeurs David Mullan, Lorne Sossin et Gregory Levine lors de l'enquête judiciaire de Mississauga. Quant à savoir si les municipalités devraient prendre garde de ne pas trop restreindre la capacité des membres du Conseil à user de leur pouvoir à bon escient, tous trois ont convenu que la disposition relative à l'abus de pouvoir doit être générale, et qu'il doit incomber au commissaire à l'intégrité d'interpréter le juste équilibre entre l'usage approprié ou non du pouvoir.²⁶

Le comité a aussi parlé du fait que les dispositions sur les conflits d'intérêts et les abus de pouvoir doivent viser non seulement les relations familiales immédiates d'un représentant élu, mais aussi ses relations amicales et professionnelles. Il est important

²⁵ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5683: 2-5.

²⁶ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5685-5686.

que ces dispositions se concentrent sur l'abus de pouvoir en faveur de toute personne liée à un représentant élu, même celles qui ne font pas partie de sa famille.

En février 2013, le doyen Sossin a discuté plus longuement de la question dans le cadre de son témoignage à titre d'expert au comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique pour l'examen obligatoire de la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour le Parlement du Canada. À ce moment-là, il a indiqué :

« Quand je dis que le public connaît la limite, je veux dire que la distinction entre l'intérêt personnel et le pouvoir public légitime est assez claire aux yeux des gens. Par exemple, il peut s'agir du conjoint, des frères et sœurs ou d'un tas d'autres gens dont on peut penser qu'ils seront touchés par l'intérêt de votre enfant.

Néanmoins, nous savons que dans certains cas, il peut s'agir du bon ami que vous connaissez depuis l'école primaire. Cela peut être la personne dont vous êtes amoureux et que vous essayez d'impressionner en exerçant votre pouvoir. Pourquoi se soucier des relations familiales, mais pas d'une situation dans laquelle il peut s'agir d'un parent assez éloigné? Il est clair, dans ce contexte, d'après les renseignements et les preuves fournies, que la situation a eu une influence matérielle sur l'exercice d'un pouvoir public. Voilà la question selon moi. La loi vise les conflits d'intérêts.

Si je suis seulement partial en faveur de mon neveu ou si je m'intéresse seulement à des relations privées avec un ancien compagnon de classe, on considère que c'est légitime. Lorsqu'on trouve normal de compromettre l'intégrité d'une autorité publique du moment que c'est en faveur de tel intérêt personnel et non pas de tel autre, cela engendre du cynisme et le sentiment que l'on cherche des échappatoires aux règles établies. Cela ne rappelle aucune expérience vécue, n'est-ce pas?

Chacun sait qu'il a, au cours de sa vie, été touché par une relation personnelle. Cela n'a généralement rien de mystérieux. Il faut que ce soit basé sur des preuves et non pas une simple allégation ou le fait qu'il y ait eu une association antérieure. C'est à cela que sert la commissaire: pour faire un examen objectif, non partisan, basé sur des preuves dont les résultats seront beaucoup plus

fiables que ceux que nous aurions en nous contentant d'établir des catégories... »²⁷

Dans sa récente décision dans le cas de *Magder c. Ford* (2012), le juge Hackland a souligné le rapport de la commissaire à l'intégrité de Toronto, Janet Leiper, portant sur l'infraction du maire Ford (alors conseiller) au Code de conduite pour avoir sollicité des fonds pour sa fondation de football privée. Plus précisément, le juge a inclus l'extrait suivant du rapport de madame Leiper, en notant son appui :

Pour être juste à l'endroit du conseiller Ford, on doit dire qu'il est commun pour une personne qui a brouillé ses rôles d'avoir de la difficulté à « voir » le problème au début. C'est souvent d'autres personnes qui indiquent le problème, particulièrement dans le cas où l'objectif (collecte de fonds pour des programmes de football pour les jeunes) est louable. La validité de la cause à fin charitable n'est pas le point. Plus la cause ou l'œuvre de bienfaisance est attirante, plus les questions importantes risquent d'être ignorées, y compris à qui on demande des dons, de quelle façon la sollicitation est faite, qui sollicite et s'il est raisonnable de conclure que la personne à qui on demande de l'argent prendra en considération le poste occupé par la personne qui sollicite un don. Là où il y a un aspect d'avantage personnel (dans le présent cas, la publication des bonnes actions du conseiller, même au-delà de ce que la personne a réellement accompli), il est important de ne pas laisser le prétexte que l'action est faite « pour une bonne cause » justifier l'utilisation de méthodes inappropriées pour financer la cause. Les personnes qui sont en position de pouvoir et d'influence doivent s'assurer que leur collecte de fonds privée ne repose pas sur les « muscles » métaphoriques d'une influence perçue ou réelle pour l'obtention de dons.²⁸
[traduction libre]

Les députés provinciaux ne doivent pas utiliser leur pouvoir pour chercher à influencer une décision prise ou à prendre par une autre personne pour servir ou chercher à servir leurs intérêts privés ou ceux d'une autre personne.

La Ville d'Ottawa compte déjà une politique sur les conflits d'intérêts relative à l'application de la *Loi sur les infractions provinciales*. Cette politique interdit expressément aux représentants élus (de même qu'aux employés et aux autres représentants de la Ville) d'influencer ou d'entraver, directement ou indirectement, par des moyens financiers ou politiques ou de quelque autre façon, les employés, les

²⁷ Doyen Lorne Sossin, étude de l'examen obligatoire de la *Loi sur les conflits d'intérêts* par le comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (13 février 2013) : 1655-1700.

²⁸ <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2010/cc/bgrd/CC52.1.pdf>

agents ou d'autres personnes exerçant des fonctions prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*. Par exemple, un membre du Conseil ne peut tenter d'annuler la contravention d'un électeur au nom de ce dernier.

Par conséquent, le personnel recommande une disposition générale qui intègre toutes les considérations décrites ci-dessus. La description du doyen Sossin de la partie 4 similaire de la *Loi sur les conflits d'intérêts* du fédéral illustre bien la façon dont le personnel croit que cette disposition fonctionnera dans la pratique :

« La commissaire dispose d'un texte instructif qu'elle peut interpréter et appliquer par le biais de directives ou de recommandations selon les circonstances.

Je suis convaincu que la commissaire peut faire cela et c'est bien mieux que de comptabiliser les uns, mais pas les autres. Le défi est d'arriver à une certaine transparence pour les personnes qui tomberont sous le coup de cette législation. Un ministre a le droit de savoir s'il sera visé par cette loi avant d'entreprendre une action ou de conclure une transaction.

Il est donc important que la fonction fixe une orientation avec différents scénarios permettant de discerner la pensée de la commissaire sur la délimitation de l'intérêt privé. La loi intègre des exceptions qui découlent du bon sens. Une situation bénéfique à toute une région ou pour l'ensemble des contribuables ou pour tous les usagers d'un transport en commun sera acceptée, même si elle affecte le titulaire de la charge sur le plan privé. »²⁹

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

Les plaintes déposées en vertu de cette disposition étaient elles aussi de nature politique plutôt qu'éthique. Dans l'un des cas, un résident de Hamilton a déposé une plainte pour abus de pouvoir concernant les commentaires d'un conseiller sur les nouveaux services alimentaires et le café qui seraient intégrés à l'hôtel de ville lors de rénovations. Le conseiller avait dit : « J'espère que Tim Hortons va gagner. Je crois que ce serait extraordinaire pour Hamilton ». Le commissaire à l'intégrité a jugé que, selon les preuves et la prépondérance des probabilités, la remarque du conseiller ne contrevenait pas au Code de conduite et que la plainte était vexatoire; par conséquent, les frais pour le dépôt de la plainte n'ont pas été remboursés au plaignant. À Toronto, un résident s'est plaint qu'un conseiller avait indûment influencé le personnel sur la vente d'une propriété qu'il voulait acquérir de la Ville; il alléguait que le conseiller avait

²⁹ Sossin, étude de l'examen obligatoire de la *Loi sur les conflits d'intérêts* par le comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (13 février 2013) : 1655-1700.

voulu se venger du fait qu'il avait demandé une vérification de la conformité du financement de la campagne électorale de ce dernier.

Tel que mentionné plus haut, le maire Ford de Toronto a fait l'objet de rapports au sujet d'un abus de pouvoir. Précisément, deux rapports de l'ancien commissaire à l'intégrité de Toronto relatifs à la disposition sur l'abus de pouvoir sont pertinents, puisqu'ils traitent des actions d'un représentant élu dans le cadre de ses activités personnelles (relativement à une fondation privée de football d'une part et à son entreprise familiale d'impression d'autre part). Dans le premier cas, le conseiller Ford avait utilisé les ressources municipales (voir autre disposition) et son titre de membre du Conseil pour solliciter des dons pour une fondation privée de football. Comme sanction, on lui a ordonné de rembourser les lobbyistes et les entreprises qui avaient contribué à sa fondation. Puisque le conseiller/maire n'a pas remboursé les dons et, subséquemment, a voté sur une motion pour annuler la décision précédente du Conseil, il y a eu une contestation judiciaire du conflit d'intérêts, dont l'issue est décrite plus haut dans le présent document.

Dans le deuxième cas, le conseiller avait utilisé du matériel promotionnel pour son entreprise familiale dans des invitations à un barbecue communautaire. Aucune sanction n'a été recommandée, puisque le conseiller a assumé la responsabilité de ses actes et s'est excusé auprès du plaignant.

À la lumière de ces rapports, les membres du Conseil doivent savoir qu'il existe des précédents en matière d'abus de pouvoir dans le cadre des activités personnelles des représentants élus.

Disposition recommandée

V. ABUS DE POUVOIR

À titre de représentants élus, les membres du Conseil doivent s'acquitter de leurs tâches avec intégrité, responsabilité et transparence. Les membres du Conseil éviteront d'utiliser leur position pour influencer la décision d'une autre personne à leur propre avantage, ou à celui de leurs parents, enfants, conjoint, membres du personnel, amis, associés, ou autres.

De la même manière, et comme le décrit la *Loi sur les infractions provinciales* - politique sur les conflits d'intérêts, les membres du Conseil ne doivent pas tenter d'influencer ou d'entraver, directement ou indirectement, par des moyens financiers ou politiques ou de quelque

autre façon, les employés, les agents ou d'autres personnes exerçant des fonctions prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*.

6. Utilisation de ressources et de biens municipaux

Cette disposition porte sur l'utilisation de ressources municipales à des fins autres que celles liées aux activités de la Ville d'Ottawa. Ces ressources comprennent les propriétés, l'équipement, les services, les fournitures et le budget alloué aux services de la circonscription des membres. En outre, cette disposition interdit aux membres du Conseil de tirer un gain financier de l'utilisation de propriété intellectuelle, de programmes informatiques, d'innovations technologiques et d'autres produits brevetables de la Ville pendant et après leur mandat.

Voici des exemples de disposition :

- Les ressources municipales, notamment l'équipement, les fournitures et les services, ne doivent pas être utilisées à des fins autres que celles liées à l'exécution des devoirs du Conseil.
- Les membres du Conseil ne doivent pas tirer un gain financier de l'utilisation ou de la vente de propriété intellectuelle, de programmes informatiques ou d'innovations technologiques conçus par la Ville, ni d'autres brevets, marques de commerce ou droits d'auteur détenus par la Ville.

En pratique, il y a eu plusieurs plaintes liées à l'utilisation injustifiée de biens municipaux. Dans la plupart des cas, il s'agissait de violations relatives à l'utilisation de ressources municipales (par exemple, papier à en-tête, adresse courriel de la Ville) pour servir des intérêts professionnels personnels (certains exemples sont donnés dans les sections précédentes, étant donné que plusieurs de ces plaintes concernaient différentes dispositions des codes). Les membres du Conseil doivent faire preuve de prudence en prenant soin de séparer leur rôle de représentant élu de toute autre activité professionnelle ou personnelle.

Le personnel recommande une disposition qui interdit aux membres du Conseil d'utiliser ou de vendre les ressources de la Ville à des fins personnelles.

Disposition recommandée

VI. UTILISATION DE RESSOURCES ET DE BIENS MUNICIPAUX

Afin de remplir leurs rôles à titre de représentants élus, les membres du Conseil ont accès à des ressources municipales, comme la propriété, l'équipement, les services, le personnel et la fourniture. Il est interdit aux

membres du Conseil d'utiliser, ou de permettre l'utilisation de terrains, d'installations, d'équipement, de fourniture, de services, de personnel ou d'autres ressources appartenant à la Ville (par exemple, matériel appartenant à la Ville, sites Web, ou budget alloué aux services de la circonscription d'un membre) pour des activités autres que celles qui sont en lien avec l'exécution des tâches du Conseil ou des activités de la Ville.

Aucun membre du Conseil ne doit tirer un gain financier de l'utilisation ou de la vente de propriété intellectuelle, de programmes informatiques ou d'innovations technologiques conçus par la Ville, ni d'autres brevets, marques de commerce ou droits d'auteur détenus par la Ville.

7. Conduite à l'égard du personnel

Il s'agit d'une disposition commune dans les codes de conduite et elle renvoie généralement sur l'interaction entre les membres du Conseil et le personnel. Ce faisant, elle rappelle les rôles statutaires du Conseil et du personnel conformément aux articles 224 et 227 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, respectivement.

De manière générale, elle établit que les membres du Conseil doivent respecter les membres du personnel à titre d'employés municipaux et permettre ces derniers à faire des recommandations fondées sur leur expertise professionnelle sans influence ni entrave indues d'un membre du Conseil.

Voici des exemples de dispositions fondées sur des règles :

- Les membres du Conseil ne doivent pas porter atteinte, avec malveillance ou à tort, à la réputation professionnelle ou éthique des membres du personnel ou à leurs perspectives ou pratiques;
- Les membres ne doivent pas contraindre les membres du personnel à participer à des activités politiques partisans, ou les menacer ou faire preuve de discrimination à leur endroit parce qu'ils ont refusé de participer à de telles activités;
- Les membres ne doivent pas utiliser, ou tenter d'utiliser, leur autorité ou leur influence à des fins d'intimidation, de menace, de coercition, de domination ou d'influence d'un membre du personnel dans le but de s'ingérer dans les tâches de celui-ci.

Voici un exemple de codes fondés sur des valeurs :

Le personnel relève de l'ensemble du Conseil et est chargé de donner des conseils fondés sur la neutralité politique et l'objectivité et sans influence induite d'un membre ou d'un groupe de membres du Conseil. Les membres du Conseil peuvent compter sur une relation fondée sur le respect mutuel avec le personnel afin de recevoir des recommandations qui reflètent l'expertise professionnelle et la vision de la Ville pour les appuyer dans leur prise de décision.

Dans ce cas-ci, le personnel recommande l'adoption d'une disposition fondée sur des règles. En effet, les plaintes relatives à cette disposition pourraient porter sur d'autres problèmes de ressources humaines et de relations de travail, et le cas échéant, les règles seraient plus précises. En consultation avec le personnel, le commissaire à l'intégrité, dans le cadre des travaux relatifs au protocole de plaintes, a élaboré un processus où les infractions présumées à cette disposition feraient l'objet d'une évaluation pour déterminer si elles devraient être examinées par le directeur municipal, le greffier municipal et chef du contentieux et le maire au besoin, toujours de concert avec le commissaire à l'intégrité.

Disposition recommandée

VII. CONDUITE À L'ÉGARD DU PERSONNEL

La *Loi de 2001 sur les municipalités* établit les rôles des membres du Conseil et de l'administration municipale, y compris les rôles spécifiques des agents légaux, comme le directeur général, le greffier, le trésorier, le vérificateur général et le commissaire à l'intégrité.

Les membres du Conseil doivent :

- (a) représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;**
- (b) élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;**
- (c) déterminer les services que fournit la municipalité;**
- (d) faire en sorte que des politiques, des pratiques et des procédures administratives de même que des politiques, des pratiques et des procédures en matière de contrôle soient en place pour mettre en œuvre ses décisions;**

- (d.1) veiller à la responsabilisation et à la transparence des activités de la municipalité, y compris les activités de ses cadres supérieurs;
- (e) préserver l'intégrité financière de la municipalité;
- (f) exercer les fonctions du Conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi.

Le personnel de la Ville doit :

- (a) mettre en œuvre les décisions du Conseil et établir des pratiques et des procédures administratives pour exécuter les décisions du Conseil;
- b) entreprendre des recherches et conseiller le Conseil sur les politiques et les programmes municipaux;
- (c) exécuter d'autres tâches requises selon *la Loi de 2001 sur les Municipalités* ou toute autre loi, et d'autres tâches assignées par la municipalité.

Le Conseil municipal dans l'ensemble a l'autorité d'approuver le budget, les politiques, la gouvernance et d'autres questions semblables. Sous la direction du directeur municipal, le personnel de la Ville, et le personnel des bureaux du vérificateur général et du commissaire à l'intégrité servent l'ensemble du Conseil et les intérêts regroupés de tous les membres comme le montrent les décisions du Conseil.

Les membres du Conseil doivent respecter le rôle du personnel à donner des conseils fondés sur la neutralité politique et l'objectivité et sans influence indue d'un membre ou d'un groupe de membres du Conseil.

Les membres du Conseil doivent éviter :

- de porter atteinte, avec malveillance ou à tort, à la réputation professionnelle ou éthique des membres du personnel ou à leurs perspectives ou pratiques;
- de contraindre les membres du personnel à participer à des activités politiques partisans, ou les menacer ou faire preuve de discrimination à leur endroit parce qu'ils ont refusé de participer à de telles activités;

- **d'utiliser, ou tenter d'utiliser, leur autorité ou leur influence à des fins d'intimidation, de menace, de coercition, de domination ou d'influence d'un membre du personnel dans le but de s'ingérer dans les tâches de celui-ci.**

8. Dépenses

Tous les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions et à faire fonctionner leur bureau. Dans un rapport connexe, le personnel recommande l'approbation d'une politique sur les dépenses du Conseil. Cette politique vise à fournir aux membres du Conseil des lignes directrices sur la façon de dépenser leur budget et comprend des exigences précises quant à la divulgation de dépenses particulières. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les membres du Conseil divulguent régulièrement leurs dépenses de même que le détail des dépenses relatives aux cadeaux, aux dons, aux commandites, aux événements spéciaux et aux déplacements.

Selon la disposition du Code de conduite qui concerne les dépenses, les membres doivent se conformer à la politique sur les dépenses du Conseil (soulignée dans le rapport complémentaire : Politique sur les dépenses du Conseil et Politique sur les activités, communautaires et de financement du Conseil ACS2013-CMR-CCB-0029) et plus précisément aux conditions de divulgation (par exemple, les frais de repas d'affaires doivent comprendre le reçu détaillé original, le nom des personnes participantes, le nom et le lieu de l'établissement, ainsi que la date, le prix et le but du repas). De plus, tout membre du Conseil ou membre de son personnel qui falsifie un document contrevient non seulement au Code de conduite, mais aussi au Code criminel du Canada, et pourrait faire l'objet de poursuites.

La politique sur les dépenses du Conseil a été intégrée au cadre du Code de conduite afin de donner au commissaire à l'intégrité le pouvoir de traiter des questions et des sujets concernant l'utilisation adéquate du budget alloué aux services de la circonscription d'un membre. Le commissaire à l'intégrité n'a pas à gérer les questions administratives concernant les budgets des membres (cette tâche incombe au Bureau du greffier municipal); toutefois, c'est lui qui conseillera les membres du Conseil et le Bureau du greffier municipal s'ils ont une question ou une préoccupation concernant une dépense particulière. Le personnel recommande qu'en cas de question posée au commissaire à l'intégrité de la part d'un membre ou du Bureau du greffier municipal, le commissaire communique le Conseil aux deux parties pour permettre l'élaboration d'un ensemble de pratiques exemplaires.

Disposition recommandée

VIII. DÉPENSES

Les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription pour faire fonctionner leur bureau. Les dépenses comprennent les événements communautaires, les contributions et les commandites, les fournitures de bureau et la dotation en personnel. La Politique sur les dépenses du Conseil précise la façon dont les dépenses, les contributions et les commandites doivent être utilisées et divulguées.

Les membres du Conseil doivent adhérer à la Politique sur les dépenses du Conseil et aux procédures et lignes directrices connexes et s'assurer que les conditions liées à chaque dépense sont respectées.

La falsification de reçus ou de signatures par un membre du Conseil ou son personnel est une infraction grave au Code de conduite et au Code criminel canadien, qui pourrait donner lieu à une poursuite.

9. Conduite à l'égard du lobbying

Il est convenu que le lobbying est une activité légale inhérente à tous les niveaux d'un gouvernement démocratique. En tant que titulaires d'une charge publique, les membres du Conseil sont couramment la cible de nombreux lobbyistes. En juillet 2012, le Conseil municipal a approuvé la mise en place d'un registre des lobbyistes à la Ville d'Ottawa, dont l'objectif est d'accroître la transparence, pour le public, du lobbying dont les membres du Conseil et le personnel de la Ville sont la cible.

Dans le cadre de l'établissement du registre des lobbyistes, le personnel a recommandé d'intégrer au Code de conduite une disposition portant sur les obligations des membres du Conseil conformément au registre des lobbyistes. Plus précisément, les membres du Conseil doivent faire un examen mensuel du registre des lobbyistes pour veiller à ce que toutes les activités de lobbying dont ils ont fait l'objet y soient consignées. Si un membre constate qu'une activité de lobbying n'a pas été consignée, il doit informer le lobbyiste de son obligation de le faire. Si l'activité n'est toujours pas signalée, le membre du Conseil en informera le commissaire à l'intégrité, qui déterminera s'il y a eu manquement et si une sanction doit être infligée. De plus, les membres du Conseil doivent s'assurer que les lobbyistes qui les approchent savent qu'ils doivent s'inscrire au registre, et ne doivent pas communiquer sciemment avec un lobbyiste ayant enfreint les règles du registre et subi une sanction à cet effet.

L'examen des plaintes au sujet du Code n'a révélé aucune plainte liée à cette disposition. Cependant, mis à part Ottawa et Toronto, aucune autre municipalité n'a établi un registre des lobbyistes obligatoire. Donc, bien peu de municipalités ontariennes ont intégré une disposition du genre à leur code.

Recommandation du commissaire à l'intégrité

Dans d'autres territoires où un registre des lobbyistes est en place (niveau fédéral, certaines provinces et Ville de Toronto), il est pratique courante pour les représentants élus de refuser tout cadeau, avantage ou commandite de lobbyistes. Le principe est de garantir que les entreprises et les individus désirant faire affaire avec la Ville ne le fassent pas en offrant des cadeaux ou des commandites aux personnes en position d'influence pour l'octroi de contrats ou détenant des pouvoirs décisionnels.

Le commissaire à l'intégrité recommande qu'il soit interdit aux membres du Conseil et à leurs employés d'accepter tout cadeau, avantage personnel ou invitation de lobbyistes dont l'inscription au registre est active ou de leurs clients ou de leurs employés, et toute commandite pour des événements communautaires de lobbyistes dont l'inscription au registre est active, de leurs clients inscrits ou de leurs employés sauf si autorisée par la Politique sur les événements spéciaux et communautaires (soulignée dans le rapport complémentaire : Politique sur les dépenses du Conseil et Politique sur les activités, communautaires et de financement du Conseil ACS2013-CMR-CCB-0029).

Disposition recommandée

IX. CONDUITE À L'ÉGARD DU LOBBYING

Les membres du Conseil, à titre de titulaires d'une charge publique, sont approchés régulièrement par diverses personnes tentant d'influencer les décisions devant le Conseil ou sous l'autorité du conseiller de quartier. Même si le lobbying est une pratique acceptable, la divulgation des activités de lobbying améliore la transparence et l'intégrité des activités de la Ville.

Conformément au registre des lobbyistes de la Ville, les membres du Conseil doivent faire un examen mensuel du registre des lobbyistes pour veiller à ce que toutes les activités de lobbying dont ils ont fait l'objet y soient consignées. Là où le lobbying n'a pas été divulgué, le membre doit d'abord rappeler au lobbyiste l'exigence de divulgation et, advenant que l'activité demeure non divulguée, aviser le commissaire à l'intégrité de la non-divulgation.

De plus, les membres du Conseil doivent s'assurer que les lobbyistes qui les approchent savent qu'ils doivent s'inscrire au registre, comme le requièrent les exigences du registre. Les membres du Conseil ne doivent pas sciemment communiquer avec un lobbyiste qui commet une infraction aux exigences du registre. Si un membre du Conseil est au courant ou en tout temps mis au courant qu'une personne commet une infraction aux règles connexes au lobbying, ce membre doit soit refuser de donner suite à la demande du lobbyiste, soit cesser les communications avec le lobbyiste immédiatement, ou selon le jugement du membre, s'il est approprié de maintenir les communications, à la fin de celles-ci, soit attirer l'attention de la personne sur les obligations imposées par le registre et signaler les communications au greffier municipal et chef de contentieux et au commissaire à l'intégrité.

Sauf sur approbation du commissaire à l'intégrité, il est interdit aux membres du Conseil d'accepter tout cadeau, avantage ou toute invitation de lobbyistes dont l'inscription au registre est active, ou de leurs clients inscrits ou de leurs employés.

Le principe est de s'assurer que les entreprises et les personnes qui cherchent à faire affaire avec la Ville ne le fassent pas en offrant des cadeaux ou des faveurs à des personnes en position d'influencer l'approbation de fournisseurs ou la prise de décisions.

L'acceptation de commandites pour des événements appuyés ou organisés par les membres du Conseil est régie par la Politique sur les événements spéciaux et communautaires.

10. Cadeaux, avantages et invitations

La disposition la plus commune d'un Code de conduite destiné aux conseils municipaux concerne les restrictions quant à l'acceptation de cadeaux et d'avantages. Ces dispositions visent à corriger la perception négative associée à l'acceptation de cadeaux et d'avantages de sources externes par les membres du Conseil. À titre de membre du comité d'experts de l'enquête judiciaire de Mississauga, le doyen Lorne Sossin, décrit ce qu'il considère comme un cadeau inapproprié : « il s'agit d'un cadeau qui, à un membre raisonnable du public, semblerait avoir pour but de remercier le membre du Conseil d'avoir influencé une décision ou d'avoir persuadé quelqu'un

d'autre d'influencer une décision ou qui va autrement au-delà des fonctions publiques nécessaires et appropriées en cause. »³⁰

Les membres du Conseil sont élus pour prendre des décisions impartiales et objectives, dépourvues d'abus de pouvoir réel ou perçu. En général, une disposition sur les cadeaux et les avantages exige que les membres du Conseil (et leur conjoint, enfant, père ou mère ou membre du personnel) n'acceptent pas de cadeaux, de primes ni d'avantages personnels liés directement ou indirectement à l'exercice de leurs fonctions. Les cadeaux ou avantages reçus à l'occasion d'une obligation protocolaire ou sociale et qui s'inscrivent dans le cadre des responsabilités du poste font généralement exception.

L'approche la plus simple serait d'établir la règle qu'aucun cadeau ne doit être accepté. Toutefois, bien que cette règle soit la plus appropriée à l'égard du personnel, elle ne reconnaît pas le rôle des membres du Conseil dans leur communauté. Les représentants élus reçoivent non seulement des petites marques de reconnaissance des membres de leur communauté pour leur aide (casquettes, tee-shirts, bouteilles d'eau, etc.), mais également des invitations et (ou) des billets à des activités communautaires ou de financement d'œuvres de charité dans l'espoir que leur présence attirera d'autres résidents au profit du groupe. Les membres reçoivent également des cadeaux en reconnaissance d'activités dites « au profit de la communauté », la commandite de barbecues communautaires ou d'activités de financement d'œuvres de charité par exemple.

« Je crois que la disposition sur les cadeaux [de la Ville de Toronto] est un bon exemple de ce qui arrive lorsqu'on n'atteint pas un équilibre maximal parce qu'il me semble qu'après avoir passé un an à tenter de la mettre en œuvre lorsque j'occupais ce poste, les règles empêchent les conseillers de remplir leur mandat public... Que l'on puisse acheter quelqu'un avec des billets des Leafs est une question de fait... S'il s'agit d'une loge et de billets d'abonnement et que nous allons manger des nachos et boire de la bière tous les mardis et les jeudis en parlant de la direction que la Ville doit prendre, bien peut-être. S'il s'agit de billets à une partie des Marlies destinés au Club des garçons et des filles et que le conseiller a le seul rôle de s'assurer qu'ils sont remis au bon endroit et aux bonnes personnes, évidemment ce n'est pas un cadeau inapproprié... La question n'est pas là. En fin de compte, il faut se demander si les règles ont été suivies, si le geste résiste à l'examen du public

³⁰ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5608-5609.

*et si le public convient qu'il s'agit d'un cadeau approprié. »³¹ [traduction libre]
Le doyen Lorne Sossin, ancien commissaire à l'intégrité intérimaire de Toronto*

Un examen des codes de conduite de l'Ontario indique que tous les codes, qu'ils soient fondés sur les règles ou sur les valeurs, abordent la question des cadeaux et des avantages. Les codes de conduite fondés sur les règles interdisent généralement l'acceptation de primes, de cadeaux anticipés ou d'avantages personnels à moins qu'ils ne figurent sur une liste précise d'exceptions. La liste suivante représente les exceptions normales qui figuraient initialement dans le Code de conduite de la Ville de Toronto :

- (a) une indemnisation qu'autorise la loi;
- (b) des cadeaux ou des avantages qui accompagnent habituellement les responsabilités du titulaire du poste et sont reçus dans le cadre normal du protocole ou des obligations sociales;
- (c) une contribution politique autrement reconnue par la loi;
- (d) des services fournis sans compensation par des personnes bénévoles;
- (e) un souvenir convenable d'une fonction pour honorer le membre;
- (f) la nourriture, l'hébergement, le transport et les divertissements offerts par un gouvernement provincial, régional ou local, ou l'une de leurs branches politiques, par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'un pays étranger;
- (g) de la nourriture et des boissons consommées lors de banquets, de réceptions ou d'événements similaires, si :
 - i. la présence sert un objectif d'affaires légitime;
 - ii. la personne qui invite ou un représentant de l'organisation est présent;
 - iii. la valeur est raisonnable et les invitations sont sporadiques;
- (h) les communications aux bureaux d'un membre, y compris les adhésions à des quotidiens et à des revues.

Les codes fondés sur les valeurs reconnaissent le caractère inapproprié d'accepter des cadeaux ou des avantages, à l'exception des occasions où le cadeau ou l'avantage s'inscrit dans le cadre d'une obligation protocolaire ou sociale. Le Code de conduite de

³¹ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5606-5607.

la Ville de Brampton explique la perception du public à l'égard de l'acceptation d'un cadeau ou d'un avantage comme suit : « le cadeau, l'avantage ou l'invitation peut être perçu comme un instrument d'influence, de favoritisme ou de parti pris de la part du représentant élu. » Le Code incite également les membres du Conseil à « continuer de se fixer une norme de conduite élevée et d'être prêts à divulguer ouvertement tous les cadeaux et avantages qu'ils ont reçus dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles. » [traduction libre] En général, aucune exception précise ni aucun montant maximal n'est inscrit dans un Code fondé sur les valeurs.

La majorité des codes de conduite précisent des seuils financiers pour certaines exceptions (susmentionnées) et, en particulier, la valeur de chaque cadeau ou avantage ou le total annuel provenant d'une même source. Le personnel a remarqué deux seuils financiers : d'abord, un seuil qui exige que le membre du Conseil soumette une déclaration de divulgation renfermant les détails concernant le cadeau ou l'avantage et, ensuite, un montant maximal au-delà duquel certains cadeaux ou avantages ne peuvent être acceptés. Ces seuils ne s'appliquent souvent qu'à certaines exceptions relatives aux cadeaux que peut accepter un membre du Conseil (par exemple, un cadeau dans le cadre d'une obligation protocolaire ou sociale, un souvenir approprié à l'occasion d'une réception en l'honneur d'un membre, la nourriture et les boissons consommées à un banquet). Les seuils financiers qui doivent être déclarés publiquement varient d'une municipalité à l'autre, comme illustré ci-dessous :

- Waterloo : un maximum de 100 \$ par cadeau/avantage ou provenant de la même source annuellement
- Windsor/Hamilton : un maximum de 200 \$ par cadeau/avantage ou provenant de la même source annuellement
- Barrie : un maximum de 250 \$ par cadeau/avantage ou provenant de la même source annuellement
- Toronto/Guelph : un maximum de 300 \$ par cadeau/avantage ou provenant de la même source annuellement
- Mississauga/Vaughan : un maximum de 500 \$ par cadeau/avantage ou provenant de la même source annuellement

En ce qui concerne les montants maximaux ci-dessus selon lesquels un cadeau ou un avantage ne peut être accepté (en vertu de certaines exceptions), la majorité des codes de conduite reffermant de telles limites interdisent l'acceptation d'un cadeau ou d'un

avantage unique d'une valeur de plus de 500 \$ ou de cadeaux et d'avantages d'une valeur de plus de 500 \$ provenant de la même source dans une année civile.

La Province de l'Ontario, conformément à la *Loi sur l'intégrité des députés*, prévoit que « le député ne doit pas accepter de primes, de cadeaux ni d'avantages personnels qui sont liés, directement ou indirectement, à l'exercice des devoirs de sa charge. » Cette règle compte quatre exceptions :

- (a) une indemnisation qu'autorise la loi;
- (b) un cadeau ou un avantage personnel qui est reçu dans le cadre du protocole, en raison de la coutume ou à l'occasion d'obligations officielles, qui accompagnent habituellement les devoirs de la charge;
- (c) des primes, un cadeau ou un avantage personnel qui sont remis, directement ou indirectement, par un parti politique, une association de circonscription, un candidat ou un candidat à la direction d'un parti inscrit aux termes de la *Loi sur le financement des élections* ou en son nom, y compris une rémunération ou une aide financière;
- (d) tout autre cadeau ou avantage personnel, si le commissaire est d'avis qu'il soit improbable que sa réception donne lieu à une présomption raisonnable voulant que le cadeau ou l'avantage ait été remis afin d'influencer le député dans l'exécution de ses fonctions.

Dans les 30 jours qui suivent la réception d'un cadeau ou d'un avantage personnel visé par les exceptions (b) et (d) ci-dessus dont la valeur est supérieure à 200 \$, le député doit déposer une déclaration de divulgation qui indique « la nature du cadeau ou de l'avantage, sa source et les circonstances dans lesquelles il a été remis et accepté. » Le député doit aussi soumettre une déclaration de divulgation si la valeur totale des cadeaux et des avantages personnels visés par les exceptions (b) et (d) ci-dessus qui sont reçus d'une même source au cours d'une période de 12 mois est supérieure à 200 \$.

Au palier fédéral, le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* précise que le député ou un membre de sa famille « ne peut accepter, même indirectement, de cadeaux ou d'autres avantages, sauf s'il s'agit d'une rétribution autorisée par la loi, qu'on pourrait raisonnablement donner à penser qu'ils ont été donnés pour influencer le député dans l'exercice de sa charge de député. » Cette règle s'applique également aux cadeaux et autres avantages liés à la participation à un événement charitable ou politique reçus et aux cadeaux et avantages reçus d'un caucus multipartite formé aux fins d'un sujet ou d'un intérêt précis.

Font exception à cette règle : « les cadeaux ou autres avantages qui sont des marques normales ou habituelles de courtoisie ou de protocole ou des marques d'accueil habituellement reçues dans le cadre de la charge du député. » Si les cadeaux ou autres avantages offerts dans le cadre de la charge du député sont acceptés en vertu de cette exception et ont une valeur de 500 \$ ou plus, ou si, sur une période de douze mois, des cadeaux ou autres avantages de même source ont une valeur totale supérieure à 500 \$, le député doit déposer auprès du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, dans les soixante jours qui suivent la date de la réception du cadeau ou de l'avantage ou la date à laquelle la valeur totale est de 500 \$ ou plus, une déclaration mentionnant la nature de chaque cadeau ou avantage, sa provenance et les circonstances dans lesquelles il a été donné.

Les lois fédérale et provinciale à l'égard des cadeaux et des avantages se concentrent sur la valeur à divulguer. Ni la *Loi sur l'intégrité des députés* ni le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* ne fixent de limite stricte sur le seuil maximal auquel un cadeau ou un avantage ne peut être accepté.

Tableau 1 : Divulgarion des cadeaux reçus dans diverses compétences

Compétence	Montant du cadeau unique	Montant en provenance de la même source	Période de déclaration
Gouv. fédéral	500 \$	500 \$/an	Dans les 60 jours
Ontario	200 \$	200 \$/an	Dans les 30 jours
Toronto*	300 \$	300 \$/an	Dans les 30 jours

*Une limite stricte de 500 \$ sur les cadeaux uniques ou reçus d'une même source annuellement est fixée sur certaines exceptions de la disposition sur les cadeaux et les avantages du Code de conduite de Toronto.

Le juge Douglas Cunningham, après avoir considéré toutes les questions soulevées à cet effet par le comité d'éthique, a recommandé la disposition suivante fondée sur les valeurs :

La règle n° 2 du Code de Mississauga, qui aborde la possibilité qu'ont les conseillers d'accepter des cadeaux et des avantages, comprend une liste assez exhaustive d'exceptions. Je recommande qu'au lieu d'établir une telle liste, un principe fondamental soit inscrit dans le Code de Mississauga :

aucun cadeau inapproprié qui « à un membre raisonnable du public semblerait avoir pour but de remercier le membre du Conseil d'avoir influencé une décision ou d'avoir persuadé quelqu'un d'autre d'influencer une décision ou qui va autrement au-delà des fonctions publiques nécessaires et appropriées en cause » n'est permis. La simplicité d'une telle règle est attirante et pourrait être complétée par un commentaire détaillé ainsi que des « dossiers » éventuels pour lesquels le commissaire à l'intégrité a statué.³² [traduction libre]

En tenant compte de la recommandation du juge Cunningham et des expériences aux paliers municipal, provincial et fédéral, le personnel recommande une disposition hybride qui intégrerait les principes fondés sur les valeurs à l'égard des cadeaux et des avantages et quelques éclaircissements sur les situations où les cadeaux, les avantages et les invitations sont appropriés.

En particulier, les exceptions courantes ci-dessus ont été intégrées à quelques éléments supplémentaires d'éclaircissement. Le Code proposé précise que les cadeaux de valeur symbolique (p. ex., casquettes, tee-shirts, clés USB, livres, etc.) sont exclus du registre des cadeaux. En outre, les commandites et les dons reçus à l'occasion d'activités communautaires organisées ou dirigées par un membre (ou par un tiers au nom du membre) sont assujettis à des restrictions en vertu d'une politique concomitante relative à ce type d'activité. Finalement, le Code proposé offre la possibilité au commissaire à l'intégrité de permettre l'acceptation d'un cadeau ou d'un avantage qui ne figure pas sur la liste des exceptions, mais dont l'acceptation ne donne pas à penser qu'ils ont été donnés pour influencer le membre dans l'exercice de ses fonctions.

Le personnel recommande également que soit déclaré chaque cadeau, avantage ou invitation dont la valeur dépasse 200 \$ reçu d'une même source dans une même année civile. Le personnel est d'avis que ce seuil est le juste milieu des seuils financiers déjà établis dans d'autres municipalités et au palier provincial et fédéral. Bien qu'il soit difficile de préciser le montant à fixer sur les cadeaux ou les avantages de valeur symbolique, le personnel est d'avis que les seuils minimaux s'alignent sur ce qui existe actuellement et reconnaît que, par-dessus tout, la divulgation est la façon la plus efficace d'assurer la responsabilisation et la transparence. Le doyen Sossin a abordé cette question devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique :

« Je suis à l'aise avec une approche de minimis assez saine parce que je ne crois pas que le public se préoccupe des cadeaux de faible valeur... À mon

³² *Updating the Ethical Framework: Report of the Mississauga Judicial Inquiry*, l'honorable juge J. Douglas Cunningham, 3 octobre 2011, p. 177.

avis, le public sait faire la différence entre des billets à une partie des Marlies destinés au Club des garçons et des filles et des billets pour un siège de loge au Air Canada Centre pour une partie des Leafs. Autrement dit, ce n'est pas le fait d'assister à un match de hockey qui est à proscrire, c'est le potentiel d'influencer au moyen de cadeaux.

Je préférerais que nous adoptions une norme qui le précise et qui permet au commissaire de statuer plutôt que d'établir ces restrictions arbitraires. Aux fins administratives, je comprends que vous vouliez un montant et, évidemment, nous ne pouvons pas laisser le tout reposer sur un pouvoir discrétionnaire relativement large, mais je serais à l'aise avec 200 \$, 300 \$ ou 400 \$. À un certain seuil, on froncera des sourcils. Ce sera le seuil auquel je fixerais le montant. Je ne crois pas qu'à l'avis d'une personne raisonnable 50 \$ a le pouvoir d'influencer un représentant public à agir à l'encontre de l'intérêt public. Ce genre d'avantage sonne à mes oreilles. »³³ [traduction libre]

Conformément aux pratiques aux paliers provincial et fédéral, le personnel ne recommande pas de limite stricte sur les cadeaux et les avantages reçus. Les membres du Conseil pourront continuer de recevoir des cadeaux appropriés. La divulgation régulière permettra un niveau de transparence et de responsabilisation aux yeux du public à l'égard des cadeaux et des avantages reçus sans empêcher les représentants élus de remplir leur mandat. Comme la juge Denise Bellamy l'a souligné : « Divulguer l'acceptation d'un cadeau lorsque ce n'est pas nécessaire n'a aucune conséquence négative. Ne pas divulguer l'acceptation d'un cadeau lorsque c'est obligatoire peut être désastreux. »³⁴ [traduction libre]

Le personnel recommande qu'un registre des cadeaux public en ligne soit établi dans lequel les membres du Conseil déclareraient les cadeaux, les avantages et les invitations reçus de façon proactive et coordonnée, un peu comme le fait actuellement le Conseil municipal pour déclarer les frais de bureau. En particulier, nous recommandons que les membres du Conseil soumettent une déclaration de divulgation trimestrielle qui dresserait la liste de chaque cadeau, avantage et invitation reçu dont la valeur dépasse 200 \$ d'une même source dans une même année civile et qui inclurait les renseignements suivants :

- la nature du cadeau, de l'avantage et de l'invitation;

³³ Sossin, **ÉTUDE** : Examen prévu par la loi de la *Loi sur les conflits d'intérêts* par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (13 février 2013) : 1700-1705.

³⁴ L'honorable juge Denise E. Bellamy, *Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry – Toronto External Contracts Inquiry*, volume 2, *Good Government*, 2005, Toronto, p. 40.

- la source et la date du reçu;
- les circonstances dans lesquelles le cadeau a été fait ou reçu;
- la valeur estimée;
- ce que le récipiendaire prévoit faire avec le cadeau;
- si le cadeau sera à un moment ou à un autre remis à la Ville.

Le Code de conduite proposé par le personnel précise également que les cadeaux officiels qui ont une valeur historique ou culturelle importante et qui sont reçus au nom de la Ville par le maire ou les conseillers doivent être remis à la Ville d'Ottawa lorsque le membre quitte ses fonctions. Les membres du Conseil peuvent garder les cadeaux et les souvenirs qui sont personnels, ont une valeur symbolique et qui ne représentent aucun intérêt civique, comme les plaques personnelles, les livres, les tasses à café, les ensembles de stylos et de crayons, les cravates et les foulards.

En plus du respect des seuils financiers établis pour les cadeaux et les avantages, le personnel recommande que l'acceptation de billets à des événements fasse aussi l'objet de mesures précises de surveillance. Comme c'est le cas pour les cadeaux, le fait d'accepter ce genre d'avantage peut sembler être un moyen d'influence indue. Toutefois, la ville d'Ottawa est l'hôte de nombreux types de festivals et d'événements communautaires, culturels et sportifs et l'on encourage les membres à y participer.

Le choix des activités et des événements auxquels les membres participent est entièrement à la discrétion des membres; cependant, lorsqu'ils acceptent des billets en guise de cadeau ou d'avantage, ils doivent respecter les limites suivantes :

- Il est permis d'accepter deux billets pour un maximum de deux événements de la part d'une même source au cours d'une année civile, mais ces billets doivent être déclarés.
- Il est interdit d'accepter des billets d'événements à venir de la même source;
- Tous les billets d'une valeur de plus de 30 \$ doivent être inscrits chaque trimestre dans le registre des cadeaux, de même que la façon dont ils ont été utilisés (p. ex., le nom de la personne qui a accompagné le membre ou, si les billets ont été donnés, le nom de la personne ou de l'organisme).

Ces restrictions ne s'appliquent pas aux activités communautaires ou aux événements qui sont directement liés au rôle du membre comme le décrivent les articles 224, 225 et

226.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Voici quelques exemples d'occasions où les mesures précises de surveillance ne s'appliqueraient pas :

- la participation à une activité communautaire en tant que conseiller du quartier (p. ex., concert communautaire ou foire locale);
- la participation à un événement-bénéfice local ou à une cérémonie de remise de prix;
- la participation du maire dans son rôle de maire ou du maire suppléant ou d'un autre conseiller au nom du maire.

Le commissaire à l'intégrité a été un précieux conseiller sur ce qui constitue un cadeau, un avantage ou une invitation (y compris les billets) approprié. Bien que les rapports annuels du commissaire à l'intégrité de Toronto ne précisent pas le nombre de demandes de renseignements reçus au sujet des dispositions précises, bon nombre des conseils du commissaire à l'intégrité se rapportent aux cadeaux et aux avantages.

De façon similaire, le commissaire à l'intégrité provincial recommande aux députés de se poser les questions suivantes lorsqu'on leur offre un cadeau ou un avantage :

- Quel est le rapport entre ce cadeau et mes fonctions?
- Est-ce que ce cadeau peut raisonnablement être perçu comme m'influençant dans mes fonctions (à titre de député ou de ministre)?
- Est-ce que le donateur s'attend à ce que je fasse quelque chose pour lui en contrepartie?

Actuellement, il semblerait qu'aucun registre public accessible n'existe en Ontario. La Ville de Toronto exige que les membres soumettent une déclaration de divulgation si un cadeau unique a une valeur de plus de 300 \$ ou si le total des cadeaux reçus d'une même source dans une année civile équivaut à plus de 300 \$. Le Conseil de Mississauga exige également que les membres déposent une déclaration trimestrielle décrivant les cadeaux reçus et leur valeur. Dans les deux cas, bien que les déclarations fassent partie des dossiers publics, elles doivent être obtenues auprès du greffier et ne sont pas accessibles à partir d'un registre public en ligne.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

Il faut noter que même si les cadeaux, les avantages et les invitations sont un élément des codes de conduite qui suscitent de nombreuses discussions, un examen des 43

rapports des commissaires à l'intégrité des municipalités de l'Ontario n'a révélé que deux plaintes relatives aux provisions sur les cadeaux et les avantages. Dans un premier cas, il a été déterminé que le membre du Conseil avait commis une erreur de jugement en acceptant un avantage d'un bureau de circonscription à un tarif inférieur à la valeur marchande. Le commissaire à l'intégrité n'a pas émis de recommandation à l'égard d'une sanction dans cette situation. Dans le second cas, le membre a été trouvé coupable de contrevenir à la disposition sur les cadeaux et les avantages du Code de conduite (ainsi qu'aux dispositions sur l'utilisation des biens, des services et d'autres ressources de la Ville et sur l'abus de pouvoir) lorsqu'il a demandé des dons pour une fondation privée sur du papier à en-tête de la Ville. Le commissaire à l'intégrité a recommandé que le membre rembourse tous les donateurs et qu'il fournisse une confirmation du remboursement. Le membre n'a pas accepté, et le Conseil a subséquemment réexaminé et renversé la sanction initialement approuvée par le commissaire à l'intégrité.

Disposition recommandée

X. CADEAUX, AVANTAGES ET INVITATIONS

Les membres du Conseil doivent représenter le public et les intérêts de la municipalité en toute impartialité et objectivité. L'acceptation de cadeaux, d'avantages ou d'invitations peut insinuer un favoritisme, un penchant ou une influence de la part du membre. À certains moments, l'acceptation d'un cadeau, d'un avantage ou d'une invitation se déroule dans le cadre d'un protocole social ou d'événements communautaires connexes aux tâches d'un représentant élu et à son rôle à représenter la municipalité.

Les membres du Conseil ne doivent pas accepter des cadeaux qui, aux yeux d'un membre raisonnable du public, semblent être remis en guise de remerciement pour une influence, pour entraîner une influence, ou pour surpasser les fonctions publiques nécessaires et appropriées en question. À ces fins, un cadeau, un avantage ou une invitation offert à la connaissance du membre au conjoint, à l'enfant, ou au parent du membre, ou à un employé, qui est directement ou indirectement lié à l'exécution des tâches du membre est jugé comme étant un cadeau offert au membre.

Pour améliorer la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne les cadeaux, les avantages et les invitations, les membres du Conseil déposeront une déclaration de divulgation trimestrielle qui sera ajoutée à un registre public de cadeaux. Les membres du Conseil doivent divulguer tous les cadeaux, les avantages, les déplacements commandités et toutes

les invitations reçus, supérieurs à 200 \$ individuellement, d'une même source, par année civile.

La déclaration de divulgation doit indiquer :

- a) la nature du cadeau, de l'avantage ou de l'invitation;
- b) la source et la date du reçu;
- c) les circonstances dans lesquelles le cadeau a été fait ou reçu;
- d) la valeur estimée;
- e) ce que le récipiendaire compte faire avec le cadeau;
- f) si le cadeau sera légué à la Ville à un moment donné.

Dans le cas de l'exigence (f) de la déclaration de divulgation, ces cadeaux que reçoivent les membres du Conseil qui ont une valeur importante ou historique pour la Ville d'Ottawa seront légués aux archives de la Ville lorsque le membre n'occupe plus son poste de représentant élu.

ACCEPTATION DE BILLETS D'ÉVÉNEMENTS

La Ville d'Ottawa accueille de nombreux types de festivals et d'événements communautaires, culturels et sportifs. La Ville est également hôte de nombreux événements des gouvernements fédéral, provinciaux et de la Commission de la capitale nationale. Par conséquent, les membres du Conseil doivent souvent participer ou sont souvent encouragés à participer à ces événements en recevant des billets ou des invitations.

Comme pour les cadeaux, l'acceptation de ce genre d'avantage peut sembler être une influence injustifiée. Même si le choix de lieux et d'événements auxquels ils participent est entièrement à la discrétion des membres du Conseil, au moment d'accepter les billets à titre de cadeau ou d'avantage, les membres du Conseil doivent respecter les limites suivantes :

- Pour améliorer davantage la transparence, tous les billets dont la valeur est supérieure à 30 \$ doivent être divulgués dans le registre des cadeaux trimestriel, en précisant son utilisation (p. ex., qui y a participé avec le membre, ou s'il a été donné, à qui ou à quelle organisation).

- Une limite de deux billets jusqu'à deux événements offerts par une même source par année civile est permise et nécessite une divulgation;
- L'acceptation de tout billet pour des événements subséquents provenant de la même source est interdite.

En recevant la déclaration de divulgation, le commissaire à l'intégrité doit l'examiner pour évaluer si la réception du cadeau ou de l'avantage peut, à son avis, créer un conflit entre un intérêt personnel et la tâche publique du membre ou en consultation avec l'archiviste de la Ville, si le cadeau est de valeur importante ou historique pour la Ville.

Dans le cas où le commissaire à l'intégrité rend une décision à titre préliminaire, il fera appel au membre pour qu'il justifie la réception de son cadeau ou de son avantage.

Si le commissaire à l'intégrité détermine que le cadeau ou l'avantage est inapproprié, il peut demander au membre de remettre à la Ville le cadeau ou la valeur du cadeau ou de l'avantage dont il a déjà profité.

Voici des exceptions reconnues qui ne requièrent pas d'inscription au registre :

- a) une indemnisation qu'autorise la loi;
- b) des cadeaux ou des avantages qui accompagnent habituellement les responsabilités du titulaire et qui sont acceptables dans le cadre normal du protocole ou des obligations sociales;
- c) une contribution politique autrement signalée par la loi, dans le cas de membres qui tentent de se faire élire;
- d) des services fournis sans rémunération par des bénévoles;
- e) un souvenir convenable d'une fonction pour honorer le membre;
- f) de la nourriture, de l'hébergement, du transport et du divertissement fournis par les gouvernements provinciaux, régionaux et locaux, ou une de leur sous-division, par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement étranger dans un pays étranger, ou par un organisateur de conférence, de séminaire ou d'événement où le membre prononce une allocution ou participe à titre officiel;

g) de la nourriture et des boissons consommées lors de banquets, de réceptions ou d'événements similaires, si :

1. la présence sert un objectif d'affaires légitime;
2. la personne qui invite ou un représentant de l'organisation est présent;
3. la valeur est raisonnable et les invitations sont sporadiques;

h) les communications aux bureaux d'un membre, y compris les adhésions à des quotidiens et à des revues;

i) des commandites et des dons pour des événements communautaires organisés ou dirigés par un membre ou une tierce partie au nom du membre, assujettis aux limites de la Politique sur les dépenses du Conseil;

j) des cadeaux de valeur symbolique (p. ex., une casquette de baseball, un chandail, une clé USB, un livre, etc.);

k) tout autre cadeau ou avantage personnel, si le commissaire à l'intégrité est d'avis qu'il est peu probable que le cadeau ou l'avantage laisse place à une hypothèse raisonnable que le cadeau ou l'avantage a été offert pour influencer le membre dans l'exécution de ses tâches.

Le registre des cadeaux sera mis à jour chaque trimestre et publié sur le site Web de la Ville pour consultation par le public.

11. Activités liées aux élections

Ces dispositions précisent les comportements à éviter par les membres du Conseil dans le cadre des campagnes politiques, comme le décrit la *Loi de 1996 sur les élections municipales*. Il importe de souligner qu'une campagne politique comprend non seulement la campagne personnelle d'un membre au poste de conseiller municipal, mais aussi les autres campagnes relatives à une élection municipale, provinciale ou fédérale. La Ville d'Ottawa compte actuellement une politique sur les ressources liées aux élections qui interdit clairement l'utilisation de fonds publics à des fins électorales. Cette interdiction comprend tant la promotion de la candidature d'une personne à une charge électorale que l'opposition à celle-ci.

La Ville d'Ottawa révisé sa Politique sur les ressources liées aux élections avant chaque année d'élection.

Le personnel recommande que la disposition du Code de conduite relative aux campagnes électorales corresponde aux principes énoncés dans la Politique sur les ressources liées aux élections de la Ville et à ceux énoncés dans la *Loi de 1996 sur les élections municipales*.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

En pratique, les plaintes relatives à ces dispositions sont rares et généralement déposées par d'autres candidats ou partis. L'ancien commissaire à l'intégrité de Toronto a conclu qu'une conseillère avait enfreint cette disposition en envoyant à ses électeurs un bulletin d'information électronique portant sur ses réalisations en tant que conseillère municipale et sa candidature aux élections provinciales. Avisée de la situation, celle-ci a retiré toutes les références à ses succès municipaux du bulletin d'information; le commissaire à l'intégrité a conclu qu'il s'agissait d'une erreur de jugement. Autre situation : un conseiller a envoyé un courriel à une vingtaine ou une trentaine de candidats aux élections municipales de 2006 de Toronto à partir de l'ordinateur de son bureau de l'hôtel de ville; le courriel provenait de son compte de la Ville. Le but du courriel était d'encourager les candidats à faire affaire avec son entreprise d'enseignes d'élections. Le courriel comportait une pièce jointe portant sur les caractéristiques et les prix des enseignes de même qu'un numéro de téléphone cellulaire et un autre numéro différent de celui du bureau du conseiller à l'hôtel de ville. Le commissaire à l'intégrité a conclu que, bien que le conseiller ait enfreint le Code de conduite, il s'agissait d'une « erreur de jugement faite en toute bonne foi ». Le conseiller a envoyé une version électronique du rapport du commissaire à l'intégrité à tous les candidats à qui le courriel avait été envoyé et a transmis ses excuses par écrit aux plaignants.

Disposition recommandée

XI. ACTIVITÉS LIÉES AUX ÉLECTIONS

Les membres du Conseil doivent se comporter conformément à la *Loi de 1996 sur les élections municipales*, et la Politique sur les ressources liées aux élections. L'utilisation de ressources municipales, à la fois les biens municipaux et le temps des employés, pour des activités liées aux élections est strictement interdit. Cette interdiction vise tant la promotion de la candidature d'une personne à une charge électorale que l'opposition à celle-ci. Une activité liée aux élections comprend non seulement la campagne personnelle d'un membre au poste de conseiller

municipal, mais aussi les autres campagnes à une élection municipale, provinciale ou fédérale.

12. Respect du Code de conduite

« ... je crois que la disposition sur l'obligation de déclarer doit être mise entre les mains du commissaire à l'intégrité, c'est-à-dire qu'il soit chargé de l'encadrer et de formuler l'infraction. Mais sur le plan des sanctions, que ce soit une réprimande, le retrait du salaire pour une période donnée ou un autre mécanisme de sanction, je partage l'opinion que David [Mullan], je crois, a émise par le passé selon laquelle il s'agit d'une fonction appropriée pour le Conseil parce que, d'une façon, la fonction principale du commissaire à l'intégrité à l'égard de la responsabilisation est celle de la transparence, à mon avis. »³⁵ [traduction libre]

Le doyen Lorne Sossin

Le 11 juillet 2012, le Conseil municipal a approuvé la création d'une fonction de commissaire à l'intégrité à la Ville d'Ottawa. Le commissaire à l'intégrité est un expert indépendant qui, en plus d'être le registraire des lobbyistes et l'enquêteur pour les réunions de la Ville, est responsable de la surveillance du Code de conduite du Conseil.

Comme l'indique le rapport du commissaire à l'intégrité du 29 juin 2012 (ACS2012-CMR-CCB-0034), l'article 223.3 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* régit le rôle statutaire du commissaire à l'intégrité. En général, le commissaire à l'intégrité a le pouvoir de faire enquête, d'imposer des sanctions et de déléguer. De plus, il doit faire preuve de confidentialité et faire rapport au Conseil. Son rôle peut être résumé ainsi :

- Le commissaire à l'intégrité rapporte directement au Conseil les problèmes liés au Code de conduite et aux autres politiques, règles ou procédures éthiques du Conseil ou des conseils locaux;
- Le commissaire à l'intégrité peut faire enquête de manière confidentielle sur les plaintes liées à des infractions au Code de conduite;
- Le commissaire à l'intégrité doit mettre ses rapports à la disposition du public et peut divulguer, tout en assurant la confidentialité, les renseignements nécessaires de ses constatations.

³⁵ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5653-5655.

En plus du pouvoir statutaire du commissaire à l'intégrité, le Conseil lui a conféré les fonctions suivantes :

- Conseiller les membres du Conseil sur le comportement éthique;
- Sensibiliser les membres du Conseil à l'application du Code de conduite;
- Diriger l'élaboration des politiques et des processus du Bureau;
- Recevoir les plaintes d'infractions présumées au Code de conduite et faire enquête conformément au processus approuvé par le Conseil;
- Présenter un rapport de ses constatations au Conseil municipal (qui prendra les décisions quant aux sanctions à imposer, le cas échéant);
- Rédiger un rapport annuel des plaintes, des enquêtes, donner des conseils et formuler des recommandations sur les changements nécessaires au processus en place.

Une grande partie du rôle du commissaire à l'intégrité sera vraisemblablement réservée à la sensibilisation et à la consultation. Il s'agit d'une pratique exemplaire parmi les professionnels de l'intégrité. De plus, cette approche aidera les membres du Conseil et la population à comprendre la façon dont les politiques de responsabilisation sont appliquées quotidiennement. Le commissaire à l'intégrité fournira des résumés de ses conseils et les mettra en ligne régulièrement sur le site Web de la Ville (ottawa.ca) afin de faciliter la compréhension de l'application des règles.

Il faut noter que le commissaire à l'intégrité et les représentants élus sont liés par le conseil donné. De ce fait, si le conseil est suivi et qu'il y a plainte, le commissaire à l'intégrité devra maintenir son point de vue (le protocole des plaintes est décrit plus loin dans le présent rapport).

Cela dit, le Code de conduite doit également inclure une section sur le respect du Code.

Comme l'indique le rapport sur le rôle du commissaire à l'intégrité, le commissaire a le pouvoir en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* de recommander des sanctions lorsqu'il détermine qu'il y a eu infraction au Code. Le Conseil a le pouvoir de déterminer si, le cas échéant, ces sanctions seront imposées. Le Conseil de Hamilton a remis le pouvoir d'imposer des sanctions entre les mains du commissaire à l'intégrité. Le personnel n'a trouvé aucune autre municipalité de l'Ontario qui a adopté ce modèle, bien que ce soit plus courant aux États-Unis. Le juge Cunningham préconise ce modèle. Inversement, dans son rapport, la juge Bellamy rejette explicitement cette

option (recommandation 48)³⁶, et Gregory Levine a également émis une mise en garde contre cette approche devant le Conseil de Hamilton : « demander au commissaire de remplir les fonctions de conseiller, d'enquêteur et de juge comporte également le risque de partialité institutionnelle. »³⁷ [traduction libre] Comme l'indique le rapport précédent, le personnel recommande que le Conseil prenne les décisions par rapport aux sanctions.

L'article 223.4 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* décrit le pouvoir d'enquêter du commissaire à l'intégrité, y compris l'autorité de traiter les demandes d'enquête sur les infractions présumées au Code de conduite. Cet article précise également que le commissaire à l'intégrité peut recommander l'une ou l'autre des sanctions suivantes s'il détermine qu'il y a eu infraction au Code :

- une réprimande;
- la suspension de la rémunération versée au membre pour ses services en qualité de membre du Conseil ou d'un conseil local, selon le cas, pour une période maximale de 90 jours.

Certains conseils ont choisi d'élargir la portée des pénalités pour y inclure :

- la formulation d'excuses publiques de vive voix ou par écrit;
- la destitution du membre d'un comité;
- la destitution comme président d'un comité;
- le remboursement des sommes reçues;
- la remise des biens reçus ou le remboursement de la somme équivalente à leur valeur.

L'ébauche du Code de conduite comprend des sanctions précises que le commissaire à l'intégrité peut recommander au besoin.

³⁶ L'honorable juge Denise E. Bellamy, *Report on the Toronto Computer Leasing Inquiry – Toronto External Contracts Inquiry*, volume 2, *Good Government*, 2005, Toronto, p. 50.

³⁷ Gregory J. Levine, *Submission Respecting the City of Hamilton's Proposed Draft By-Law to establish the Office of the Integrity Commissioner*, 8 mai 2008, p. 3.

Disposition recommandée

XII. RESPECT DU CODE DE CONDUITE

Les membres du Conseil doivent adhérer aux dispositions du Code de conduite. La *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise le Conseil, dans les cas où ce dernier a reçu un rapport du commissaire à l'intégrité dans lequel, à son avis, il y a eu une infraction au Code de conduite, à imposer une des sanctions suivantes :

- une réprimande;
- Une suspension de paye du membre en ce qui concerne ses services à titre de membre du Conseil ou d'un conseil local, selon le cas, pendant une période pouvant aller jusqu'à 90 jours.

Le commissaire à l'intégrité peut également recommander que le Conseil impose une des sanctions suivantes :

- la formulation d'excuses publiques de vive voix ou par écrit;
- une restitution des biens ou un remboursement de leur valeur ou des sommes d'argent dépensées;
- la destitution du membre d'un comité;
- la destitution comme président d'un comité.

Le commissaire à l'intégrité a l'autorité finale de recommander une des sanctions susmentionnées ou une autre mesure corrective à sa discrétion.

13. *Application du Code de conduite relativement aux citoyens membres d'un organe du Conseil*

Le Code de conduite proposé a été élaboré principalement pour les membres du Conseil. Toutefois, comme pour les membres du Conseil, les particuliers qui siègent à des comités du Conseil ont également l'obligation de respecter les mêmes normes d'éthique qu'un représentant élu lorsqu'ils exercent leurs fonctions officielles. Les organes comme la Commission du transport en commun et le Sous-comité du patrimoine bâti ont leur propre capacité de prise de décision et peuvent exercer une influence en émettant des recommandations au Comité ou au Conseil.

Conséquemment, les mêmes principes de responsabilisation et de transparence doivent s'appliquer. En outre, leurs décisions doivent être prises avec l'esprit ouvert et

avec l'intérêt du public en tête et non pour un gain personnel et pour accorder des traitements préférentiels aux membres de leur famille, à leurs amis ou à leurs bailleurs de fonds.

À titre d'exemple, tout comme les membres du Conseil ne doivent pas accepter de cadeaux ni d'avantages, les citoyens membres d'un organe du Conseil ne doivent pas accepter de cadeaux ni d'avantages qui, à un membre raisonnable du public, sembleraient avoir pour but de les remercier d'avoir influencé une décision ou de les persuader d'influencer une décision ou autrement au-delà des fonctions publiques nécessaires et appropriées en cause.

Ainsi, le personnel recommande que le Code s'applique aux citoyens membres de la Commission du transport en commun et du Sous-comité du patrimoine bâti lorsqu'ils exercent leurs fonctions de commissaires ou de membres du Sous-comité.

14. Questions relatives à la mise en œuvre du Code de conduite

Date d'entrée en vigueur

Le personnel recommande que le Code de conduite entre en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Ainsi, le personnel de la Ville, y compris le personnel de la Technologie de l'information, sera en mesure d'établir le registre des cadeaux et d'ajouter la possibilité de fermer un dossier de lobbying dans le registre des lobbyistes. Ce calendrier permettrait aussi au commissaire à l'intégrité d'offrir une formation sur le Code et les politiques et procédures connexes aux membres du Conseil et aux citoyens membres de la Commission du transport en commun et du Sous-comité du patrimoine bâti.

Protocole de plaintes

Le mécanisme de plaintes est un élément essentiel à l'exécution du Code. Pour être efficace, le processus pour porter plainte doit être aussi facile d'accès³⁸ que possible pour les résidents « tout en assurant le respect des droits des membres à l'équité procédurale lorsqu'ils font l'objet d'une plainte officielle. »³⁹

Le protocole de plaintes (document 3) élaboré par le commissaire à l'intégrité est fondé sur le processus actuel suivi par l'enquêteur pour les réunions et sur ce que le commissaire à l'intégrité considère comme pratiques exemplaires ailleurs par rapport aux questions relatives aux codes de conduite.

³⁸ Gregory J. Levine, *Submission Respecting the City of Hamilton's Proposed Draft By-Law to establish the Office of the Integrity Commissioner*, 8 mai 2008, p. 5.

³⁹ David Mullan, *Integrity Commissioner End of Term Report*, rapport déposé devant le Conseil de la Ville de Toronto, 8 juillet 2008, p. 3.

En outre, le protocole de plaintes offre des options de renvoi au commissaire à l'intégrité lorsqu'il est confronté à des questions qui ne se rapportent pas directement au Code de conduite et aux processus connexes. Ces options découlent d'un examen des plaintes officielles dans la province et, bien que chaque municipalité et Code de conduite soit unique, les situations cernées sont communes aux gouvernements locaux.

D'abord, les plaintes qui se rapportent au Code de conduite seront déposées au Bureau du greffier de la même manière qu'une plainte déposée auprès de l'enquêteur pour les réunions. Ainsi, le commissaire à l'intégrité sera libéré des questions administratives sans frais supplémentaires. Le commissaire à l'intégrité ne partage pas l'avis du juge Cunningham lorsqu'il dit que les « plaintes déposées en vertu du Code de Mississauga devraient être déposées directement au Bureau du commissaire à l'intégrité plutôt que par l'entremise de l'administration civile. »⁴⁰ [traduction libre] La Ville possède déjà l'infrastructure pour recevoir des plaintes confidentielles et pour fournir un soutien administratif au commissaire à l'intégrité sans avoir besoin de ressources supplémentaires. Il faut noter que, dans le cas de l'enquêteur pour les réunions, la réception de plaintes représente strictement une fonction administrative. Le greffier municipal et chef du contentieux ne participe pas à la résolution de la plainte jusqu'à ce que le commissaire à l'intégrité soit prêt à déposer son rapport.

Des 27 municipalités de l'Ontario examinées ayant un Code de conduite, seulement deux imposent des frais pour le dépôt d'une plainte. La Ville de St. Catherine demande 35 \$ de frais d'administration non remboursables et la Ville de Hamilton, comme susmentionné, impose des frais de 100 \$ remboursables si le commissaire à l'intégrité détermine que la plainte a été déposée de bonne foi. Cette mesure a été adoptée afin de prévenir le dépôt de plaintes futiles et vexatoires et, depuis janvier 2010, le commissaire à l'intégrité a refusé le remboursement de deux des trois rapports. Au cours de l'examen de l'ébauche du règlement municipal sur le commissaire à l'intégrité de la Ville de Hamilton, Greg Levine a recommandé d'abolir ces frais puisqu'ils risquaient de « prévenir le dépôt de plaintes méritoires et... la collecte de ces frais pourrait compromettre la confidentialité du processus. »⁴¹ [traduction libre] Le commissaire à l'intégrité et le personnel recommandent qu'aucuns frais ne soient imposés pour le dépôt d'une plainte.

Selon la pratique pour les codes existants (p. ex., Toronto, Vaughan, Barrie, Parry Sound), les plaintes anonymes ne seront pas acceptées. Essentiellement, le niveau de

⁴⁰ *Updating the Ethical Framework: Report of the Mississauga Judicial Inquiry*, l'honorable juge J. Douglas Cunningham, 3 octobre 2011, p. 179.

⁴¹ Gregory J. Levine, *Submission Respecting the City of Hamilton's Proposed Draft By-Law to establish the Office of the Integrity Commissioner*, 8 mai 2008, p. 6.

confidentialité actuel entourant les enquêtes d'infractions au Code par le commissaire à l'intégrité en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le processus non officiel proposé et le besoin de garantir l'équité procédurale soutiennent l'interdiction de déposer des plaintes anonymes, sauf lorsque le commissaire à l'intégrité détermine que le membre du Conseil ou citoyen membre de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti n'a pas déposé la plainte de bonne foi. Dans ce cas, l'identité du plaignant sera protégée.

Les plaintes seront réglées de façon opportune comme définies ci-dessous. Toutefois, la *Loi de 2001 sur les municipalités* spécifie que si le commissaire décide « qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à une autre loi ou au *Code criminel* (Canada), il renvoie immédiatement l'affaire aux responsables intéressés et suspend son enquête jusqu'à ce que l'enquête policière et l'accusation qui peuvent s'ensuivre aient fait l'objet d'une décision définitive. Il fait également rapport de la suspension au conseil. » (art. 223.8). En outre, si le commissaire à l'intégrité décide que le dossier relève du champ d'application d'une loi quelconque, il renverra le plaignant à l'organe ou au processus le plus approprié pour régler la plainte.

Le commissaire à l'intégrité établit deux types de plaintes en vertu du protocole : officielle et non officielle. Le protocole de plaintes incite les particuliers à utiliser le processus de plainte non officielle décrit ci-dessous comme premier recours pour corriger un comportement ou mettre fin à une activité qu'ils estiment en violation du Code de conduite. Avec le consentement du plaignant et du membre, le commissaire à l'intégrité peut participer à tout processus non officiel. Les parties en cause sont encouragées à profiter du rôle que le commissaire à l'intégrité pourrait jouer à titre de médiateur/conseiller.

Le processus de plainte non officielle est le suivant :

- (a) aviser le membre que le comportement ou l'activité semble contrevenir au Code de conduite;
- (b) inciter le membre à reconnaître l'activité ou le comportement défendu et à accepter d'y mettre fin et à éviter que le problème se reproduise;
- (c) consigner le cas en incluant les dates, les lieux, les autres personnes présentes et tout autre renseignement pertinent;
- (d) demander au commissaire à l'intégrité de participer à une discussion non officielle sur la plainte présumée avec le membre pour tenter de régler le problème;

- (e) le cas échéant, confirmer auprès du membre la satisfaction ou le mécontentement du plaignant par rapport à la réponse reçue;
- (f) considérer s'il est nécessaire de procéder à une plainte officielle décrite dans la Partie B ou selon tout autre processus judiciaire ou quasi judiciaire ou procédure de plainte.

Bien que le commissaire à l'intégrité recommande d'utiliser le processus non officiel en premier lieu, le processus non officiel n'est pas un prérequis ni une condition préalable au recours au processus officiel.

Les plaintes officielles doivent être fondées sur des motifs raisonnables et probables d'accuser le membre de contrevenir au Code de conduite. Tirée initialement du Code pénal, la phrase « motifs raisonnables et probables » a été interprétée par les tribunaux comme signifiant « des motifs probables fondés sur la crédibilité. » Un autre tribunal a statué qu'un « ensemble de faits perceptibles objectivement » constitue un motif raisonnable. Certains auteurs juridiques ont conclu que des motifs raisonnables et probables se décrivent comme un ensemble de faits ou de circonstances qui inciteraient une personne normale et prudente à croire à la véracité des faits au-delà du simple soupçon. Cela dit, la Cour suprême du Canada a décidé en 2001 qu'un motif raisonnable et probable n'équivaut pas à une « preuve hors de tout doute raisonnable. » Une plainte officielle doit être soumise par écrit, signée et datée par une personne dont on connaît l'identité et accompagnée d'une déclaration sous serment qui établit les preuves à l'appui de l'accusation.

Une fois la plainte officielle reçue, le commissaire à l'intégrité maintient la capacité de chercher une solution non officielle durant la période de recherche des faits du processus de plainte. S'il juge que c'est souhaitable, le commissaire à l'intégrité pourra sensibiliser et conseiller les parties et éventuellement faciliter une résolution sans avoir recours à une pleine enquête. Les trois membres du comité d'experts de l'enquête judiciaire de Mississauga ont discuté de cette approche⁴² et ont reconnu « que ces activités sont à la fois appropriées et cohérentes au mandat d'un commissaire à l'intégrité »⁴³ [traduction libre] tant et aussi longtemps que les activités visent à éclaircir les faits et ont été « acceptées par le conseiller et... le tiers. »⁴⁴ [traduction libre]

⁴² Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (16 décembre 2010); 5659-6023.

⁴³ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (16 décembre 2010); Le doyen Lorne Sossin, 6010.

⁴⁴ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (16 décembre 2010); le professeur David Mullan, 5999.

Un examen des plaintes relatives aux codes de conduite d'un nombre de municipalités de l'Ontario démontre qu'un des plus grands défis de l'établissement d'un Code est d'éviter que le mécanisme de plainte puisse servir d'instrument politique pour régler des questions qui ne relèvent pas directement du Code.

Des 43 rapports officiels de six municipalités (Hamilton, Aurora, Toronto, Brantford, Vaughan et Mississauga) :

- 47 % étaient des plaintes de résidents (20 plaintes – dans 16 des cas, la plainte a été rejetée ou déclarée futile ou vexatoire, n'était pas du ressort de la compétence ou le conseiller a été trouvé non coupable);
- 16 % du Conseil (7 plaintes);
- 14 % d'un conseiller contre un autre conseiller (6 plaintes);
- 14 % d'autres provenances (trois de candidates aux élections, une d'un ancien conseiller, une d'un secrétaire du Nouveau Parti démocratique provincial et une d'un membre des partenaires communautaires de la Police);
- 12 % d'employés (5 plaintes, dont deux étaient d'anciens adjoints politiques).

Conséquemment, le commissaire à l'intégrité renverra (avec le consentement du plaignant) comme suit les plaintes officielles qui seraient mieux réglées par d'autres moyens :

- les plaintes officielles liées aux relations entre le personnel et les membres du Conseil seront réglées par le directeur municipal et le greffier municipal et chef du contentieux en consultation avec le Bureau du maire;
- les plaintes officielles liées aux adjoints actuels et anciens des conseillers seront réglées par le greffier municipal et chef du contentieux et le greffier municipal adjoint;
- les plaintes officielles qui concernent des problèmes entre deux membres ou plus du Conseil seront réglées par le maire ou par le Sous-comité des services aux membres, selon le cas.

Si la plainte vise une question qui fait l'objet d'une plainte non réglée en vertu d'une autre procédure (comme une instance judiciaire liée à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, une plainte concernant les droits de la personne ou autre), le commissaire à l'intégrité a le pouvoir de suspendre l'enquête dans l'attente des résultats de l'autre procédure. Si le commissaire à l'intégrité est d'avis ou décide que la question renvoyée

est futile, vexatoire et non déposée de bonne foi, ou qu'il n'y a aucun motif ou peu de motifs pour justifier une enquête, il ne mènera pas d'enquête ou mettra fin au processus d'enquête.

Le protocole de plaintes aborde la question des plaintes et des rapports durant une année d'élection. En effet, il comprend un moratoire sur les plaintes et les rapports au Conseil et se fonde sur les protocoles de plaintes des villes de Toronto et de Vaughan.

À la suite de l'élection municipale de 2006, le Conseil de la Ville de Toronto a déposé une requête devant le commissaire à l'intégrité lui demandant de ne pas enquêter sur les plaintes contre les membres du Conseil dans les six mois avant l'élection municipale et de remettre une enquête à la fin des élections.

Le professeur Mullan s'est longuement penché sur cette question et a souligné à quel point elle est difficile à traiter. Dans son rapport de 2008 au Conseil sur les changements au Code de conduite et au protocole de plaintes, le professeur Mullan a maintenu que « lorsqu'un membre a commis une faute grave liée aux élections qui va à l'encontre du Code de conduite, l'intérêt du public est mieux servi si la faute est déclarée avant, plutôt qu'après, les élections. »⁴⁵ [traduction libre] Cependant, bien qu'il ait conclu que les membres du Conseil ne devraient pas se voir « accorder un passe-droit quant à une exposition possible dans les six mois ou toute autre période avant les élections »⁴⁶ [traduction libre], il a convenu qu'un moratoire sur les plaintes et les enquêtes est justifié puisqu'il existe « un risque réel que, durant une période d'élections, les membres soient confrontés au fait qu'ils font l'objet d'une plainte en vertu du Code de conduite sans avoir de moyen efficace de se défendre ou de se justifier en temps opportun. »⁴⁷ [traduction libre] Le protocole de plaintes du Code de conduite de la Ville de Toronto établit un moratoire sur les plaintes contre les membres qui veulent se faire réélire à partir du congé civil du premier lundi d'août jusqu'à ce que le nouveau Conseil soit assermenté.

De façon similaire, la Ville de Vaughan a également inclus un moratoire dans son protocole de plaintes en vertu du Code de conduite. Particulièrement, durant une année d'élection, aucune plainte ne sera renvoyée devant le commissaire à l'intégrité après le 30 juin, et ce, jusqu'à ce que le nouveau Conseil soit assermenté. Dans son rapport annuel de 2011, la commissaire à l'intégrité Suzanne Craig reconnaît les préoccupations du public au sujet de la politique, mais souligne son accord avec la justification du professeur Mullan d'imposer un moratoire. Mme Craig a indiqué qu'il y a

⁴⁵ *Report on Issues Arising Out of Operation of Members Code of Conduct and Complaint Protocol*; Ville de Toronto, 16 juin 2008. <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2008/ex/bgrd/backgroundfile-13844.pdf>

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Ibid

eu peu de plaintes déposées en 2010 en raison du moratoire, mais qu'elle a répondu à de nombreuses questions des membres du Conseil, du personnel et du public sur des situations qui auraient pu donner lieu à une infraction au Code.⁴⁸

Le Conseil municipal a déjà adopté une Politique sur les ressources liées aux élections qui comprend son propre processus de plaintes. Ce processus est appliqué tout au long de la période d'élections, et le Bureau du greffier est responsable de son exécution. Compte tenu de toutes ces considérations, le protocole de plaintes du commissaire à l'intégrité établit qu'aucune plainte en vertu du Code de conduite ne peut être soumise ni renvoyée devant le commissaire à l'intégrité après le 1^{er} juillet d'une année dans laquelle une élection municipale régulière aura lieu. Tout rapport sera soumis à la première réunion du Conseil suivant l'élection municipale. Le commissaire à l'intégrité a la capacité, au besoin, d'établir une date de moratoire semblable pour une élection complémentaire.

La *Loi sur les enquêtes publiques* oriente certains des protocoles du commissaire à l'intégrité à l'égard des enquêtes et de la tenue des dossiers. Le protocole de plaintes du commissaire à l'intégrité décrit les processus supplémentaires qui seront suivis au cours des enquêtes.

En particulier, le commissaire à l'intégrité fournira la plainte et la documentation à l'appui au membre dont la conduite est à l'étude et y joindra une demande de fournir une réponse écrite à l'allégation dans les dix jours ouvrables. Le commissaire remettra ensuite une copie de cette réponse écrite au plaignant en lui demandant de répondre par écrit dans les dix jours ouvrables.

À la suite de l'examen des documents soumis, le commissaire à l'intégrité, au besoin, parlera aux personnes requises, accédera à tout autre document écrit ou électronique et en fera l'examen et aura la capacité d'entrée dans tout lieu de travail de la Ville qui se rapporte à la plainte aux fins d'enquête et de résolution éventuelle.

Le membre qui fait l'objet de la plainte peut faire appel à un avocat et imputer ces frais au budget de son bureau. Si la plainte est fondée, le commissaire à l'intégrité pourrait demander au membre de rembourser ces frais à la Ville. Si un citoyen membre de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti fait l'objet d'une plainte, les frais peuvent être imputés au budget administratif du Conseil par l'entremise du Bureau du greffier.

⁴⁸ Rapport annuel de 2011 du Bureau du commissaire à l'intégrité : Ville de Vaughan.
https://www.vaughan.ca/cityhall/integrity_commissioner/General%20Documents/2011%20IC%20Annual%20Report.pdf

Au besoin, le commissaire à l'intégrité peut fournir des rapports provisoires au Conseil pour aborder les problèmes d'ingérence, d'entrave, de retard ou de représailles au cours de l'enquête.

Comme susmentionné, le commissaire à l'intégrité conservera tous les dossiers liés à la plainte et à l'enquête. La *Loi de 2001 sur les municipalités* impose explicitement une obligation de garder le secret au commissaire à l'intégrité et à toute personne agissant sous ses directives en vertu du paragraphe 223.5(1) de la loi. Cette obligation défend le commissaire à l'intégrité et toute personne agissant sous ses directives (à l'interne ou à l'externe) de divulguer des renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, le paragraphe 223.5(3) de la loi stipule que cette obligation l'emporte sur les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP). Ainsi, les renseignements dont prend connaissance le commissaire à l'intégrité ou toute personne agissant sous ses directives dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la loi sont exclus de la portée de la LAIMPVP et personne ne peut présenter une demande d'accès à l'information en vertu de la partie I de la LAIMPVP en ce qui a trait à ces renseignements.

En juin 2011, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP) de l'Ontario a réexaminé une décision antérieure à l'égard des demandes de dossiers du vérificateur général de la Ville de Toronto en vertu de la LAIMPVP (ordonnance MO-2629-R) et a confirmé qu'afin de respecter les dispositions sur la confidentialité de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les dossiers du vérificateur général ne pouvaient pas faire l'objet d'une demande d'accès à l'information en vertu de la LAIMPVP. De plus, il a été constaté que le personnel de la Ville ne pouvait même pas accéder aux dossiers du vérificateur général afin de traiter des demandes en vertu de la LAIMPVP. Toutefois, si les mêmes renseignements existaient ailleurs au sein de l'administration municipale (p. ex., dans le dossier du personnel de la Ville), ils seraient assujettis aux dispositions de la LAIMPVP. Cette décision souligne l'importance de l'obligation du commissaire à l'intégrité de conserver ses dossiers. La *Loi de 2001 sur les municipalités* n'aborde pas la question de la gestion des dossiers d'enquête du commissaire à l'intégrité à la fin de son mandat. Il est recommandé que l'obligation de confidentialité en vertu du paragraphe 223.5(1) continue de s'appliquer et que le commissaire à l'intégrité soit tenu de se défaire des dossiers de façon sécuritaire sans compromettre la confidentialité. Ces dossiers ne doivent pas être remis à la Ville à aucun moment.

Le protocole de plaintes indique que le commissaire à l'intégrité doit faire rapport au membre et au plaignant dans les 90 jours qui suivent la réception d'une plainte officielle. Si le processus d'enquête prend plus de 90 jours, un rapport provisoire doit être fourni qui indique aux deux parties la date prévue du rapport.

Si la plainte n'est pas retenue, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le commissaire à l'intégrité fera uniquement rapport des résultats dans le cadre de son rapport annuel ou périodique.

Le commissaire à l'intégrité fera rapport au Conseil lorsqu'une plainte est retenue en totalité ou en partie. Ce rapport au Conseil doit définir les constatations, les modalités du règlement s'il y a lieu et (ou) les mesures correctives recommandées. Ce rapport sera inséré à l'ordre du jour du Conseil de la même façon que les rapports antérieurs de l'enquêteur pour les réunions l'ont été. Dès la réception du rapport, le greffier municipal et chef du contentieux inscrira au prochain ordre du jour du Conseil municipal un avis d'intention du commissaire à l'intégrité de soumettre un rapport aux fins d'études à la prochaine réunion ordinaire du Conseil.

Finalement, le protocole de plaintes du commissaire à l'intégrité fournit quelques lignes directrices sur la façon d'accorder la plus grande équité procédurale possible aux membres étant donné les lacunes de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* à l'égard des questions relatives au Code de conduite devant le Conseil, et, en particulier, par rapport au droit de réponse et au droit d'être entendu.

Audi alteram partem est un terme juridique qui signifie « entendre l'autre partie » ou « le droit d'être entendu. » Il s'agit d'un principe fondamental des principes généraux du droit et, d'un point de vue procédural, cela signifie qu'« entendre l'autre version des faits est essentiel au processus efficace de prise de décision. Conformément à l'équité procédurale, la personne touchée a le droit ... d'avoir l'occasion de répondre de façon appropriée selon les circonstances et a le droit que sa réponse soit reçue et considérée avant qu'une décision soit prise. »⁴⁹ [traduction libre]

En ce qui a trait aux rapports du commissaire à l'intégrité au Conseil, il est important de considérer l'équité procédurale du membre qui est en cause. Dans le cadre de son témoignage devant l'enquête judiciaire de Mississauga, le professeur David Mullan a souligné un des arguments qu'il avait formulé comme ancien commissaire à l'intégrité de la Ville de Toronto selon lequel le membre qui fait l'objet de la plainte devrait avoir le droit de réponse au cours de la réunion où le rapport est à l'étude.⁵⁰

Bien que le commissaire à l'intégrité soit d'accord avec le professeur Mullan et croie que le droit de réponse serait mieux servi si le membre qui fait l'objet d'une plainte fournissait des commentaires écrits de la même façon qu'une réponse de la direction

⁴⁹ Ombudsman de l'Australie-Occidentale, *Guidelines: Procedural fairness (natural justice)*, <http://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Procedural-fairness-guidelines.pdf>

⁵⁰ Transcription de l'enquête judiciaire de Mississauga (15 décembre 2010); 5657 : 11-15.

est fournie aux rapports du vérificateur général, il y a également le risque qu'un tel rapport mène à la recommandation d'une sanction pécuniaire pour le membre.

Ainsi, si une sanction pécuniaire est imposée, le droit de réponse pourrait, en certaines occurrences, nuire à l'obligation du membre en vertu du paragraphe 5.(1) de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* de déclarer son intérêt lorsque pour son propre compte ou pour le compte d'autrui ou par personne interposée, seul ou avec d'autres, il a un intérêt pécuniaire direct ou indirect dans une affaire devant le Conseil.

Bien qu'il revienne au membre qui fait l'objet d'un rapport en vertu du Code de conduite (ou à un juge) de décider de déclarer ou non un conflit d'intérêts conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, si un conflit est déclaré, les alinéas 5.(1)b) et c) dictent que le membre ne doit pas « prendre part à la discussion ni voter sur une question relative à l'affaire et tenter, avant, pendant ni après la réunion, d'influencer de quelque façon le vote sur une question relative à l'affaire. »

Un commentaire écrit destiné au Conseil dans un rapport en vertu du Code de conduite pourrait, à l'avis du personnel et du commissaire à l'intégrité, être considéré comme une infraction aux alinéas 5(1)b) et c) de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*.

Le cas récent de *Magder c. Ford* (décrit précédemment) abordait directement les défis inhérents liés au conflit qui existe entre accorder l'équité procédurale au membre qui fait l'objet d'une plainte et le respect des dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Le juge Hackland et la Cour divisionnaire ont tous les deux affirmé que les dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* (c.-à-d. ne pas prendre part à la discussion ni influencer le vote) s'appliquent aux rapports en vertu du Code de conduite devant le Conseil.

Le juge Hackland a abordé dans sa décision le témoignage du professeur Mullan devant l'enquête judiciaire de Mississauga. Voici, en partie, ce qu'il a affirmé :

Je suis de l'avis que le paragraphe 5(1) de la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux signifie exactement ce qu'elle dit et qu'il n'y a pas de fondement interprétatif sur lequel repose l'exclusion du paragraphe dans les questions relatives au Code de conduite. L'article 5 de la Loi précise clairement et dans les grandes lignes que « le membre qui a un intérêt pécuniaire ... dans une affaire, avant toute discussion de l'affaire et qui participe à une réunion du Conseil ou du conseil local où l'affaire est discutée, doit déclarer son intérêt et ne pas prendre part à la discussion ni voter sur une question relative à l'affaire. » Rien ne permet aux tribunaux de restreindre ni de minimiser la signification de « dans une affaire » pour exclure les sanctions pécuniaires éventuelles qui découlent des violations

au Code de conduite. Je précise en passant que la minimisation des dispositions législatives par ailleurs applicables est un recours constitutionnel et qu'aucune question relative à la Charte n'a été soulevée par les parties en cause. De plus, il n'y a aucun fondement pour insinuer le droit d'être entendu lorsque confronté à une disposition législative (comme le paragraphe 5(1) de la Loi) qui le rejette catégoriquement.

Comme des commentateurs éminents l'ont noté, il peut exister une lacune au niveau de l'équité procédurale si les conseillers ne peuvent pas aux réunions du Conseil discuter des résultats éventuels ou des sanctions pécuniaires qui pourraient leur être imposées. Je suis d'accord que ces questions doivent être étudiées et que la loi doit possiblement être modifiée, mais elles ne peuvent pas fournir un fondement pour restreindre des dispositions législatives claires...Je suis d'avis que les deux motions se rapportent à une question qui touche l'intérêt pécuniaire de l'intimé.

L'article 4 de la Loi établit onze catégories d'exceptions à l'article 5. Par exemple, l'intérêt pécuniaire qui « est commun à tous les électeurs » [par. 4(j)] est exclu, tout comme l'intérêt qui est « si éloigné ou de si peu d'importance qu'il ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible de l'influencer » [par. 4(k)]. On constate notamment que toute référence à une sanction pécuniaire résultant d'une violation à un Code de conduite municipal ne figure pas dans cette liste. À mon avis, la Cour doit hésiter avant de créer une autre exception quand le pouvoir législatif ne l'a pas fait. »⁵¹

Lors de l'appel dans l'affaire *Magder c. Ford*, la Cour divisionnaire a aligné sa décision sur celle du juge Hackland :

...Lorsqu'une affaire qui touche la mauvaise conduite d'un conseiller se trouve devant le Conseil et que la solution proposée vise l'intérêt pécuniaire du conseiller en raison de sanctions ou de répercussions financières proposées, le paragraphe 5(1) de Loi sur les conflits d'intérêts municipaux s'applique.

Clairement, l'interprétation de la loi soulève des préoccupations au sujet de l'équité procédurale pour le membre du Conseil, comme le juge saisi de la demande l'a souligné. Même si la conduite d'un membre est en cause et qu'il est confronté à des sanctions pécuniaires éventuelles, le

⁵¹ *Magder c. Ford*, CV-12-44848, Cour supérieure de justice de l'Ontario, 26 novembre 2012; Para. 23-25.

paragraphe 5(1) interdit au membre de soumettre sa plaidoirie au Conseil qui, en fin de compte, prendra la décision. En temps normal, l'équité procédurale exigerait que la personne qui risque de se voir imposer une sanction pour une mauvaise conduite ait l'occasion de répondre aux allégations ou d'émettre son avis sur la sanction à être imposée.

*De ce fait, le commissaire Douglas Cunningham, dans son rapport sur l'enquête judiciaire de Mississauga, Updating the ethical infrastructure (2011), a recommandé que la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux soit modifiée afin de reconnaître le droit du membre de déposer sa plaidoirie lorsqu'un rapport d'un commissaire à l'intégrité envisage d'imposer une sanction en vertu du Code de conduite (p.173). Toutefois, cette modification n'a pas été adoptée et les tribunaux ne peuvent pas interpréter l'application d'un tel droit en vertu cette loi.*⁵² [traduction libre]

Comme l'a mentionné la Cour divisionnaire, le juge Cunningham avait antérieurement souligné que le gouvernement provincial doit accorder un certain droit de réponse dans la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* aux membres qui font l'objet d'une plainte en vertu du Code de conduite :

« Il est évident qu'il faut se pencher attentivement sur la façon de faire concorder la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux et les codes de conduite municipaux. Je crois qu'il faut accorder la primauté à la loi, tout en précisant ses limites.

Recommandation 14

*Je recommande que la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux soit modifiée pour inclure une disposition qui énonce explicitement qu'aucune disposition de la loi n'empêche un membre du Conseil de soumettre une plaidoirie à l'égard du résultat d'un rapport du commissaire à l'intégrité ou à l'égard de l'imposition d'une sanction en vertu d'un Code de conduite municipal. Il est important que les membres se voient accorder l'équité procédurale en vertu des codes de conduite municipaux.*⁵³ [traduction libre]

⁵² *Magder c. Ford, Appel*, Cour divisionnaire de la Cour supérieure de justice de l'Ontario 560/12, 25 janvier 2013; Para. 38-40.

⁵³ *Updating the Ethical Framework: Report of the Mississauga Judicial Inquiry*, l'honorable juge J. Douglas Cunningham, 3 octobre 2011, p. 173.

Jusqu'à ce que la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* soit modifiée pour aborder les questions d'équité procédurale relatives aux rapports en vertu du Code de conduite devant le Conseil, le commissaire à l'intégrité n'a pas la capacité d'accorder aux membres le droit général de réponse à l'intérieur des rapports au Conseil sur des infractions au Code de conduite de nature pécuniaire (financière).

Cela dit, la décision de la Cour divisionnaire offre la possibilité de permettre le droit de réponse aux membres dans certains rapports en vertu du Code de conduite devant le Conseil.

En particulier, la Cour a statué :

À notre avis, ce n'est pas juste, comme l'intimé l'a exprimé et le juge saisi de la demande semble l'avoir accepté (raisons au par. 15), qu'un membre soit empêché de parler lorsqu'une infraction au Code se trouve devant le Conseil pour la seule raison que le Conseil a le pouvoir d'imposer une sanction pécuniaire. L'intérêt pécuniaire du membre doit être réel. À moins que le rapport du commissaire à l'intégrité recommande une sanction pécuniaire, ou qu'il existe une grande possibilité qu'une telle sanction soit envisagée, ce n'est pas interdit que le membre soumette des commentaires sur un rapport concernant sa conduite. Il n'y a aucune raison d'empêcher un membre de commenter un rapport qui recommande une réprimande ou la présentation d'excuses. À la lumière de l'importance de respecter l'équité procédurale et surtout le droit d'être entendu, on ne doit pas empêcher la personne de parler sans que se soit matérialisé un réel intérêt pécuniaire.

De plus, puisqu'un intérêt pécuniaire donne lieu à l'interdiction de participer aux réunions publiques qui, si elle n'est pas respectée, résulte en l'imposition d'une sanction sévère, il est approprié d'interpréter le seuil de l'intérêt pécuniaire en son sens le plus strict.⁵⁴ [traduction libre]

Conséquemment, le protocole de plaintes du commissaire à l'intégrité précise que, si le rapport du commissaire ne recommande pas de sanction pécuniaire (financière), comme la remise des biens ou de la somme équivalente à leur valeur, le remboursement des sommes dépensées ou le retrait du salaire du membre, la réponse écrite du membre peut être incluse dans le rapport du commissaire à l'intégrité au Conseil.

⁵⁴ *Magder c. Ford, Appel*, Cour divisionnaire de la Cour supérieure de justice de l'Ontario 560/12, 25 janvier 2013; Para. 42-43.

Si le rapport du commissaire à l'intégrité au Conseil recommande des sanctions pécuniaires (financières), le membre n'a pas le droit de réponse. Au lieu, le commissaire à l'intégrité demandera au membre de lui soumettre directement sa réponse écrite, qu'il sera le seul à consulter.

Le commissaire à l'intégrité recommande de fixer au 1^{er} juillet 2013 la date de l'entrée en vigueur du Protocole relatif aux plaintes afin qu'elle coïncide avec celle du Code de conduite des membres du Conseil. Aucune plainte ne sera reçue avant le 1^{er} juillet 2013.

Examens réguliers du Code de conduite et des politiques connexes

Le Code de conduite et ses politiques connexes font partie du Cadre de responsabilisation du Conseil et sont appelés à évoluer au fil du temps. Nous n'en sommes qu'aux premières étapes. Le Code et les politiques connexes seront examinés annuellement par le commissaire à l'intégrité et dans le cadre des examens réguliers de la gestion publique.

L'inclusion d'examens réguliers est aussi essentielle à la réussite d'un cadre global de responsabilisation qu'en est l'établissement. Comme le doyen Sossin l'a fait remarquer dans son témoignage à titre d'expert devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique dans le cadre de l'Examen prévu par la loi de la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour le Parlement du Canada :

Selon mon examen de la documentation et des discussions qui en ont découlé, je ne crois pas qu'il soit possible de dire qu'il existe une compétence qui soit un exemple parfait...je crois qu'il est juste d'affirmer qu'il s'agit toujours d'un travail en cours. Je ne pense pas qu'il soit possible d'arriver à atteindre un équilibre parfait qui réussira dans tous les contextes et pour tous les temps, ici ou ailleurs. Selon moi, il est prudent d'affirmer que lorsqu'on relève des éléments qui ne fonctionnent pas, allons-nous chercher une solution ou allons-nous les rendre cohérents? C'est la raison pour laquelle nous avons des examens parlementaires et pour laquelle il est si important de ne pas simplement laisser les lois exister sans regarder si elles fonctionnent et si elles peuvent être améliorées.⁵⁵ [traduction libre]

⁵⁵ Le doyen Lorn Sossin, ÉTUDE : Examen prévu par la loi de la *Loi sur les conflits d'intérêts* par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (13 février 2013) : 1700-1705.

INCIDENCES SUR LE SECTEUR RURAL

Ce rapport n'a aucune incidence sur le secteur rural.

CONSULTATION

Tous les membres du Conseil ont été consultés séparément par le greffier municipal et chef du contentieux, par le greffier municipal adjoint et par le commissaire à l'intégrité.

COMMENTAIRES DU (DES) CONSEILLER(S) MUNICIPAL(AUX)

Il s'agit d'un rapport panmunicipal.

IMPLICATIONS JURIDIQUES

Ce rapport ne donne lieu à aucune incidence juridique pour l'étude du Comité et du Conseil, y compris l'adoption du Code de conduite. Les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (article 223.1 à 223.8) et la jurisprudence pertinente ont été citées précédemment dans le présent rapport.

INCIDENCES SUR LA GESTION DU RISQUE

Ce rapport n'a aucune incidence sur la gestion du risque.

INCIDENCES FINANCIÈRES

Ce rapport n'a aucune incidence financières.

RÉPERCUSSIONS SUR L'ACCESSIBILITÉ

Ce rapport n'a aucune répercussion sur l'accessibilité.

RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES

Ce rapport n'a aucune répercussion sur l'environnement.

INCIDENCES TECHNOLOGIQUES

Le personnel des Services de technologie de l'information a estimé que les changements au Registre des lobbyistes décrits dans le présent rapport nécessiteront de deux à trois jours de travail de développement et de test.

MODALITÉS DES PRIORITÉS DU CONSEIL

Ce rapport soutient les Priorités pour le mandat du Conseil relatives à la gouvernance, à la planification et à la prise de décisions (P1 : Atteindre des améliorations mesurables du niveau de confiance des résidents envers la façon dont la Ville est gouvernée et gérée).

DOCUMENTS JUSTIFICATIFS

Document 1 : Ébauche du Code de conduite des membres du Conseil

Document 2 : Enquête sur les codes de conduite et auprès des commissaires à l'intégrité

Document 3 : Protocole de plaintes

MISE EN ŒUVRE

À l'approbation du Conseil, le greffier municipal et chef du contentieux travaillera avec le service de TI et mettra à jour le registre des lobbyistes. Le commissaire à l'intégrité donnera une formation sur le Code de conduite et les politiques connexes aux membres du Conseil et aux citoyens membres de la Commission du transport en commun et du Sous-comité du patrimoine bâti avant la date d'entrée en vigueur du Code du 1^{er} juillet 2013.

DOCUMENT 1

CODE DE CONDUITE DES MEMBRES DU CONSEIL

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT LA CONDUITE

Le présent Code de conduite est un complément aux lois existantes qui régissent la conduite des membres du Conseil.

Voici les lois fédérales et provinciales régissant la conduite des membres du Conseil :

- la *Loi de 2001 sur les municipalités*;
- la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*;
- la *Loi de 1996 sur les élections municipales*;
- la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*;
- la *Loi sur les infractions provinciales*;
- le *Code des droits de la personne* de l'Ontario;
- le *Code criminel* du Canada;
- les règlements municipaux et les politiques du Conseil, tels qu'ils sont adoptés et modifiés de temps à autre.

CHAMP D'APPLICATION

Le présent Code de conduite s'applique aux membres du Conseil municipal d'Ottawa et aux citoyens membres de la Commission du transport en commun et du Sous-comité du patrimoine bâti, lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

DÉFINITIONS

Dans le présent Code de conduite, les termes « enfant », « père ou mère » et « conjoint » s'entendent au sens que leur donne la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* :

« enfant » Enfant né à l'intérieur du mariage ou à l'extérieur du mariage, adopté ou qu'une personne a manifesté l'intention bien arrêtée de traiter comme s'il s'agissait d'un enfant de sa famille.

« père ou mère » Outre le père ou la mère biologique d'un enfant, personne qui a manifesté l'intention bien arrêtée de traiter un enfant comme s'il s'agissait d'un enfant de sa famille.

« conjoint » Personne avec laquelle la personne est mariée ou avec laquelle elle vit dans une union conjugale hors du mariage.

I. INTÉGRITÉ

- Les membres du Conseil s'engagent à s'acquitter de leurs tâches avec intégrité, responsabilité et transparence.
- Les membres du Conseil sont responsables de se conformer à toutes les lois et politiques et à tous les règlements applicables à leur poste de représentant élu.
- Les membres du Conseil reconnaissent que le public a droit à une ouverture gouvernementale et à des prises de décisions transparentes.
- Les membres du Conseil doivent en tout temps servir et être perçus comme servant les intérêts de leurs électeurs et de la Ville de manière consciencieuse et diligente et aborder la prise de décisions avec un esprit ouvert.
- Les membres éviteront l'utilisation inappropriée de l'influence que leur confère leur position ainsi que tout conflit d'intérêts, apparent et réel.
- Les membres du Conseil ne doivent pas offrir, dans le cadre de l'exécution de leurs tâches, un traitement de faveur à quiconque ni à aucune organisation si une personne, raisonnablement bien informée, pouvait conclure que le traitement de faveur a été accordé uniquement pour servir leurs intérêts personnels.
- Pour plus de clarté, le présent Code n'interdit pas aux membres du Conseil de faire appel à leur influence au nom de leurs électeurs.

II. INFORMATION PRIVILÉGIÉE

Par la voie de leur position, les membres du Conseil acquièrent des renseignements confidentiels provenant de diverses sources, y compris de l'information privilégiée sur les électeurs qui ont communiqué avec leur bureau. L'information privilégiée

comprend les renseignements détenus par la Ville, ou reçus à titre confidentiel par cette dernière, qu'elle ne peut communiquer ou qu'elle doit refuser de communiquer en vertu de la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (LAIMPVP). Les membres du Conseil ne peuvent utiliser l'information qu'ils ont obtenue en tant que membre et qui n'est pas accessible au grand public pour servir ou chercher à servir leurs intérêts privés ou ceux d'une autre personne ».

Conformément aux règles de la LAIMPVP et au règlement de procédure, les membres du Conseil ne doivent pas :

- a) lorsqu'une question a été discutée à huis clos et doit demeurer confidentielle, divulguer le contenu de la question ou la teneur des délibérations qui ont eu lieu à huis clos (paragraphe 38 (d) du règlement de procédure);
- b) communiquer ni divulguer d'une façon ou d'une autre à une personne du public une information privilégiée obtenue dans le cadre de leurs fonctions, sauf si la loi l'exige ou si le Conseil l'autorise.

III. CONDUITE LORS DES RÉUNIONS DU CONSEIL OU D'UN COMITÉ

Les membres du Conseil doivent se conduire avec décorum lors de toutes les réunions du Conseil municipal et du Comité conformément aux dispositions du règlement de procédure (partie 38) étant :

Nul membre ne doit :

- (a) parler irrévérencieusement du Souverain ou du lieutenant-gouverneur d'une province, ou d'un collègue membre du Conseil, ou du personnel;
- (b) se servir d'un langage offensant ou non parlementaire;
- (c) discuter de tout autre sujet que le sujet débattu;
- (d) lorsqu'une question a été discutée à huis clos et doit demeurer confidentielle, divulguer le contenu de la question ou la teneur des délibérations qui ont eu lieu à huis clos;
- (e) désobéir aux règlements de procédure, ou à une décision rendue par le maire ou le Conseil sur des questions d'ordre ou de pratique, ou à la suite d'une interprétation des règlements de procédure.

IV. DISCRIMINATION ET HARCÈLEMENT

Tous les membres du Conseil ont l'obligation de traiter leurs collègues, les membres du personnel et ceux du public avec respect et sans faire preuve de violence ni d'intimidation, de même que la responsabilité de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination ni de harcèlement dans le milieu de travail. Le Code des droits de la personne de l'Ontario s'applique, et s'il y a lieu, la Politique sur le harcèlement en milieu de travail de la Ville s'applique également.

V. ABUS DE POUVOIR

À titre de représentants élus, les membres du Conseil doivent s'acquitter de leurs tâches avec intégrité, responsabilité et transparence. Les membres du Conseil éviteront d'utiliser leur position pour influencer la décision d'une autre personne à leur propre avantage, ou à celui de leurs parents, enfants, conjoint, membres du personnel, amis, associés, ou autres.

De la même manière, et comme le décrit la *Loi sur les infractions provinciales* - politique sur les conflits d'intérêts, les membres du Conseil ne doivent pas tenter d'influencer ou d'entraver, directement ou indirectement, par des moyens financiers ou politiques ou de quelque autre façon, les employés, les agents ou d'autres personnes exerçant des fonctions prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*.

VI. UTILISATION DE RESSOURCES ET DE BIENS MUNICIPAUX

Afin de remplir leurs rôles à titre de représentants élus, les membres du Conseil ont accès à des ressources municipales, comme la propriété, l'équipement, les services, le personnel et la fourniture. Il est interdit aux membres du Conseil d'utiliser, ou de permettre l'utilisation de terrains, d'installations, d'équipement, de fourniture, de services, de personnel ou d'autres ressources appartenant à la Ville (par exemple, matériel appartenant à la Ville, sites Web, ou budget alloué aux services de la circonscription d'un membre) pour des activités autres que celles qui sont en lien avec l'exécution des tâches du Conseil ou des activités de la Ville.

Aucun membre du Conseil ne doit tirer un gain financier de l'utilisation ou de la vente de propriété intellectuelle, de programmes informatiques ou d'innovations technologiques conçus par la Ville, ni d'autres brevets, marques de commerce ou droits d'auteur détenus par la Ville.

VII. CONDUITE À L'ÉGARD DU PERSONNEL

La *Loi de 2001 sur les municipalités* établit les rôles des membres du Conseil et de l'administration municipale, y compris les rôles spécifiques des agents légaux, comme le directeur général, le commis, le trésorier, le vérificateur général et le commissaire à l'intégrité.

Les membres du Conseil doivent :

- (a) représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;
- (b) élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;
- (c) déterminer les services que fournit la municipalité;
- (d) faire en sorte que des politiques, des pratiques et des procédures administratives de même que des politiques, des pratiques et des procédures en matière de contrôle soient en place pour mettre en œuvre ses décisions;
- (d.1) veiller à la responsabilisation et à la transparence des activités de la municipalité, y compris les activités de ses cadres supérieurs;
- (e) préserver l'intégrité financière de la municipalité;
- (f) exercer les fonctions du Conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi.

Le personnel de la Ville doit :

- (a) mettre en œuvre les décisions du Conseil et établir des pratiques et des procédures administratives pour exécuter les décisions du Conseil;
- b) entreprendre des recherches et conseiller le Conseil sur les politiques et les programmes municipaux;
- c) exécuter d'autres tâches requises selon *la Loi de 2001 sur les Municipalités* ou toute autre loi, et d'autres tâches assignées par la municipalité.

Le Conseil municipal dans l'ensemble a l'autorité d'approuver le budget, les politiques, la gouvernance et d'autres questions semblables. Sous la direction du directeur municipal, le personnel de la Ville, et le personnel des bureaux du

vérificateur général et du commissaire à l'intégrité servent l'ensemble du Conseil et les intérêts regroupés de tous les membres comme le montrent les décisions du Conseil.

Les membres du Conseil doivent respecter le rôle du personnel à donner des conseils fondés sur la neutralité politique et l'objectivité et sans influence induite d'un membre ou d'un groupe de membres du Conseil.

Les membres du Conseil doivent éviter :

- de porter atteinte, avec malveillance ou à tort, à la réputation professionnelle ou éthique des membres du personnel ou à leurs idées ou pratiques;
- de contraindre les membres du personnel à participer à des activités politiques partisans, ou les menacer ou faire preuve de discrimination à leur endroit parce qu'ils ont refusé de participer à de telles activités;
- d'utiliser, ou tenter d'utiliser, leur autorité ou leur influence à des fins d'intimidation, de menace, de coercition, de domination ou d'influence d'un membre du personnel dans le but de s'ingérer dans les tâches de celui-ci.

VIII. DÉPENSES

Les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription pour faire fonctionner leur bureau. Les dépenses comprennent les événements communautaires, les contributions et les commandites, les fournitures de bureau et la dotation en personnel. La Politique sur les dépenses du Conseil précise la façon dont les dépenses, les contributions et les commandites doivent être utilisées et divulguées.

Les membres du Conseil doivent adhérer à la Politique sur les dépenses du Conseil et aux procédures et lignes directrices connexes et s'assurer que les conditions liées à chaque dépense sont respectées.

La falsification de reçus ou de signatures par un membre du Conseil ou son personnel est une infraction grave au Code de conduite et au Code criminel canadien, qui pourrait donner lieu à une poursuite.

IX. CONDUITE À L'ÉGARD DU LOBBYING

Les membres du Conseil, à titre de titulaires d'une charge publique, sont approchés régulièrement par diverses personnes tentant d'influencer les décisions devant le Conseil ou sous l'autorité du conseiller de quartier. Même si le lobbying est une pratique acceptable, la divulgation des activités de lobbying améliore la transparence et l'intégrité des activités de la Ville.

Conformément au registre des lobbyistes de la Ville, les membres du Conseil doivent faire un examen mensuel du registre des lobbyistes pour veiller à ce que toutes les activités de lobbying dont ils ont fait l'objet y soient consignées. Là où le lobbying n'a pas été divulgué, le membre doit d'abord rappeler au lobbyiste l'exigence de divulgation et, advenant que l'activité demeure non divulguée, aviser le commissaire à l'intégrité de la non-divulgation.

De plus, les membres du Conseil doivent s'assurer que les lobbyistes qui les approchent savent qu'ils doivent s'inscrire au registre, comme le requièrent les exigences du registre. Les membres du Conseil ne doivent pas sciemment communiquer avec un lobbyiste qui commet une infraction aux exigences du registre. Si un membre du Conseil est au courant ou en tout temps mis au courant qu'une personne commet une infraction aux règles connexes au lobbying, ce membre doit soit refuser de donner suite à la demande du lobbyiste, soit cesser les communications avec le lobbyiste immédiatement, ou selon le jugement du membre, s'il est approprié de maintenir les communications, à la fin de celles-ci, soit attirer l'attention de la personne sur les obligations imposées par le registre et signaler les communications au greffier municipal et chef de contentieux et au commissaire à l'intégrité.

Sauf sur approbation du commissaire à l'intégrité, il est interdit aux membres du Conseil d'accepter tout cadeau, avantage ou toute invitation de lobbyistes dont l'inscription au registre est active, ou de leurs clients inscrits ou de leurs employés.

Le principe est de s'assurer que les entreprises et les personnes qui cherchent à faire affaire avec la Ville ne le fassent pas en offrant des cadeaux ou des faveurs à des personnes en position d'influencer l'approbation de fournisseurs ou la prise de décisions.

L'acceptation de commandites pour des événements appuyés ou organisés par les membres du Conseil est régie par la Politique sur les événements spéciaux et communautaires.

X. CADEAUX, AVANTAGES ET INVITATIONS

Les membres du Conseil doivent représenter le public et les intérêts de la municipalité en toute impartialité et objectivité. L'acceptation de cadeaux, d'avantages ou d'invitations peut insinuer un favoritisme, un penchant ou une influence de la part du membre. À certains moments, l'acceptation d'un cadeau, d'un avantage ou d'une invitation se déroule dans le cadre d'un protocole social ou d'événements communautaires connexes aux tâches d'un représentant élu et à son rôle à représenter la municipalité.

Les membres du Conseil ne doivent pas accepter des cadeaux qui, aux yeux d'un membre raisonnable du public, semblent être remis en guise de remerciement pour une influence, pour entraîner une influence, ou pour surpasser les fonctions publiques nécessaires et appropriées en question. À ces fins, un cadeau, un avantage ou une invitation offert à la connaissance du membre au conjoint, à l'enfant, ou au parent du membre, ou à un employé, qui est directement ou indirectement lié à l'exécution des tâches du membre est jugé comme étant un cadeau offert au membre.

Pour améliorer la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne les cadeaux, les avantages et les invitations, les membres du Conseil déposeront une déclaration de divulgation trimestrielle qui sera ajoutée à un registre public des cadeaux. Les membres du Conseil doivent divulguer tous les cadeaux, les avantages, les déplacements commandités et toutes les invitations reçus, supérieurs à 200 \$ individuellement, d'une même source, par année civile.

La déclaration de divulgation doit indiquer :

- a) la nature du cadeau, de l'avantage ou de l'invitation;
- b) la source et la date du reçu;
- c) les circonstances dans lesquelles le cadeau a été fait ou reçu;
- d) la valeur estimée;
- e) ce que le bénéficiaire compte faire avec le cadeau;
- f) si le cadeau sera légué à la Ville à un moment donné.

Dans le cas de l'exigence (f) de la déclaration de divulgation, ces cadeaux que reçoivent les membres du Conseil qui ont une valeur importante ou historique pour

la Ville d'Ottawa seront légués aux archives de la Ville lorsque le membre n'occupe plus son poste de représentant élu.

ACCEPTATION DE BILLETS D'ÉVÉNEMENTS

La Ville d'Ottawa accueille de nombreux types de festivals et d'événements communautaires, culturels et sportifs. La Ville est également hôte de nombreux événements des gouvernements fédéral, provinciaux et de la commission de la capitale nationale. Par conséquent, les membres du Conseil doivent souvent participer ou sont souvent encouragés à participer à ces événements en recevant des billets ou des invitations.

Comme pour les cadeaux, l'acceptation de ce genre d'avantage peut sembler être une influence injustifiée. Même si le choix de lieux et d'événements auxquels ils participent est entièrement à la discrétion des membres du Conseil, au moment d'accepter les billets à titre de cadeau ou d'avantage, les membres du Conseil doivent respecter les limites suivantes :

- Pour améliorer davantage la transparence, tous les billets dont la valeur est supérieure à 30 \$ doivent être divulgués dans le registre des cadeaux trimestriel, en précisant son utilisation (p. ex., qui y a participé avec le membre, ou s'il a été donné, à qui ou à quelle organisation).
- Une limite de deux billets jusqu'à deux événements offerts par une même source par année civile est permise et nécessite une divulgation;
- L'acceptation de tout billet pour des événements subséquents provenant de la même source est interdite.

En recevant la déclaration de divulgation, le commissaire à l'intégrité doit l'examiner pour évaluer si la réception du cadeau ou de l'avantage peut, à son avis, créer un conflit entre un intérêt personnel et la tâche publique du membre ou en consultation avec l'archiviste de la Ville, si le cadeau est de valeur importante ou historique pour la Ville.

Dans le cas où le commissaire à l'intégrité rend une décision à titre préliminaire, il fera appel au membre pour qu'il justifie la réception de son cadeau ou de son avantage.

Si le commissaire à l'intégrité détermine que le cadeau ou l'avantage est inapproprié, il peut demander au membre de remettre à la Ville le cadeau ou la valeur du cadeau ou de l'avantage dont il a déjà profité.

Voici des exceptions reconnues qui ne requièrent pas d'inscription au registre :

- a) une indemnisation qu'autorise la loi;
- b) des cadeaux ou des avantages qui accompagnent habituellement les responsabilités du titulaire et qui sont acceptables dans le cadre normal du protocole ou des obligations sociales;
- c) une contribution politique autrement signalée par la loi, dans le cas de membres qui tentent de se faire élire;
- d) des services fournis sans rémunération par des bénévoles;
- e) un souvenir convenable d'une fonction pour honorer le membre;
- f) de la nourriture, de l'hébergement, du transport et du divertissement fournis par les gouvernements provinciaux, régionaux et locaux, ou une de leur sous-division, par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement étranger dans un pays étranger, ou par un organisateur de conférence, de séminaire ou d'événement où le membre prononce une allocution ou participe à titre officiel;
- g) de la nourriture et des boissons consommées lors de banquets, de réceptions ou d'événements similaires, si :
 - 1. la présence sert un objectif d'affaires légitime;
 - 2. la personne qui invite ou un représentant de l'organisation est présent;
 - 3. la valeur est raisonnable et les invitations sont sporadiques;
- h) les communications aux bureaux d'un membre, y compris les adhésions à des quotidiens et à des revues;
- i) des commandites et des dons pour des événements communautaires organisés ou dirigés par un membre ou une tierce partie au nom du membre, assujettis aux limites de la Politique sur les dépenses du Conseil;
- j) des cadeaux de valeur symbolique (p. ex., une casquette de baseball, un chandail, une clé USB, un livre, etc.);

k) tout autre cadeau ou avantage personnel, si le commissaire à l'intégrité est d'avis qu'il est peu probable que le cadeau ou l'avantage laisse place à une hypothèse raisonnable que le cadeau ou l'avantage a été offert pour influencer le membre dans l'exécution de ses tâches.

Le registre des cadeaux sera mis à jour chaque trimestre et publié sur le site Web de la Ville pour consultation par le public.

XI. ACTIVITÉS LIÉES AUX ÉLECTIONS

Les membres du Conseil doivent se comporter conformément à la *Loi de 1996 sur les élections municipales*, et la Politique sur les ressources liées aux élections. L'utilisation de ressources municipales, à la fois les biens municipaux et le temps des employés, pour des activités liées aux élections est strictement interdite. Cette interdiction vise tant la promotion de la candidature d'une personne à une charge élective que l'opposition à celle-ci. Une activité liée aux élections comprend non seulement la campagne personnelle d'un membre au poste de conseiller municipal, mais aussi les autres campagnes à une élection municipale, provinciale ou fédérale.

XII. RESPECT DU CODE DE CONDUITE

Les membres du Conseil doivent adhérer aux dispositions du Code de conduite. La *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise le Conseil, dans les cas où ce dernier a reçu un rapport du commissaire à l'intégrité dans lequel, à son avis, il y a eu une infraction au Code de conduite, à imposer une des sanctions suivantes :

- une réprimande;
- Une suspension de paye du membre en ce qui concerne ses services à titre de membre du Conseil ou d'un conseil local, selon le cas, pendant une période pouvant aller jusqu'à 90 jours.

Le commissaire à l'intégrité peut également recommander que le Conseil impose une des sanctions suivantes :

- la formulation d'excuses publiques de vive voix ou par écrit;
- une restitution des biens ou un remboursement de leur valeur ou des sommes d'argent dépensées;
- la destitution du membre d'un comité;

- la démission comme président d'un comité.

Le commissaire à l'intégrité a l'autorité finale de recommander une des sanctions susmentionnées ou une autre mesure corrective à sa discrétion.

Document 2

Survey of Codes of Conduct and Integrity Commissioners

Municipality	Code of Conduct	Integrity Commissioner	Cost
Town of Aurora (L)	Yes	No David Tsubouchi resigned (Jan. 2011) David Nitkin (Jun. 2009 – Aug. 2009)	\$60K – annual cap
City of Barrie (S)	Yes	Yes – John Craig	\$1,000/year retainer \$125/hour, + expenses
City of Brampton (L)	Yes	Yes – ADR Chambers	Budget of \$150K for 2011
City of Brantford (S)	Yes	Yes – Robert Swayze awarded contract on December 19, 2011 G. Rust D'Eye acted as interim Integrity Commissioner	<ul style="list-style-type: none"> • 4 reports over two years \$50K • Expect \$15-20K going forward
City of Burlington (L)	<ul style="list-style-type: none"> • Code of Practice • Members doing business with the City 		
Town of Caledon (L)	Yes \$125 refundable fee	Yes - John Fleming	Staff report indicated that proposal was to have a \$10,000 annual retainer which is to be drawn down at an hourly rate of \$350. Upon having used the \$10,000 retainer, Mr. Fleming will continue to bill at \$350/hr. Staff will negotiate a first year retainer at \$7,500
City of Cambridge (L)	No	No	
Town of Carleton Place (L)	Yes	Yes – Robert J. Swayze	
Municipality of	Yes	No – “Within 30 days after receiving	

Chatham-Kent (S)	(Part of Procedure By-law)	the complaint, Council shall determine if it will appoint an Integrity Commissioner pursuant to section 223.3 of the Municipal Act to investigate the complaint”	
Durham Region (U)	No	No	
Township of Galway-Cavendish & Harvey (L)	Yes	No George Kydd did not renew contract for personal reasons (Oct. 2008 - May 2009)	Approx. \$3K spent
City of Greater Sudbury (S)	Yes (Appendix B to Procedure By-law)	No	
City of Guelph (S)	Yes	Yes - Robert Swayze	\$5,000 annual retainer, plus an hourly rate
Halton Region (U)	Yes (Appendix 'A' to Procedure By-law)	No	
City of Hamilton (S)	Yes \$100 refundable fee	Yes - Earle D. Basse	G. Rust D'Eye \$128.6K (2 reports) E. Basse \$1,500 per month retainer and \$150 per hour
City of Kingston (S)	Yes	No	
City of Kitchener (L)	Yes	Yes – Greg Levine	\$2,000 annual retainer, plus \$150 hourly rate
Municipality of Lambton Shores (L)	Yes (\$100 refundable application fee)	RFP issued with April 10, 2013 deadline	
City of London (S)	Yes	No – complaint process and option for judicial investigation if allegations are serious	N/A
City of Markham (L)	No	No - Council has requested that staff report back on options with respect to an Integrity Commissioner and Lobbyist Registrar.	

Municipality of Meaford (L)	Yes	No – new process provides that any investigation of a potential breach of the Code is first investigated by the Mayor (or Deputy Mayor if the complaint is against the Mayor), after which a report will then be prepared and council will meet to discuss the issue. Former Integrity Commissioner Dianne Charlton resigned June 2008.	Former IC remuneration: \$1K annual retainer fee and \$100 daily per diem + expenses (telephone, computer costs, etc)
City of Mississauga (L)	Yes	Yes – Robert J. Swayze (July 2012)	\$100K (budgeted by City) \$24,000 annual retainer \$1,500 block fee (for providing educational sessions of half a day) \$280 per hour (for services outside the above)
District Municipality of Muskoka (U)	Code of Ethics and Conduct Policy that applies to Council and staff	No	
Niagara Region (U)	Yes (Appendix 'A' to Procedure By-law)	No – Rejected appointment of Integrity Commissioner	
Township of the North Shore(S)	Yes	No – In June 2011, Council cancelled the appointment of the Integrity Commissioner (given that the position is not mandated) Former Integrity Commissioner was Ben Pascuzzi	

Town of Oakville (L)	Yes	Yes - Robert Swayze Note – Council holds authority to direct that an investigation be conducted	2011 Investigation - \$11,600
City of Orillia (S)	Yes	Yes – Suzanne Craig	
City of Oshawa (L)	Council Charter	No - no repercussions to not adhering to the Charter	
Town of Parry Sound (S)	Yes	Yes –Suzanne Craig	
Peel Region (U)	No	No	
City of Peterborough (S)	No	No	
City of Pickering (L)	Yes	Yes – Suzanne Craig (Nov. 2012)	
Municipality of Port Hope (L)	Yes	Yes –Robert Swayze (December 2011) John Maddox (2008 – 2011)	Former IC remuneration: \$3,000/year retainer fee \$125/hour, plus expenses
Town of Richmond Hill (L)	Yes	Yes – David Tsubouchi	\$25K \$40K annual budget
City of St. Catharines (L)	Yes \$35 processing fee	No - Protocol is to engage an integrity commissioner on a as needed basis if a Council Code of Conduct complaint is submitted	
City of Thunder Bay (S)	No	No	
City of Toronto (S)	Yes	Yes	Approx. \$214K
City of Vaughan (L)	Yes	Yes – Suzanne Craig	\$200K
City of Waterloo (L)	Yes	Yes – Greg Levine	\$2000 annual retainer and \$150 per hour and expenses if investigation required
Region of Waterloo (U)	No	No	
Municipality of Wawa (S)	Yes	Yes - Ben Pascuzzi	
Township of West Lincoln (L)	Yes	Yes – Greg Levine	

Town of Whitby (L)	No	No	
Township of Wilmot (L)	Yes	Yes – John Craig	
City of Windsor (S)	Yes	Yes - Bruce Elman (August 2011) E. Basse (Sept. 2008 to Dec. 2009)	\$48K (2009)
City of Woodstock (L)	Yes	No Former Integrity Commissioner Dr. Ian Hunter (2007-2009)	
York Region (U)	No	No	

*As of April 17, 2013 (not a comprehensive listing)

(S) – Single Tier (L) – Lower Tier (U) – Upper Tier

PROTOCOLE DE PLAINTES

CONCERNANT LE CODE DE CONDUITE DES MEMBRES DU CONSEIL

PARTIE A : PROCÉDURE DE PLAINTÉ NON OFFICIELLE

Toute personne qui constate qu'un membre du Conseil, ou un membre citoyen de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa, a un comportement ou prend part à une activité qui semble aller à l'encontre du Code de conduite des membres du Conseil (le « Code de conduite »), ou qui en est témoin, peut poser les actions suivantes :

- (a) aviser le membre que son comportement ou son activité semblent contrevenir au Code de conduite;
- (b) encourager le membre à reconnaître ses torts, à accepter de mettre un terme à l'activité ou au comportement interdit et à éviter de recommencer;
- (c) prendre en note les éléments de l'incident, notamment la date, l'heure, le lieu, les autres personnes présentes et tout autre renseignement pertinent;
- (d) demander au commissaire à l'intégrité de prendre part à une discussion informelle sur la plainte avec le membre du Conseil dans le but de résoudre le problème;
- (e) faire part au membre du Conseil de sa satisfaction ou de son insatisfaction envers la réponse de ce dernier, le cas échéant;
- (f) envisager de poursuivre les démarches conformément à la procédure de plainte officielle décrite à la partie B, ou conformément à tout autre processus judiciaire ou quasi judiciaire ou procédure de plainte applicable.

Tous sont encouragés à utiliser cette procédure de plainte non officielle comme premier moyen de remédier au comportement ou à l'activité qui, selon eux, enfreint le Code de conduite. Avec le consentement du plaignant et du membre du Conseil, le commissaire à l'intégrité peut prendre part à tout processus non officiel. Les parties concernées sont encouragées à tirer avantage du rôle de médiateur/conciliateur du commissaire à l'intégrité pour régler les problèmes liés à une plainte. Toutefois, le processus non officiel n'est pas préalable à la procédure de plainte officielle décrite à la partie B.

PARTIE B : PROCÉDURE DE PLAINTE OFFICIELLE

Plaintes officielles

1. Toute personne qui constate qu'un membre du Conseil, ou un membre citoyen de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa, a un comportement ou prend part à une activité qui semble contrevenir au Code de conduite des membres du Conseil, ou qui est en témoin, peut déposer une plainte officielle conformément aux conditions suivantes :
 - (a) toute plainte doit être déposée par écrit, signée et datée par une personne pouvant être identifiée.
 - (b) la plainte doit présenter des motifs raisonnables et probables de croire qu'il y a eu violation du Code de conduite par le membre du Conseil. Un affidavit qui décrit les preuves étayant ces allégations doit également être inclus.
 - (c) si le plaignant est un membre du Conseil, un membre citoyen de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa ou l'employé d'un membre du Conseil, son identité n'est pas protégée si le commissaire à l'intégrité conclut que la plainte n'a pas été faite de bonne foi.
 - (d) le Conseil municipal ou la Commission du transport en commun ou le Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa peuvent également déposer une plainte ou demander une enquête sur leurs membres au moyen d'une motion publique.

Dépôt de plaintes et classification par le commissaire à l'intégrité

2. La plainte doit être présentée au greffier municipal et chef du contentieux, qui la transmet au commissaire à l'intégrité. Celui-ci effectue une classification initiale pour déterminer si, à première vue, la plainte est en lien avec le non-respect du Code de conduite et ne relève pas d'autres lois ou politiques du Conseil, tel que décrit au paragraphe 3.

La plainte doit être appuyée par un affidavit.

Si la plainte n'est pas accompagnée d'un affidavit, le commissaire à l'intégrité peut reporter la classification jusqu'à ce qu'il l'ait reçu.

Plaintes ne relevant pas des compétences du commissaire à l'intégrité

3. Si la plainte, y compris tout affidavit l'appuyant, ne peut, à première vue, être associée au non-respect du Code de conduite ou si elle relève d'autres lois ou procédures de plaintes en vertu d'une autre politique du Conseil, le commissaire à l'intégrité doit en informer le plaignant par écrit, comme suit :

Activités criminelles

a) Si la plainte est une allégation de nature criminelle conformément au *Code criminel du Canada*, le plaignant est avisé que s'il souhaite donner suite à cette allégation, il doit le faire auprès des services de police appropriés.

Loi sur les conflits d'intérêts municipaux

b) Si la plainte est en lien avec le non-respect de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* plutôt que du Code de conduite, le plaignant est avisé d'étudier la question avec son conseiller juridique.

Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée

c) Si la plainte relève davantage de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, le plaignant doit être informé que la question doit être adressée au greffier municipal et chef du contentieux, qui étudie la question de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée.

Autres politiques

d) Si la plainte semble relever d'une autre politique, le plaignant est informé de poursuivre ses démarches conformément à cette politique.

Défaut de compétence

e) Si, pour toute autre raison, la plainte ne relève pas des compétences du commissaire à l'intégrité, le plaignant en est informé; le commissaire lui fournit les raisons supplémentaires et l'aiguille vers les ressources qu'il considère comme appropriées.

Question en instance

f) Si la plainte est en lien avec une question qui fait déjà l'objet d'une plainte en vertu d'un autre processus tel que des procédures judiciaires liées à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, une plainte contre les droits de la personne ou un processus similaire, le commissaire à l'intégrité peut, à sa discrétion exclusive et conformément

à la loi, suspendre toute enquête jusqu'à l'obtention des résultats de l'autre processus.

Rapports périodiques au Conseil

4. Le commissaire à l'intégrité présente un rapport au Conseil deux fois par année au cours de la première année, puis annuellement par la suite. Dans son rapport au Conseil, il fait état de toutes les plaintes reçues et des décisions prises à leur égard (y compris les plaintes ne relevant pas de ses compétences).

Refus d'enquêter

5. Si le commissaire à l'intégrité croit que la plainte qui lui a été transmise n'est pas pertinente, est vexatoire, n'a pas été faite de bonne foi ou ne présente aucun motif ou un motif insuffisant pour mener une enquête, il ne doit pas effectuer d'enquête. De plus, si le commissaire arrive à l'une de ces conclusions au cours d'un examen, il doit mettre fin à celui-ci.

Occasions de résolution

6. Après la réception et l'étude d'une plainte officielle, ou à tout moment au cours de l'enquête, si le commissaire à l'intégrité croit que le problème peut être résolu avec succès sans mener une enquête officielle, et que le plaignant et le membre du Conseil sont tous les deux d'accord, ils peuvent tenter de parvenir à une résolution non officielle de la question.

Le commissaire à l'intégrité peut également décider au cours de son enquête que la plainte ne relève pas du Code de conduite et qu'elle pourrait être réglée de façon plus appropriée par d'autres autorités. Avec le consentement du plaignant, le commissaire à l'intégrité peut faire suivre les plaintes comme suit :

- (a) les plaintes officielles concernant l'interaction entre le personnel municipal et les membres du Conseil peuvent être gérées par le directeur municipal et le greffier municipal et chef du contentieux, en collaboration avec le Bureau du maire;
- (b) les plaintes officielles concernant les adjoints et anciens adjoints des conseillers peuvent être gérées par le greffier municipal et chef du contentieux et la greffière municipale adjointe;
- (c) les plaintes officielles concernant des problèmes entre les membres du Conseil peuvent être gérées par le Sous-comité des services aux membres.

Enquête

7. 1) Le commissaire à l'intégrité procédera comme suit, sauf indications contraires dans la *Loi sur les enquêtes publiques* :
 - (a) fournir la plainte et les documents d'accompagnement au membre du Conseil dont le comportement est remis en question, et lui demander de répondre par écrit aux allégations dans les dix jours ouvrables;
 - (b) fournir une copie de la réponse au plaignant et lui demander de répondre à son tour par écrit dans les dix jours ouvrables;
 - (c) nommer, si nécessaire, un enquêteur qui recueillera les faits, les documents et les résultats du rapport.
- 2) Après avoir étudié les documents reçus, le commissaire à l'intégrité peut, le cas échéant, discuter avec quiconque, avoir accès à tout autre document papier ou électronique et en faire l'examen, et entrer dans tout lieu municipal en lien avec la plainte aux fins d'enquête et de résolution du conflit.
 - (a) Le membre du Conseil qui fait l'objet de l'enquête peut consulter un avocat et faire payer ce service par le budget de son bureau. Si la plainte s'avère fondée, le commissaire à l'intégrité peut exiger que le membre rembourse ces dépenses à la Ville. Si la personne qui fait l'objet d'une enquête est un membre citoyen de la Commission du transport en commun ou du Sous-comité du patrimoine bâti d'Ottawa, ces coûts peuvent être portés aux dépenses du budget administratif du Conseil par le Bureau du greffier municipal.
- 3) Au besoin, le commissaire à l'intégrité peut rédiger des rapports provisoires au Conseil pour discuter des entraves, des obstacles, des retards ou des représailles vécus au cours de l'enquête.
- 4) Le commissaire à l'intégrité doit conserver tous les documents liés à la plainte et à l'enquête.

Aucune plainte avant une élection municipale

8. Indépendamment des autres dispositions du présent protocole, aucune plainte ne peut être présentée au commissaire à l'intégrité, ni transférée par le greffier municipal aux fins d'examen et d'enquête après la dernière réunion du Conseil municipal en juillet, les années où se tiennent les élections municipales régulières.

Rapport de recommandations

9. 1) Le commissaire à l'intégrité présente un rapport au plaignant et au membre au plus tard 90 jours après la réception de la plainte officielle. Si le processus d'enquête prend plus de 90 jours, le commissaire à l'intégrité fournit un rapport provisoire et informe les deux parties de la date à laquelle le rapport complet sera disponible.
- 2) Lorsque la plainte est retenue en entier ou en partie, le commissaire à l'intégrité rédige un rapport au Conseil décrivant les résultats, les conditions de règlement et les mesures correctives recommandées.
- 3) Le greffier municipal fournit une copie de ce rapport au plaignant et au membre du Conseil dont le comportement est remis en question. Sous réserve des conditions indiquées dans le paragraphe (5) ci-dessous, le membre doit avoir un droit de réplique lorsque le rapport est examiné par le Conseil.
- 4) Si la plainte n'est pas fondée, le commissaire à l'intégrité ne présente pas les résultats de son enquête au Conseil, sauf dans le cas de circonstances exceptionnelles et dans le cadre de rapports annuels ou d'autres rapports périodiques.
- 5) Si le rapport du commissaire à l'intégrité au Conseil recommande des sanctions pécuniaires, comme la remise des biens ou de la somme équivalente à leur valeur, le remboursement des sommes dépensées ou le retrait du salaire du membre, alors le membre n'a pas de droit de réponse. Au lieu du droit de réponse, le commissaire à l'intégrité demandera au membre de soumettre une réponse écrite au rapport.

Membre non coupable

10. Si le commissaire à l'intégrité conclut qu'il n'y a eu aucune violation du Code de conduite, qu'une infraction a eu lieu, mais que le membre du Conseil a fait tout ce qui était en son pouvoir pour l'éviter, que le manquement était futile ou qu'il a été commis par inadvertance ou en raison d'une erreur de jugement faite en toute bonne foi, il peut l'indiquer dans son rapport et formuler des recommandations appropriées en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport au Conseil

11. Après la réception d'un rapport, le greffier municipal doit indiquer sur le prochain ordre du jour régulier du Conseil municipal l'avis d'intention du commissaire à l'intégrité de soumettre un rapport aux fins d'examen lors de la prochaine réunion ordinaire du Conseil.

Aucun rapport avant une élection municipale

12. Nonobstant l'article 8 ou toute autre disposition du présent protocole, le commissaire à l'intégrité ne doit présenter aucun rapport au Conseil ni à toute autre personne entre la dernière réunion de juin du Conseil municipal d'une année au cours de laquelle se tiendra une élection municipale, et la première réunion officielle du Conseil suivant l'élection.

Obligation du conseil

13. Le Conseil étudie le rapport et y répond à la réunion du Conseil suivant le jour où le rapport a été déposé. Le membre qui fait l'objet de la plainte doit avoir un droit de réplique lors de la réunion où le rapport est étudié.

Divulgarion au public

14. 1) Le commissaire à l'intégrité et toute personne relevant de sa compétence doivent préserver la confidentialité lorsqu'approprié et lorsque cela ne gêne pas une enquête, sauf si la loi ou le présent protocole de plaintes l'exigent.

2) Le commissaire à l'intégrité doit conserver tous les documents liés à la plainte et à l'enquête.

3) Lorsque le commissaire à l'intégrité présente son rapport au Conseil, l'identité de la personne qui fait l'objet de la plainte n'est pas traitée comme une information privilégiée si le commissaire à l'intégrité découvre qu'il y a eu manquement.

4) Tous les rapports du commissaire à l'intégrité au Conseil seront rendus publics sur ottawa.ca.