

JOINT FINANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT COMMITTEE & GOVERNANCE RENEWAL SUB-COMMITTEE
REPORT 3
8 MAY 2013

290 CONJOINTE COMITÉ DES FINANCES ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOUS-COMITÉ DU RENOUELEMENT DE LA GOUVERNANCE
RAPPORT 3
LE 8 MAI 2013

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 18, 2013
Le 18 avril 2013

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

Robert Marleau, Integrity Commissioner / Commissaire à l'intégrité

Contact Person / Personne ressource : Leslie Donnelly,
Deputy City Clerk / Greffière municipale adjointe
613-580-2424, ext./poste 28857. Leslie.Donnelly@ottawa.ca

CITY WIDE / À L'ÉCHELLE DE LA VILLE

Ref N°: ACS2013-CMR-CCB-0029

SUBJECT: COUNCIL EXPENSE POLICY AND COMMUNITY, FUNDRAISING AND SPECIAL EVENTS POLICY

OBJET : POLITIQUE SUR LES DÉPENSES DU CONSEIL ET POLITIQUE SUR LES ACTIVITÉS SPÉCIALES, COMMUNAUTAIRES ET DE FINANCEMENT DU CONSEIL

REPORT RECOMMENDATIONS

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

1. The Council Expense Policy, as detailed in Document 1 and outlined in this report; and

- 2. The Community, Fundraising and Special Events Policy, as detailed in Document 2 and outlined in this report.**

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

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

- 1. la Politique sur les dépenses du Conseil, comme le décrit le Document 1 et le souligne le présent rapport; et**
- 2. la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement du Conseil, comme le décrit le Document 2 et le souligne le présent rapport.**

SOMMAIRE

Les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription pour les aider à exploiter leur bureau. Les budgets alloués aux services de la circonscription permettent aux membres d'avoir les ressources requises pour exercer leur rôle, pour communiquer avec leurs électeurs au sujet des réunions et des activités organisées par le Conseil municipal et l'Hôtel de ville, pour les aider à mener des activités qui améliorent les communautés de leur quartier, pour représenter la Ville lors de fonctions et d'événements, et pour gérer leur bureau pour servir les électeurs et remplir leur rôle législatif.

Dans le cadre de l'examen de la gouvernance pour 2010-2014, le Conseil municipal a appuyé l'adoption d'un cadre de responsabilisation qui comprend un code de conduite pour les membres du Conseil, la nomination d'un commissaire à l'intégrité, la divulgation publique des frais de bureau et la création, à peu de frais, d'un registre des lobbyistes et d'un registre des cadeaux.

Depuis janvier 2011, les membres du Conseil divulguent leurs dépenses tous les mois et ont approuvé des directives précises en matière de divulgation, notamment le détail des renseignements à fournir pour certaines dépenses. Le Conseil municipal a établi le registre des lobbyistes et créé le bureau du commissaire à l'intégrité le 11 juillet 2012.

Le commissaire à l'intégrité a été chargé d'élaborer un code de conduite pour les membres du Conseil et de fournir des commentaires sur toute politique connexe,

notamment la politique sur les dépenses et le registre des cadeaux. Une fois les politiques adoptées par le Conseil, le commissaire à l'intégrité surveillera leur mise en œuvre en fournissant des avis aux membres du Conseil, en balisant leur interprétation et, au besoin, en enquêtant sur les plaintes et en recommandant des sanctions. Le commissaire à l'intégrité agit également à titre de registrateur et d'enquêteur chargé d'examiner les réunions municipales.

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 de la Ville. M. Marleau possède 32 années d'expérience parlementaire, dont 13 à titre de greffier de la Chambre des communes. Il a également occupé le poste de commissaire à la protection de la vie privée du Canada par intérim et de commissaire à l'information du Canada.

Le commissaire à l'intégrité et le personnel de la Ville ont travaillé ensemble pour formuler des recommandations sur les éléments restants du cadre de responsabilisation, notamment le code de conduite, le registre des cadeaux et la politique sur les dépenses. Ces éléments doivent être examinés par le Conseil. Dans le cadre de ce travail, on a établi qu'une politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement améliorerait davantage le cadre.

Même si le code de conduite et le registre des cadeaux relèvent de la compétence du commissaire à l'intégrité et que la politique sur les dépenses et la politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement seront gérées par le greffier municipal et chef du contentieux et la greffière municipale adjointe, toutes les recommandations ont été élaborées conjointement, pour qu'elles soient cohérentes entre elles et avec les autres éléments du cadre.

Politique sur les dépenses proposée pour les membres du Conseil

La politique proposée sur les dépenses du Conseil vise à orienter les conseillers sur la façon dont ils peuvent utiliser les fonds de leur budget alloué aux services de la circonscription. Actuellement, ils suivent les directives énoncées dans le *Manuel du bureau des conseillers* et dans la Politique sur les ressources liées aux élections. Toutefois, la dernière mise à jour du Manuel a été effectuée en novembre 2005 par le Sous-comité des services aux membres. Cette version est donc obsolète. Bien que certains éléments de base du Manuel soient toujours pertinents, plusieurs des pratiques adoptées au cours des dernières années n'y figurent même pas.

Les conseillers connaissent déjà la plupart des dispositions de la version provisoire de la politique sur les dépenses, car elles reflètent les pratiques actuelles. Certaines des nouvelles dispositions prévoient une divulgation publique accrue des dépenses des

conseillers, conformément aux principes de divulgation systématique et proactive approuvés par le Conseil lors de son examen de mi-mandat sur la gouvernance, tandis que d'autres tiennent compte des pratiques exemplaires adoptées en matière de documentation à la suite de vérifications effectuées à la Chambre des communes, au Sénat et à la Ville de Winnipeg. Les dispositions restantes sont recommandées pour être compatibles avec les autres éléments du cadre de responsabilisation.

La politique proposée part de l'hypothèse que les conseillers doivent rendre des comptes à la population et à leurs électeurs, et non à l'administration municipale. Elle laisse entendre que chaque conseiller représente une circonscription donnée, que chaque circonscription a ses propres besoins, et que le maire et les conseillers de quartier jouent des rôles différents.

La politique proposée repose sur cinq principes dont il faut tenir compte lorsqu'on l'interprète :

- Le Conseil municipal est une entité autonome; il est distinct de l'administration municipale.
- L'intégrité de l'ensemble du Conseil municipal et des bureaux des conseillers doit être préservée; l'intérêt de l'ensemble du Conseil municipal prime sur les intérêts personnels de chacun de ses membres.
- Les conseillers administrent les ressources de la Ville et sont fondamentalement responsables envers leurs électeurs de la nature et du niveau des dépenses qu'ils engagent. Les fonds publics doivent servir exclusivement à l'accomplissement du devoir public. Les dépenses doivent être raisonnables, être liées au service de la Ville et refléter les attentes de la population en ce qui concerne un représentant élu.
- La population a le droit de savoir comment sont dépensés les fonds publics alloués aux conseillers; par ailleurs, il doit y avoir un équilibre entre le droit de la population de connaître cette information et la protection de la vie privée et des renseignements personnels; le conseiller doit d'ailleurs disposer de suffisamment de temps pour faire une comptabilité et un rapprochement appropriés des dépenses.
- Bien que les conseillers aient besoin de souplesse pour remplir leurs fonctions et mobiliser la population différemment, il est important qu'ils respectent tous les principes, règlements, lois et politiques adéquats en matière de comptabilité, de vérification et de fiscalité.

Le personnel est également conscient qu'aucune politique ne prévoit adéquatement toutes les situations. Il est donc recommandé que les conseillers puissent obtenir une exemption à toute partie de la politique sur les dépenses du Conseil. Cette exemption serait accordée par écrit par le greffier municipal et chef du contentieux ou le greffier municipal adjoint, en consultation avec le commissaire à l'intégrité, au besoin.

Comme il a déjà été mentionné, les conseillers connaissent bien la plupart des dispositions de la politique proposée sur les dépenses du Conseil, car elles reflètent les pratiques actuelles : les dépenses personnelles sont interdites, les biens sont la propriété du bureau et non de la personne, les factures et reçus appropriés sont obligatoires pour un remboursement, etc. La politique proposée renforce les règles et restrictions en vigueur concernant les cartes de crédit professionnelles et les cartes d'achat ainsi que la responsabilité personnelle des conseillers quant aux dépassements budgétaires.

De plus, un certain nombre d'éléments précis ont été ajoutés pour aborder de façon proactive les problèmes survenus dans d'autres régions, pour répondre aux questions fréquemment posées par les conseillers actuels et leur personnel ou pour souligner une modification recommandée à la politique. Voici quelques faits saillants de la politique proposée :

- **Les conseillers ne peuvent pas acheter de biens ou de services auprès d'un membre de leur famille** – La politique proposée stipule que les conseillers ne doivent engager aucune dépense qui pourrait créer un conflit d'intérêts ou une apparence de conflits d'intérêts pouvant découler de l'achat de biens ou de services auprès d'un membre de leur famille ou de celle de l'un de leurs employés. Ce problème est déjà survenu dans d'autres municipalités.
- **Il est interdit aux conseillers de faire des dons qui confèrent des avantages à des particuliers ou à des entreprises** – Bien que des mesures dissuasives aient été prises par le passé pour empêcher le recours au budget alloué aux services de la circonscription pour accorder à des citoyens ou à des sociétés à but lucratif un avantage personnel financé par les deniers publics, il n'existe aucune règle précise à ce sujet. La politique proposée interdit aux conseillers d'accorder un avantage personnel (c.-à-d. le paiement de pénalités fiscales, le paiement de contraventions de stationnement, la commandite d'un voyage personnel, etc.) à tout particulier ou à toute entreprise.
- **Les dons de bienfaisance doivent être faits par chèque émis par la Ville** – Pour répondre aux nombreuses questions concernant les reçus pour dons de bienfaisance et d'après les recommandations formulées à la suite de vérifications

effectuées dans d'autres régions, la politique proposée précise que tous les dons de bienfaisance doivent être faits par chèque émis par la Ville ou par carte d'achat et que tous les reçus doivent être libellés au nom de la Ville d'Ottawa.

- **Les communications et la publicité à l'extérieur du quartier** – La politique proposée interdit aux conseillers d'utiliser les fonds de leurs budgets à des fins de communication dans le quartier d'un autre conseiller (bien qu'il soit reconnu que la distribution des journaux communautaires et que certains itinéraires postaux non adressés puissent traverser les limites des quartiers). Cette recommandation propose une solution proactive aux questions soulevées à la suite du dernier examen des limites de quartier, alors que certains conseillers avaient fait du publipostage dans les secteurs du quartier d'un autre conseiller qui feraient partie de « leur » quartier après la prochaine élection.
- **Il faut présenter les documents appropriés** – La question de la présentation des documents appropriés a été soulevée à plusieurs reprises dans d'autres régions. Cette disposition est importante pour assurer une comptabilité adéquate de l'utilisation des fonds publics, mais également pour que la Ville perçoive les remboursements des taxes de vente auxquels elle a droit. Bien qu'il faille présenter les reçus originaux et autres documents du genre, la politique proposée précise davantage quels sont les documents nécessaires. Cette disposition devrait être particulièrement utile au personnel des conseillers.
- **Une divulgation publique accrue** – Les exigences en matière de divulgation publique contenues dans la politique proposée reposent sur la notion de transparence accrue, et non sur des règles établies. Les changements proposés aux exigences en matière de divulgation publique, ainsi que les exigences sur la présentation des documents appropriés, se fondent sur les pratiques exemplaires adoptées dans d'autres régions, comme suit :
 - **Contributions et commandites**
 - Les contributions doivent être accompagnées d'une demande de l'organisation décrivant en détail le groupe et l'objectif de la contribution.
 - **Cadeaux offerts par des conseillers**
 - L'objectif professionnel et la date de la rencontre ayant occasionné la dépense doivent être fournis.

- Le reçu détaillé original décrivant les articles achetés et le coût total doit être fourni.
 - Le nom et l'adresse de l'établissement doivent être indiqués.
 - Les noms complets de tous les participants à la rencontre doivent être fournis, ainsi que leurs affiliations s'ils représentent une organisation ou une entreprise. Les noms des personnes qui reçoivent des cadeaux ne constituent pas des renseignements confidentiels.
- **Événements spéciaux auxquels participent les conseillers**
 - Le nom exact de l'événement doit être indiqué.
 - La date et le lieu de l'événement doivent être indiqués.
 - Les noms de toutes les personnes qui y participent avec le conseiller doivent être fournis.
 - Les reçus et les factures détaillés de toutes les dépenses doivent être fournis.
 - Une copie des billets achetés doit être fournie.
 - **Déplacements**
 - Tous les déplacements d'affaires pour questions municipales doivent être divulgués, peu importe le budget utilisé pour financer le déplacement.
 - L'adresse, la durée et la raison de la rencontre doivent être indiquées.
 - Les demandes de remboursement des frais de déplacement doivent comprendre un itinéraire confirmant les dates de déplacements et les réservations de vols, une facture originale de l'hôtel décrivant le prix de la chambre et autres frais accessoires, une brochure du congrès confirmant le coût de participation et les dates ainsi que les reçus de taxi ou de stationnement.
 - Les conseillers doivent déclarer au commissaire à l'intégrité, avant le premier jour du voyage, tous les coûts de déplacement financés par un organisme admissible selon le code de conduite (c.-à-d. le

gouvernement provincial, régional ou local ou leurs subdivisions politiques ou le gouvernement fédéral ou un gouvernement étranger dans un pays étranger ou l'organisateur d'un congrès, d'un séminaire ou d'une activité auquel le conseiller est invité à prendre la parole à titre officiel).

Restrictions particulières

Puisque les conseillers doivent rendre des comptes à leurs électeurs et non pas à l'administration municipale, la politique proposée servira principalement à accroître la transparence pour garantir la responsabilisation, et non à fournir une liste des dépenses admissibles et inadmissibles. Cela étant dit, la version provisoire de la politique comprend les restrictions particulières (fondées sur les pratiques exemplaires) suivantes :

- Aucune dépense ne doit créer un conflit d'intérêts, ou une apparence de conflit d'intérêts, pouvant découler de l'achat de biens ou de services auprès d'un membre de la famille d'un conseiller.
- Les dépenses d'alcool ne sont pas permises.
- Les dépenses personnelles (p. ex., des vêtements) ne sont pas admissibles.
- Les cadeaux offerts au personnel du conseiller ou à d'autres employés de la Ville, ou encore au personnel des agences, des conseils, des commissions et des entités ayant des buts précis, ne sont pas admissibles.

La politique proposée prévoit également certaines restrictions particulières pour les dons et les contributions. Ces restrictions découlent de conseils directs du commissaire à l'intégrité en matière de pratiques exemplaires et ont pour but de rendre ces contributions conformes aux articles V et VI du code de conduite proposé concernant l'abus de pouvoir et l'utilisation des ressources municipales.

Le budget alloué aux services de la circonscription vise principalement à permettre aux conseillers de remplir leurs fonctions à titre de représentants élus. Il est courant pour les conseillers de faire des dons à même leurs budgets alloués aux services de la circonscription à des particuliers et à des groupes communautaires pour divers objectifs et diverses raisons. Ces contributions sont l'équivalent de subventions accordées par les conseillers en appui à des objectifs municipaux et communautaires.

Bien que des contributions aussi petites contribuent au renforcement de la communauté et soient importantes pour de nombreux groupes communautaires, tous les spécialistes

de l'éthique ne s'entendent pas pour dire que cette pratique est appropriée. D'un point de vue positif, on peut considérer cette pratique comme une aide versée à de bonnes « personnes qui contribuent » à la communauté; d'un point de vue négatif, on peut la voir comme du trafic d'influence.

Selon la politique proposée, les conseillers doivent pouvoir continuer à faire des contributions, mais ces dépenses doivent continuer à représenter une petite proportion des dépenses annuelles du budget alloué aux services de la circonscription. Un seuil annuel maximal de 3,5 % du budget de fonctionnement a fait l'objet d'une proposition, proportion qui correspond approximativement à la médiane des sommes dépensées par les conseillers en 2011 et en 2012.

Les contributions directes aux particuliers ne seront plus permises, et les dons se limiteront aux groupes ou organismes communautaires. De plus, les contributions devront faire l'objet d'une demande précise relative à une activité communautaire. Comme il est mentionné ci-dessus, les contributions ne pourront être faites que sous la forme d'un chèque de la Ville d'Ottawa remis à un groupe ou à un organisme et devront être justifiées par une demande écrite.

Une autre pratique, survenant habituellement en fin d'année, consiste à transférer des fonds des budgets alloués aux services de la circonscription vers différents services financés par la Ville. Bien que cette pratique ne soit pas mauvaise en soi puisque le Conseil a déjà approuvé par vote les dépenses jugées appropriées par le conseiller à partir des sommes disponibles dans son budget, c'est un principe de base en matière de comptabilité publique de ne pas destiner les sommes à d'autres fins que celles ayant été spécifiquement approuvées par une autorité publique sans obtenir au préalable son approbation.

La pratique se prête également à des interprétations négatives. D'une part, le Conseil a établi des limites budgétaires annuelles pour les services municipaux, pratique qui augmente indirectement certains budgets autrement assujettis au contrôle du Conseil. Cela peut également être perçu comme du trafic d'influence au sein de l'administration municipale ou entraîner une perception que certains services de la Ville cherchent à gagner la faveur d'un représentant élu pour obtenir davantage de ressources.

Par conséquent, la politique proposée impose les restrictions suivantes en matière de contributions. À moins d'une approbation contraire par voie de motion du Conseil :

- les contributions sont limitées à 3,5 % du budget annuel alloué aux services de la circonscription du conseiller;
- les contributions doivent être faites sous forme de chèques de la Ville d'Ottawa à

un groupe ou un organisme communautaire, non pas sous forme de chèques personnels du conseiller ou d'un membre de son personnel;

- les contributions faites aux particuliers, aux entreprises ou aux services financés par la Ville sont interdites;
- l'achat de biens matériels à titre de contributions est interdit.

On recommande que la politique sur les dépenses du Conseil entre en vigueur dès le 1^{er} juillet 2013.

Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement

Durant l'élaboration du code de conduite, du registre des cadeaux et de la politique sur les dépenses du Conseil proposés, le personnel s'est rendu compte qu'il fallait aussi établir des processus et des politiques pour régir les événements et activités de bienfaisance auxquels participent les conseillers pour y inclure les principes et les lignes directrices couvertes dans le cadre de responsabilisation global, y compris le registre des lobbyistes. Les membres du Conseil organisent une foule d'événements communautaires spécifiques à leur quartier et dirigent parfois des événements de collecte de fonds plus importants, et y participent, pour des œuvres de bienfaisance et d'autres associations communautaires sans but lucratif.

Au cours des années, le personnel a élaboré des protocoles informels pour ces événements, mais il estime qu'à la lumière des expériences d'autres municipalités et de l'adoption d'un registre des lobbyistes, il serait dans l'intérêt supérieur du Conseil d'adopter une politique officielle qui clarifierait les règlements entourant les activités spéciales, communautaires et de financement.

Comme c'est le cas pour la politique sur les dépenses du Conseil, l'expérience d'autres régions a fourni au personnel une bonne perspective des types de paramètres qui devraient permettre de s'assurer que les activités des conseillers se rapportant à des événements spéciaux, communautaires et de financement concordent avec le reste des éléments du cadre de responsabilisation.

Activités communautaires organisées par des membres du Conseil

Pour bon nombre, sinon la majorité, des membres du Conseil, l'organisation et la promotion d'activités communautaires font partie intégrante de leur rôle envers leurs électeurs en tant que dirigeant municipal et représentant élu. Dans bien des cas, ces activités s'inscrivent dans une tradition communautaire de longue date et se concentrent sur le développement communautaire, la célébration de l'histoire

communautaire et le soutien d'œuvres de bienfaisance locales. Elles prennent l'aspect de barbecues ou de pique-niques communautaires, de carnivals d'hiver, de thés pour les aînés ou d'activités pour souligner la fête du Canada ou Noël.

La politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement proposée établi certains paramètres à suivre dans l'organisation de ces activités (appelées « activités de bienfaisance » aux fins de la politique), en particulier lorsque des dons sont obtenus de sources externes. La politique proposée codifie les pratiques actuelles et prévoit que les membres du Conseil :

- ouvrent un compte municipal auprès du gestionnaire, Services de soutien au Conseil;
- rendent compte de la totalité des fonds, biens et services donnés, et notamment fournir la liste des personnes et organismes ayant fait un don;
- rendent compte des dépenses et des distributions faites en vue de l'activité;
- s'abstiennent d'utiliser les fonds, biens ou services reçus pour l'activité à des fins non liées à celle-ci.

La politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement proposée établi certains autres paramètres concernant les activités communautaires organisées par des membres du Conseil :

- Dans le cas des activités annuelles, les conseillers peuvent reporter une partie raisonnable des fonds de fonctionnement à une année ultérieure. À la fin de leur mandat, les conseillers doivent rendre les fonds demeurant dans les comptes à l'organisme de bienfaisance ou organisation concernés ou les verser au budget administratif du Conseil, comme s'il s'agissait d'un excédent au budget alloué aux services de la circonscription.
- Les conseillers doivent s'abstenir de solliciter ou d'accepter des dons d'un lobbyiste ayant une inscription active au registre des lobbyistes, de ses clients ou de ses employés, sans l'approbation préalable du commissaire à l'intégrité.
- Les conseillers doivent déclarer annuellement ces activités dans le cadre du processus de divulgation publique.

La politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement comprend aussi certaines restrictions quant aux activités qui ont lieu dans une année d'élection. Comme c'était le cas par le passé durant une année d'élection, les membres du Conseil

doivent s'abstenir de solliciter des dons ou des commandites pour une activité qui n'a pas été présentée au cours des deux années précédentes (cette activité a un nom ou un titre très semblable, sinon identique, elle a lieu à peu près à la même période et elle vise le même objectif général). En outre, les membres du Conseil doivent s'abstenir d'accepter des dons ou de présenter une activité financée au moyen de dons ou de commandites après qu'ils ont déposé leurs documents de candidature en vue de leur élection à un poste à la Ville d'Ottawa.

Activités et événements de bienfaisance

Les membres du Conseil sont souvent appelés à aider et à soutenir divers organismes de bienfaisance, clubs philanthropiques et autres associations communautaires sans but lucratif. Ainsi, les membres du Conseil soutiennent leur communauté de diverses façons, notamment :

- en acceptant des rôles honorifiques dans des organisations;
- en associant leur nom à des organisations et à des événements afin de faciliter la collecte de fonds;
- en incitant la communauté et les entreprises à consentir des dons à des organismes de bienfaisance enregistrés, à des organismes sans but lucratif ou à d'autres groupes communautaires.

Pour certains conseillers, la participation à ces activités et parfois leur organisation font partie intégrante de leur rôle comme représentant de leur communauté. La politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement proposée vise à établir l'équilibre entre le rôle des membres du Conseil en tant que dirigeants municipaux et le besoin d'être transparent à l'égard de leur participation. Elle souligne également la nécessité qu'ont les membres d'exécuter leur service communautaire de façon à favoriser la confiance du public, en tenant compte des leçons retenues d'autres municipalités.

La politique proposée précise que les membres du Conseil ne doivent pas user de l'influence liée au poste qu'ils occupent à des fins autres que municipales ou pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles. Pour ce faire, les membres du Conseil devraient tenir compte de certains paramètres lorsqu'ils choisissent de soutenir un tiers qui organise une activité de bienfaisance ou de financement.

- Les conseillers doivent s'assurer qu'eux-mêmes et leur personnel ne solliciteront pas des fonds directement et qu'ils ne recevront pas de fonds sollicités par l'organisation.

- Au moment de s'engager à soutenir une tierce partie qui organise une activité de bienfaisance ou de financement, les membres du conseil doivent consulter le commissaire à l'intégrité et obtenir son opinion écrite en faveur de l'activité afin de confirmer qu'il n'existe aucun conflit entre les intérêts privés du membre et sa charge publique.
- Les conseillers doivent aussi :
 - veiller à ce que tous les dons soient payables directement à l'organisation et à ce que tous les dons en nature aillent directement à l'organisation;
 - veiller à ce que leur engagement et leur appui ne demandent pas beaucoup de temps au personnel et n'exigent pas de ressources importantes de la part de la Ville;
 - s'abstenir de participer directement aux décisions concernant l'affectation des fonds ou la détermination des bénéficiaires des fonds et ne pas être liés aux aspects financiers de ces activités externes sans l'approbation préalable du commissaire à l'intégrité;
 - veiller à ce que si l'organisation recueille une somme supérieure à 25 000 \$ (déduction faite des dépenses), elle doive publier des états financiers vérifiés énumérant les recettes, les dépenses, les donateurs et les sommes versées aux bénéficiaires.

Le personnel recommande que la politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement entre en vigueur le 1^{er} juillet 2013 afin d'accorder suffisamment de temps aux conseillers pour consulter le commissaire à l'intégrité et obtenir son approbation préalable, au besoin.

CONTEXTE

Les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription pour les aider à exploiter leur bureau. Les budgets alloués aux services de la circonscription permettent aux membres d'avoir les ressources requises pour appuyer leur rôle, leur permettre de communiquer avec leurs électeurs au sujet de réunions et d'activités organisées par le Conseil municipal et l'hôtel de ville, les aider à mener des activités qui améliorent les communautés de leur quartier, représenter la Ville lors de fonctions et d'événements, et gérer leur bureau pour servir les électeurs et appuyer leur rôle prescrit par la loi.

Actuellement, la gestion des budgets alloués aux services de la circonscription est guidée par le Manuel administratif du Conseil ainsi que la Politique sur les ressources liées aux élections, qui comprend des restrictions précises sur le budget du membre portant sur des questions liées aux élections.

Le Manuel administratif du Conseil n'est pas à jour, car sa dernière mise à jour par le Sous-comité des services aux membres remonte en novembre 2005. Même si bon nombre d'éléments de base du Manuel administratif sont toujours pertinents, le Manuel reste limité en fait de fournir une orientation aux membres en matière de dépenses permises et de documentation appropriée aux fins de remboursement, car il n'a pas été modifié pour inclure les nombreuses pratiques mises en place au cours des années.

Enfin, le Manuel administratif du Conseil n'inclut pas les plus récentes améliorations que le Conseil a apportées dans le domaine de la divulgation publique.

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 des lobbyistes et un registre des cadeaux à faible coût.

Depuis janvier 2011, les membres du Conseil divulguent leurs dépenses tous les mois et ont approuvé des directives précises en matière de divulgation, notamment le niveau de détails devant être fournis concernant certaines dépenses. Le Conseil municipal a établi le registre des lobbyistes et créé le bureau du commissaire à l'intégrité le 11 juillet 2012.

Le commissaire à l'intégrité a été chargé de créer un Code de conduite pour les membres du Conseil, et de fournir des commentaires sur toute politique connexe, notamment la Politique sur les dépenses et le registre des cadeaux. Après l'adoption de ces politiques par le Conseil, le commissaire à l'intégrité supervisera leur mise en œuvre, fournira des conseils aux membres du Conseil, donnera des interprétations et, lorsque nécessaire, enquêtera sur des plaintes et recommandera des sanctions. Le commissaire à l'intégrité agit également à titre de registraire des lobbyistes et d'enquêteur pour les réunions de la Ville.

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 de la Ville. M. Marleau possède 32 ans d'expérience parlementaire, dont 13 ans à titre de greffier de la Chambre des communes. Il a également agi à titre de commissaire à la protection de la vie privée par intérim et de commissaire à l'information du Canada.

Le commissaire à l'intégrité et le personnel de la Ville ont travaillé ensemble pour formuler des recommandations sur les éléments restants du cadre de responsabilisation, notamment le Code de conduite, le registre des cadeaux et la Politique sur les dépenses, soumis au Conseil aux fins d'examen. Dans le cadre de ce travail, on a établi qu'une Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement améliorerait davantage le cadre.

Même si le Code de conduite des membres du Conseil et le registre des cadeaux relèvent de la compétence du commissaire à l'intégrité, et que la Politique sur les dépenses du Conseil et la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement seront gérées par le greffier municipal et chef du contentieux et la greffière municipale adjointe, toutes les recommandations ont été élaborées conjointement pour qu'elles soient cohérentes entre elles et avec les autres éléments du cadre.

Comme c'est le cas pour le rapport du code de conduite complémentaire des membres du Conseil et du registre des cadeaux, 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.

La Politique sur les dépenses

Le rapport du Code de conduite note que 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).

Un survol de l'expérience d'autres compétences est présenté plus bas pour aider à illustrer le besoin d'avoir une politique claire et une compréhension de certaines dispositions que le personnel a recommandées.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

Toronto

Dans une époque de compressions budgétaires à l'hôtel de ville, les dépenses du conseiller ne peuvent plus atteindre les sommes évoquant les années prospères. Mais, nous aurons toujours les machines à souffler le

mais. Et les factures de téléphone cellulaire astronomiques – pour le moment, au moins.¹ [traduction libre]

National Post, 30 avril 2011

La Ville de Toronto a procédé à sa première révision générale de sa Politique sur les dépenses du Conseil en juin 2008. La politique adoptée en 2008 a remplacé 21 politiques et rapports qui avaient été approuvés précédemment par le Conseil. Comme l'a noté la greffière municipale Ulli Watkiss dans le rapport de juin 2008 : « Depuis la fusion, de nombreux rapports ont paru à propos des dépenses des conseillers. Certains de ces rapports modifient une partie d'une politique approuvée précédemment par le Conseil, tandis que d'autres rapports proposent de nouvelles politiques ou des exceptions. Au fil du temps, il est devenu très déconcertant d'établir clairement ce que le Conseil a approuvé et de décoder le but initial du Conseil sous-jacent à ces décisions ». ² [traduction libre]

Un nombre de changements recommandés ont été présentés par le commissaire à l'intégrité de Toronto en réponse aux points qui lui ont été présentés par ce bureau lors de réunions du Conseil en 2006, 2007 et 2008. Ces changements comprenaient la participation à des conférences et des dons versés à des événements communautaires des membres.

La Politique sur les dépenses approuvée par le Conseil de la Ville de Toronto qui en résulte est très détaillée (plus de 50 pages). Elle cerne les grandes catégories de dépenses qui sont ensuite réparties en dépenses admissibles et non admissibles (incluant les conditions entourant certaines dépenses). La politique établit également les principes et les procédures, incluant l'utilisation de fonds personnels. Elle comprend la divulgation publique trimestrielle complète de toutes les dépenses des bureaux des membres. Les membres doivent aussi divulguer publiquement toutes les dépenses de fonds personnels liées à leur rôle.

En 2012, le Conseil municipal de Toronto a adopté de nombreux changements à la Politique sur les dépenses du Conseil. Les changements rendaient les dons versés par un conseiller à des groupes communautaires une dépense non admissible, exigeaient que les conseillers n'étant pas membres du Conseil ou du comité du FCM financent les coûts associés à la participation à la conférence annuelle à même le budget de leur bureau et soulignaient que la fourniture de téléphones BlackBerry ou de tables mobiles (ainsi que les programmes voix et données connexes) est un équipement standard

¹ Alcoba, Natalie, *Councillor expenses not as exciting as yesteryear*, *National Post*, le 30 avril 2011.

² Ville de Toronto. *Councillor Expense Policy: Staff Report*, préparé par U. Watkiss. [Toronto, Ontario] : Juin 2008, p. 3.

devant être fourni aux membres du Conseil et financé à même le budget des dépenses générales du Conseil.

Le Conseil a également approuvé des changements à ce qui était considéré comme une dépense personnelle. Les dépenses dorénavant non admissibles comprennent :

- des événements dont le but premier est un au revoir ou la célébration d'un mandat ou d'une année d'un conseiller, ou la célébration d'une étape importante personnelle;
- des conférences, des séminaires et des voyages d'affaires de conseillers qui ont annoncé ne pas reprendre leurs activités au sein du Conseil, ou de conseillers qui n'ont pas été réélus après des élections municipales;
- des billets d'événements pour les conjoints et conjointes de conseillers;
- l'achat d'œuvre d'art ou la location du bureau du conseiller.

Un nombre de municipalités de l'Ontario se sont inspirées de l'approche de la Ville de Toronto pour leurs politiques sur les dépenses des membres du Conseil. Le personnel croit qu'il est important pour chaque municipalité d'élaborer des politiques sur l'éthique qui, tout en étant fondées sur les pratiques exemplaires, reflètent les valeurs de chaque municipalité. De plus, il est important de noter que certaines dispositions figurant dans la Politique sur les dépenses de la Ville de Toronto sont le résultat de divergences politiques largement relatées au sein de ce Conseil, plutôt que ce qui pourrait être considéré comme des pratiques exemplaires générales. En guise d'exemple, l'exigence voulant que les membres doivent divulguer les dépenses de bureau payées personnellement semble avoir été mise en place spécifiquement pour aborder les problèmes que le Conseil a éprouvés avec Rob Ford.

En 2007, le Conseil de la Ville de Toronto a demandé que le vérificateur général et le commissaire à l'intégrité enquêtent sur le « manque de dépenses imputées au budget du bureau des conseillers Holyday et Ford en ce qui a trait au Code de conduite et l'acceptation de cadeaux, d'avantages ainsi que des biens et des services payés par l'intermédiaire de fonds personnels ». Le rapport conjoint du vérificateur général Jeff Griffiths et du commissaire à l'intégrité David Mullan qui en résulte (diffusé le 8 novembre 2007) a révélé que le conseiller Ford avait enfreint la Politique sur les dépenses du Conseil existante en payant personnellement des dépenses sans les signaler au greffière municipale. Le conseiller Holyday n'a pas payé personnellement les dépenses (sauf des frais de déplacement minimes, qui n'avaient pas été divulgués non plus).

Le vérificateur général et le commissaire à l'intégrité ont noté que le « Conseil, en établissant ses politiques à propos des dépenses de bureau des conseillers, particulièrement la politique qui restreint l'utilisation de fonds personnels pour payer de telles dépenses, était conscient de ce qui suit : la volonté de s'assurer que les détails entourant toutes les dépenses engagées par les membres du Conseil sont transparents et disponibles par souci d'intérêt public, la volonté de s'assurer que tous les membres du Conseil qui avaient les moyens de le faire ne dépassaient pas le budget alloué pour leur bureau ». ³ [traduction libre]

Le rapport révèle qu'« une des préoccupations liées au paiement des dépenses de bureau à partir de fonds personnels en plus de la non-divulgation de ces montants est le risque que certains membres du Conseil qui ont les moyens financiers de le faire soient en position d'engager des dépenses en sus des montants mis à la disposition des autres conseillers ». Le rapport suggère de plus que le Conseil peut envisager de modifier la Politique sur les dépenses et de se pencher sur la divulgation publique des dépenses engagées par les membres du Conseil. » ⁴ [traduction libre]

Ce changement a été adopté, mais le personnel le perçoit comme un fait attribuable aux circonstances uniques d'une municipalité, plutôt qu'une pratique exemplaire.

Vaughan

Lorsque les conseillers de Vaughan se sont regroupés pour demander, il y a six mois, la démission de la mairesse Linda Jackson, un des points soulevés était ses dépenses exorbitantes pour des repas et du vin, que le contribuable finissait par payer. Mais les reçus dévoilés en vertu d'une demande d'accès à l'information formulée par le résident Gino Ruffolo montrent que ces conseillers n'étaient pas si opposés que cela à casser la croûte et à boire du vin avec elle aux dépens des contribuables, des mois avant que la tempête n'éclate avec la diffusion de cette vérification controversée.

Le 28 janvier 2008, Mme Jackson a invité les conseillers à souper au Ciao Bella Ristorante, un restaurant populaire local. La facture finale représentant les dépenses de Mme Jackson, incluant les taxes et le pourboire, s'élevait à 1 222 \$ pour le souper de Mme Jackson et des huit conseillers. Sur la facture, on retrouvait six bouteilles de vin, dont

³ Ville de Toronto. *Report on Councillors Office Expenses – Councillor Ford and Councillor Holyday*, préparé par Jeff Griffiths, vérificateur général, et David Mullan, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : 8 novembre 2007, p. 4.

⁴ Ibid, p. 7.

quatre Chianti Ruffino, pour 300 \$, deux Amarone Capitel, pour 172 \$, un Manhattan et un autre verre de vin. Les repas consommés par Alan Shefman, Sandra Yeung Racco, Gino Rosati, Joyce Frustaglio, Mario Ferri, Bernie DiVona, Tony Carella, Peter Meffe et Mme Jackson étaient composés de neuf plats de luxe, cinq plats de tilapia, un contre-filet New York, un plat d'agneau, deux risottos Portofino et des gnocchis.⁵
[traduction libre]

Toronto Star, 27 mai 2009

En 2008, pour répondre aux accusations voulant que la mairesse Linda Jackson dépensait incorrectement des fonds publics, le Conseil municipal a commandé une vérification des dépenses de 2007 de la mairesse. Le cabinet de comptables Ernst & Young a mené une vérification et produit un rapport des constatations tirées le 3 décembre 2008, puis un rapport supplémentaire le 14 mai 2009. La vérification supplémentaire a révélé que la mairesse avait fait un usage inapproprié des fonds publics, et a découvert un nombre d'infractions à la politique de la Ville ainsi que des problèmes avec les pratiques comptables. Les constatations de la vérification initiale révélaient :

- des frais totalisant 13 995,69 \$ portés au compte de la carte de crédit de la Ville n'étant pas appuyés par une documentation (c.-à-d. des reçus) ou une explication suffisante;
- des dépenses personnelles de la mairesse totalisant 5 816,37 \$ portées au compte de la carte de crédit de la Ville et le temps qu'elle a mis pour rembourser ces frais qui variait de 13 à 322 jours;
- des frais de vol de 481,60 \$ vers Calgary engagés par la mairesse et facturés à la Ville pour la participation de son conjoint à la conférence de la Fédération canadienne des municipalités, que le conjoint n'a pas utilisé. Un crédit pour les frais du vol a été émis au nom du conjoint de la mairesse et, lorsque le rapport a été produit, ni la mairesse ni son conjoint n'avaient remboursé ces frais à la Ville;
- un achat de 1 896,77 \$ fait par le bureau de la mairesse pour des services d'impression fournis par une entreprise exploitée et détenue par un membre de la famille d'un employé de la mairesse (quoique la mairesse n'était pas au courant du lien de famille au moment de l'achat);

⁵ Gombu, Phinjo and Gail Swainson, *Vaughan mayor's critics joined at the trough*, *The Toronto Star*, 27 mai 2009.

- un remboursement personnel de 346,94 \$ pour une dépense déjà remboursée directement à American Express. La mairesse a remboursé ces frais.⁶

Le rapport supplémentaire a indiqué où les activités susmentionnées ont enfreint les politiques de la Ville et a formulé des recommandations pour renforcer les politiques et les contrôles ainsi que pour appliquer ces politiques.

En guise de réponse, le Conseil municipal de Vaughan a approuvé une nouvelle Politique sur les dépenses du Conseil en mars 2010. De façon similaire à l'approche de la Ville de Toronto, la nouvelle politique était très détaillée, en établissant des limites précises pour bon nombre de dépenses et en abordant la plupart des recommandations contenues dans la vérification supplémentaire. Le vérificateur municipal a eu comme tâche d'examiner les rapports de dépenses et d'assurer le respect de la Politique sur les dépenses du Conseil. En octobre 2011, le vérificateur municipal a fait rapport au Conseil en recommandant des améliorations pour assurer plus de clarté. Les modifications comprenaient le fait de rendre non admissibles les dépenses liées à la publicité d'événements de bienfaisance ou de collectes de fonds non liées à la Ville, le fait de rendre non admissibles les frais de données pour les appareils mobiles des membres, et le fait de permettre la consommation d'alcool lors de situations d'accueil approuvées par le Conseil comme étant une dépense d'affaires, alors que précédemment, ce type de dépense n'était pas admissible.

Au moment d'approuver les modifications à la politique, le Conseil a également approuvé l'établissement d'un groupe de travail sur la Politique sur les dépenses du Conseil, composé de deux conseillers régionaux et de deux conseillers municipaux, et appuyé par le greffier municipal, le vérificateur municipal, le commissaire des finances/trésorier, le commissaire aux services juridiques et administratifs et chef du contentieux et le greffier adjoint, dont le rôle est d'examiner la politique et de fournir un rapport de constatations en janvier 2012. Le personnel de la Ville d'Ottawa a été avisé que ce groupe de travail sur les dépenses de la Ville de Vaughan n'a pas signalé de constatations à ce jour.

Richmond Hill

Le conseiller du quartier 2, Carmine Perrelli, a utilisé son allocation de dépenses pour acheter un ensemble de bâtons de golf TaylorMade, un putter, des chaussures de golf et un sac de golf pour la somme de

⁶ Ville de Vaughan. *Report on the Mayor's City-Related Expenses for 2007*, préparé par Ernst & Young. [Vaughan, Ont.] : 3 décembre 2008, p. 1-2.

1181,29 \$, somme révélée par une enquête menée par le [Richmond Hill] Liberal. L'achat a été vérifié par le Liberal à la suite d'une demande d'accès à l'information concernant les dépenses de M. Perrelli, qui a été diffusé la semaine dernière...

M. Perrelli dit qu'il n'est pas un golfeur, mais sans s'attendre à remporter les élections l'automne dernier, il dit être souvent invité à participer dans son rôle municipal à des tournois de golf, certains pour des œuvres de bienfaisance. Plutôt que payer les frais de location d'équipement de golf de façon répétée, M. Perrelli dit avoir reçu la permission du maire de Richmond Hill, Dave Barrow, d'acheter un équipement de golf. « Va à Golf Town » est ce que M. Perrelli s'est fait recommander de faire par M. Barrow. « J'estime économiser de l'argent aux contribuables en évitant de repayer les frais de location. Si je ne suis pas réélu dans trois ans, alors la Ville garde l'équipement de golf. Si je suis réélu, ce qui est fort probable, je continuerai d'utiliser l'équipement de golf... »

M. Perrelli est un des deux conseillers qui en sont à leur premier mandat à Richmond Hill, l'autre étant le conseiller du quartier 3, Castro Liu. On a demandé à M. Liu s'il avait dépensé une somme pour acheter de nouveaux bâtons de golf à même son budget alloué au service de sa circonscription, comme l'a fait M. Perrelli.

« Quoi!? Il dépense son budget comme bon lui semble. Je fais mes dépenses sur des repas et au Starbucks », a dit M. Liu, en ajoutant qu'il n'a pas encore joué une partie de golf à titre de conseiller municipal.⁷
[traduction libre]

Richmond Hill Liberal, le 19 octobre 2011

En avril 2012, le Conseil municipal de Richmond Hill a adopté une Politique sur les dépenses après un examen qui avait été lancé en réponse à une controverse déclenchée par la demande d'un conseiller pour des dépenses de 1200 \$ pour l'achat de nouveaux bâtons, de nouvelles chaussures et un nouveau sac de golf. À ce moment-là, le conseiller en question a justifié l'achat en disant qu'il représentait une économie pour la Ville, car il n'avait plus à payer pour louer un équipement de golf et à soumettre ces coûts à la Ville en raison des nombreux tournois de golf de bienfaisance auxquels il est invité. Le Conseil de la Ville de Richmond Hill a approuvé une Politique

⁷ Richmond Hill Liberal. *Councillors expenses golf clubs: Purchase made to save town money, politician alleges*, Yorkregion.com, 19 octobre 2011.

sur les dépenses en avril 2012 pour guider les dépenses des membres dans l'exercice de leurs rôles et de représentations auprès de leurs électeurs. La politique, similaire à celle de Toronto, établit des dépenses admissibles et non admissibles et souligne les conditions précises entourant divers types de dépenses. La Ville produit des rapports de dépenses trimestriels pour chaque membre du Conseil.

Vérification de l'administration de la Chambre des communes (juin 2012)

Par coïncidence, la gestion financière appropriée et la documentation d'appui suffisante faisaient partie de deux vérifications récemment menées par le vérificateur général au niveau fédéral. Le 13 juin 2012, M. Michael Ferguson a diffusé deux vérifications (une pour le Bureau de régie interne de la Chambre des communes et l'autre pour le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration) à propos des politiques de gestion et des systèmes de contrôle dans les sphères de la planification opérationnelle et stratégique, de la gestion financière et des ressources humaines, des systèmes des technologies de l'information et de la sécurité.⁸ En général, les vérifications ont révélé que l'administration au sein des deux entités avait de hauts niveaux de conformité dans les sphères suivantes en lien avec le traitement des demandes de remboursement :

- autorisée : approuvée en temps voulu par la personne ayant un pouvoir de signature;
- étayée : montant de la dépense appuyé par des reçus ou des factures;
- examinée : par l'administration avant le versement du paiement;
- consignée : bien codée et saisie dans le système financier;
- effectuée aux fins prévues : dépense engagée dans l'exercice des fonctions et conformément aux règlements.

Malgré les hauts niveaux de conformité, les deux vérifications ont suggéré qu'il était possible de faire mieux, particulièrement en ce qui concerne la documentation justificative suffisante. La vérification de l'Administration de la Chambre souligne précisément que « toutes les demandes de remboursement de dépenses devraient être appuyées par une documentation justificative suffisante. L'absence de documentation

⁸Canada. Bureau du vérificateur général. *Rapport du vérificateur général du Canada au Bureau de régie interne de la Chambre des communes – l'Administration de la Chambre des communes du Canada* Ottawa : vérificateur général du Canada, juin 2012.

Canada. Bureau du vérificateur général. *Rapport du vérificateur général du Canada au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration – l'Administration du Sénat du Canada*, Ottawa : vérificateur général du Canada, juin 2012.

ou d'information soulève des doutes quant au respect des règlements administratifs, des politiques et des lignes directrices du Bureau de régie interne. »⁹

Ville d'Ottawa

Tel que mentionné plus haut, le Manuel administratif du Conseil n'a pas tenu le rythme des changements apportés aux politiques et aux pratiques mises en place depuis 2005. Cependant, le besoin de modifier le Manuel administratif n'a pas été reconnu avant les élections de 2010, alors que près de la moitié des membres du Conseil étaient nouveaux. Tout en préparant les séances d'orientation pour les nouveaux membres, il est devenu évident qu'Ottawa, tout comme Toronto avant 2008, avait trop de documents auxquels des améliorations et des modifications avaient été apportées au compte-gouttes au Manuel administratif et qu'une consolidation était requise depuis longtemps.

De plus, des événements à Toronto, à Mississauga, à Vaughan, à Brampton, à Winnipeg et dans d'autres villes contribuaient à établir de nouvelles pratiques exemplaires dans les sphères des politiques sur l'éthique à l'intention des représentants élus.

Dans le cadre de l'examen de la gouvernance pour 2010-2014, lorsque le Conseil municipal a demandé au personnel d'entreprendre des travaux en vue d'établir un cadre de responsabilisation pour le Conseil qui inclurait un Code de conduite pour les membres du Conseil, un commissaire à l'intégrité, la divulgation publique des dépenses de bureau, un registre des lobbyistes et un registre des cadeaux, le personnel a compris qu'une mise à jour du Manuel administratif du Conseil devait être retardée jusqu'à ce que le cadre de responsabilisation soit en place.

La Politique sur les dépenses du Conseil recommandée codifie les pratiques les plus actuelles déjà en place au sein de la Ville, ainsi que les pratiques exemplaires d'autres compétences qui sont le reflet d'autres éléments du cadre de responsabilisation et qui sont conformes avec ce dernier. Cependant, cela n'inclut pas tous les éléments du Manuel administratif du Conseil. Après l'adoption des éléments restants du cadre, le personnel commencera la mise à jour du Manuel avec comme objectif de le présenter au Sous-comité des services aux membres aux fins de considération.

⁹ Canada. Bureau du vérificateur général. *Rapport du vérificateur général du Canada au Bureau de régie interne de la Chambre des communes – l'Administration de la Chambre des communes du Canada* Ottawa : vérificateur général du Canada, juin 2012.

Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement

Dans bon nombre de quartiers, il y a une longue tradition d'événements communautaires organisés par les membres. Dans ces quartiers, et dans d'autres, les membres croient que l'organisation ou la promotion d'événements communautaires fait partie de leurs responsabilités. Ils contribuent à instaurer un sentiment d'appartenance à la communauté, particulièrement dans les quartiers ethniquement diversifiés. Ils jouent un rôle très utile dans les quartiers moins nantis et particulièrement dans ceux où existent les problèmes sociaux...et en raison de cela, les événements communautaires organisés par les membres devraient être à la fois acceptés et encouragés.

Une façon d'y arriver est de permettre aux membres de solliciter et d'accepter des dons en argent et en nature pour les événements communautaires. Cependant, cette pratique soulève des questions éthiques. Plus les événements sont d'envergure et nombreux, plus cela exige du temps de la part du membre, qui ne s'acquitte pas de ses autres tâches. Les membres ne devraient pas s'occuper de fournir du divertissement à leurs électeurs, particulièrement dans le cadre d'une stratégie pour assurer leur réélection. Aussi, la sollicitation de dons pour des événements communautaires comporte le risque que ceux qui sont sollicités voient leur contribution comme un élément nécessaire pour garantir la bonne volonté du membre. Inversement, les donateurs percevront le don comme une façon d'assurer l'influence du membre. Ces dangers sont particulièrement aigus lorsque le donateur cherche à conclure des affaires avec la Ville ou à obtenir un certain avantage de la part de la Ville. Conséquemment, toute politique qui permet aux membres de solliciter et d'accepter des dons aux fins d'événements communautaires doit trouver un équilibre entre occuper une fonction sociale importante et les risques possibles connexes à leur intégrité...¹⁰

[traduction libre]

David Mullan, commissaire à l'intégrité de Toronto

¹⁰ Ville de Toronto. *Report on Issues Arising Out of Operation of Members Code of Conduct and Complaint Protocol*, préparé par David Mullan, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : 16 juin 2008, p. 14.

Les membres du Conseil organisent une variété d'événements communautaires spécifiques à leur quartier, et dirigent parfois des événements de collecte de fonds plus importants, et y participent, pour des œuvres de bienfaisance et d'autres associations communautaires sans but lucratif.

Au cours des années, le personnel a élaboré des protocoles informels pour ces événements, mais il est d'avis que, étant donné les expériences d'autres municipalités et l'adoption d'un registre des lobbyistes, il serait dans l'intérêt supérieur du Conseil d'adopter une politique officielle qui clarifierait les règlements entourant les activités spéciales, communautaires et de financement.

Comme c'est le cas pour la Politique sur les dépenses du Conseil, l'expérience d'autres compétences a fourni au personnel une bonne perspective des types de paramètres qui devraient permettre de s'assurer que les activités des membres entourant les activités spéciales, communautaires et de financement concordent avec le reste des éléments du cadre de responsabilisation.

Un aperçu de l'expérience d'autres compétences est présenté ci-dessous pour aider à illustrer la justification qui sous-tend certaines dispositions recommandées par le personnel.

Expérience d'autres municipalités de l'Ontario

Mississauga

« Cette soirée était conçue pour permettre aux dirigeants d'entreprises et aux élites artistiques de porter un toast à la vénérée mairesse de Mississauga, Hazel McCallion, et d'amasser des fonds pour les œuvres d'art et les initiatives culturelles de la localité. Mais ce gala pour célébrer les 25 années à la mairie de la mairesse de Mississauga a suscité des soupçons alors que des conseillers rebelles se penchent plus en détail sur ses finances. Depuis que la conseillère Sue McFadden a suggéré en novembre dernier qu'environ 80% des recettes du gala étaient indument utilisées pour financer « une grosse fête pour Hazel », d'innombrables questions, rapports et conflits au sein du Conseil ont suivi. »¹¹ [traduction libre]

National Post, 25 mars 2011

¹¹ O'Toole, Megan, *Mississauga Mayor's Gala faces allegations of corruption*, *National Post*, 25 mars 2011.

« La Ville de Mississauga a remis à tort des reçus aux fins officiels pour le gala annuel de la mairesse pendant près de 10 ans, selon ce que révèle un nouveau rapport présenté au Conseil mercredi... Puisque l'objectif déclaré du gala organisé pour amasser des fonds a changé en 1997, selon le rapport de Mme Baker, un examen des pratiques de la Ville entourant la remise de reçus aux fins officiels aurait dû être mené à ce moment-là ».

« Nous ignorons si un examen a été mené ou non, cependant, on a continué de remettre des reçus, indique le rapport. En fait, on a continué jusqu'en 2006, lorsque le personnel a enfin examiné les politiques sur les dons de la Ville... Cette dernière a cessé de remettre des reçus pour dons de bienfaisance pour le gala annuel de la mairesse en 2006, selon le rapport de Mme Baker, en indiquant que les reçus remis aux acheteurs de billets entre 1997 et 2006 "n'auraient pas respecté entièrement les directives de l'ARC." »¹² [traduction libre]

National Post, 22 mars 2011

Le gala de la mairesse de Mississauga a eu lieu la première fois en 1987. Selon le site Web du gala « l'événement a été créé au départ par une employée des affaires publiques de la Ville pour aider à dissiper les opinions négatives de certains résidents au sujet du nouveau Civic Centre. Son objectif était de montrer aux personnes mécontentes de la conception de la remarquable nouvelle structure qu'elle était très fonctionnelle et en fait, conçue dans l'optique d'être utilisée par le public. L'idée a fonctionné et l'événement a connu un succès retentissant.

Les deux premiers galas ont eu lieu sous une tente sur la place publique tandis que les invités se sont amusés en dansant dans le grand hall du complexe primé. La mairesse avait insisté pour que l'événement ne coûte rien aux contribuables et le comité organisateur lui a assuré qu'il y aurait un surplus de fonds à la fin de la soirée. Ils ont eu raison. Le gala a amassé des millions de dollars, non seulement pour le stage précoce du développement du Living Arts Centre, mais également pour des personnes et des organisations engagées dans l'art, la culture et le patrimoine au sein de la Ville ».¹³
[traduction libre]

Le gala de la mairesse n'était pas une œuvre de bienfaisance enregistrée. De plus, l'administration de la Ville était fortement engagée dans l'organisation et la gestion du

¹² O'Toole, Megan, *Mississauga erroneously offered tax receipts for Mayor's gala: report*, *National Post*, 22 mars 2011.

¹³ <http://www.themayorsgala.ca/history>

gala de la mairesse jusqu'en 2008. Un comité organisateur supervisait l'événement (notamment pour chercher des commanditaires et des dons, vendre des billets et organiser le divertissement) et consultait la mairesse sur de nombreux détails. Le personnel de la Ville de Mississauga s'occupait de la gestion du gala, dont les recettes et la distribution de fonds.

La responsabilité entourant le gala de la mairesse a été transférée à la Community Foundation, une œuvre de bienfaisance enregistrée. En janvier 2011, la conseillère Sue McFadden a posé 26 questions au sujet du gala de la mairesse; elles ont mené à d'autres questions de la part des conseillers et à des révélations voulant que la Ville avait géré et remis de façon inappropriée des reçus officiels pendant environ 10 ans pour un fonds qui relevait entièrement et uniquement du pouvoir de signature de la mairesse. De plus, on a révélé qu'environ 80 % des recettes des billets avaient été utilisées pour couvrir les coûts du gala, et non attribuées à des œuvres de bienfaisance.

En novembre 2011, la mairesse a annoncé que le gala de la mairesse avait répondu à son objectif et a pris fin. L'événement s'intitule maintenant le Hazel McCallion Arts for Life Gala et est organisé par le Living Arts Centre, et les recettes sont versées au Centre.

Les questions entourant cet événement mettent en relief ce qui peut survenir quand il manque de structure et de responsabilisation. Pour répondre à une des questions soulevées par la conseillère Sue McFadden, notamment celle voulant que le personnel fournisse un exemplaire du règlement qui lui permet de participer à l'organisation du gala (dépôt des recettes dans le compte de la Ville, sollicitation de commanditaires, vente de billets et remise de reçus), la commissaire aux services généraux et trésorière Brenda Breault a indiqué qu'« il n'existe aucun règlement. Il ne s'agissait pas d'un événement contrôlé ou organisé par la Ville. Il n'existe pas de motions ou de règlements municipaux. Le gala n'a jamais été organisé comme étant un événement municipal et les recettes nettes du gala n'ont jamais été sous le contrôle de la Ville, mais plutôt conservées au nom de la mairesse. »¹⁴ [traduction libre]

Cet exemple soulève la nécessité de s'assurer que le personnel de la Ville qui participe aux événements d'œuvres de bienfaisance organisés par des politiciens ne le fasse que par la voie d'une motion ou d'une directive du Conseil. De plus, malgré le fait que le personnel de la Ville de Mississauga ait participé, il semble qu'il n'y ait aucune responsabilisation liée à leur participation. Finalement, le personnel suggère que les municipalités souhaiteraient peut-être éviter de remettre des reçus d'œuvres de

¹⁴ Ville de Mississauga. *Responses to Mayor's Gala Questions Dated January 19, 2011*, Note de service préparée par Brenda R. Breault, commissaire aux services généraux et trésorière pour la conseillère Sue McFadden. [Mississauga, Ont.] : 24 février 2011, p. 3.

bienfaisance pour des événements politiques, ou bien pour des événements municipaux où les fonds sont déboursés par un représentant élu, même si la municipalité est légalement en mesure de remettre des reçus.

Toronto

« En sollicitant et en acceptant des dons de cette manière, de ces donateurs, il a combiné les rôles de titulaire d'une charge publique et de citoyen. Il serait naturel pour ceux et celles qui ont fait des dons d'arriver à la conclusion qu'ils « font une faveur au conseiller » en faisant un don à sa fondation. Dans certains cas, les dons étaient faits dans les mois précédant ou suivant le lobbying auprès du conseiller Ford. Un donateur a reçu une deuxième demande après avoir fait un don. Ces faits créent l'impression raisonnable qu'un lien existe entre le versement de dons et l'exercice des fonctions du conseiller Ford. Ainsi, ces dons étaient un avantage pour le conseiller Ford, indirectement liés à l'exercice de ses tâches comme élu. »¹⁵ [traduction libre]

Janet Leiper, commissaire à l'intégrité de Toronto, août 2010

« Il est apparent que le répondant était et demeure axé sur la nature de sa fondation de football et tout le bon qui en ressort... le rapport du commissaire à l'intégrité même décrit la relation conflictuelle avec le répondant et sa ténacité obstinée à accepter que ses activités liées à sa fondation de football soient bien soumises au Code de conduite. Lors de mon examen du dossier de cette procédure, le répondant n'a jamais reconnu un point clé abordé dans le rapport du commissaire à l'intégrité : soit le fait qu'il n'était pas approprié pour le répondant d'utiliser son statut de conseiller (ou de maire) pour une collecte de fonds privée, malgré son but d'être organisée au profit d'une bonne cause. »¹⁶

Juge Charles Hackland, *Magder c. Ford*.

Le Code de conduite de la Ville de Toronto interdit aux membres du Conseil de recevoir des cadeaux, des dons et des avantages offerts par des lobbyistes enregistrés, de leurs clients ou employeurs.

Au printemps 2010, Rob Ford, qui était conseiller à ce moment-là, a sollicité des dons pour sa fondation de football privée (dans une lettre portant l'entête de son poste de

¹⁵ Ville de Toronto. *Report on Violation of Code of Conduct by Councillor Rob Ford*, préparé par J. Leiper, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : août 2010, p. 11.

¹⁶ *Magder c. Ford*, CV-12-448487 Cour supérieure de justice de l'Ontario, 26 novembre 2012; pp 56-57.

conseiller, avec le logo de la Ville et un sceau doré en relief) auprès de lobbyistes, de leurs clients et d'une entreprise qui fait affaire avec la Ville de Toronto.

La commissaire à l'intégrité a mené une enquête et fait rapport de ces activités à la suite de la réception d'une plainte officielle en mai 2010 après qu'un résident a reçu une lettre de collecte de fonds du conseiller Ford. Le plaignant n'avait eu aucune communication précédente avec le conseiller, n'habitait pas dans son quartier et ne savait pas comment le conseiller avait obtenu son adresse au domicile. Le plaignant a indiqué à la commissaire à l'intégrité avoir été mis au courant de la candidature de M. Ford au poste de maire et que « cela m'a mis mal à l'aise. Même si ce n'était pas écrit noir sur blanc, j'avais une idée claire qu'on me suggérait qu'un don versé à son œuvre de bienfaisance me serait utile s'il était élu maire. »¹⁷ [traduction libre]

Le conseiller Ford avait reçu des conseils sur l'utilisation du logo de la Ville et de sa lettre avec entête concernant une collecte de fonds privée. Spécifiquement, la commissaire à l'intégrité a noté deux plaintes informelles (décembre 2009 et février 2010) où elle avait indiqué que le conseiller était tenu de séparer son travail à titre de conseiller de sa collecte de fonds privée. Plus particulièrement, elle lui avait indiqué qu'« en demandant aux citoyens de l'argent pour une cause personnelle par l'entremise d'une lettre portant l'entête de votre poste de conseiller, il y a un risque que vous soyez perçu comme voulant utiliser votre influence à titre de conseiller pour amasser de l'argent pour votre fondation personnelle. »¹⁸ Après la deuxième plainte informelle, la commissaire à l'intégrité a cru que le conseiller Ford avait suivi son conseil, bien qu'à contrecœur.

Au cours de son enquête, la commissaire à l'intégrité a offert au conseiller des occasions de prendre des mesures correctives. Cependant, le conseiller « semblait trouver véritablement difficile de comprendre comment les autres pouvaient se sentir mal à l'aise en lisant sa lettre ou comment le fait que des lobbyistes fassent des dons à sa cause personnelle, à sa demande et en sa connaissance, puisse compromettre la relation entre le conseiller et le lobbyiste ». ¹⁹ [traduction libre]

La commissaire à l'intégrité a déclaré que le conseiller Ford avait enfreint trois parties du Code de conduite (Cadeaux et avantages, Utilisation des biens, des services et d'autres ressources de la Ville, et Abus de pouvoir) et a recommandé comme mesure de sanction qu'il rembourse les dons versés par les lobbyistes et l'entreprise qui faisait

¹⁷ Ville de Toronto. *Report on Violation of Code of Conduct by Councillor Rob Ford*, préparé par J. Leiper, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : août 2010, p. 2.

¹⁸ Ville de Toronto. *Report on Violation of Code of Conduct by Councillor Rob Ford*, préparé par J. Leiper, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : août 2010, p. 2.

¹⁹ Ibid, p. 14.

affaire avec la Ville dont la somme s'élevait à 3 150 \$. Le Conseil de la Ville de Toronto a approuvé la sanction en août 2010.

Au cours des deux années suivantes, la commissaire à l'intégrité a fait plusieurs tentatives de suivi auprès de M. Ford pour confirmer qu'il s'était conformé à la sanction du Conseil. 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.

L'intégrité du Conseil municipal dépend du fait que les représentants élus respectent ses décisions. Le Conseil de la Ville de Toronto a établi une politique d'éthique qui comprend un Code de conduite reconnaissant que le public mérite « que les membres qu'il élit au niveau municipal respectent les normes de conduite les plus rigoureuses ». (Préambule, Code de conduite). Si les représentants élus ne respectent pas les décisions du Conseil, la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement local pourrait s'effriter et être un mauvais exemple à suivre. »²⁰ [traduction libre]

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 cas *Magder c. Ford* et son appel sont résumés dans le rapport sur le Code de conduite des membres du Conseil et le registre des cadeaux (ACS2013-CMR-CCB-0028).

Brampton

« Pendant cinq ans, la mairesse de Brampton, Susan Fennell, a amassé des centaines de milliers de dollars auprès de la communauté pour un fonds à son nom qui n'est pas enregistré comme œuvre de bienfaisance, qui ne remet pas de reçus et n'a jamais rendu publics ses livres de comptabilité. Au moins deux conseillers de la Ville de Brampton ont exprimé leurs préoccupations selon lesquelles ils ne peuvent pas savoir combien d'argent a été amassé exactement et où l'argent est passé. Un donateur a

²⁰ Ville de Toronto. *Report on Compliance with Council Decision CC 52.1*, préparé par J. Leiper, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : 30 janvier 2012, p.4.

cessé de faire ses dons cette année en raison de ce qu'il appelle un manque de transparence. »²¹ [traduction libre]

Toronto Star, 12 octobre 2010

« Il a été indiqué que des questions ont été soulevées pour savoir si le personnel et des ressources de la Ville sont utilisés pour diriger ce fonds privé et le tournoi de golf annuel de la mairesse aux fins d'une collecte de fonds privée. » [traduction libre]

« Dès qu'elle utilise le titre de 'maresse' pour ses événements et sa collecte de fonds privée, les contribuables ont droit à la transparence ... (Les contribuables) ont le droit de savoir si les ressources de la Ville sont utilisées et où ces sommes d'argent amassées vont », a dit Moore. »²² [traduction libre]

Toronto Star, 12 novembre 2012

La mairesse de Brampton, Susan Fennell, prête son nom à deux collectes de fonds privées, soit « Stepping Out for the Arts and the Community Gala » et la « Mayor's Annual Golf Classic ». Le gala est un souper d'apparat haut de gamme communément appelé le « Gala de la mairesse ». Durant le gala, un lauréat se voit décerner un Prix d'excellence pour l'ensemble de ses réalisations. Le lauréat est choisi par le comité organisateur et est un fervent défenseur de la réputation, de la vie sociale, économique et culturelle de la Ville de Brampton et de ses résidents.²³ La Mayor's Annual Golf Classic est un tournoi de golf annuel organisé par un groupe de la communauté. Les premiers 100 000 \$ en profits tirés de l'événement sont remis au William Osier Health Centre. Si les recettes nettes dépassent 100 000 \$, un comité de bénévoles détermine d'autres récipiendaires valables au sein de la communauté.²⁴

Jusqu'au printemps 2011, le Fonds communautaire de la mairesse Susan Fennell, qui était un fonds privé dirigé par un comité de sept membres, dont la mairesse, était

²¹ Grewal, San, *Brampton mayor's private 'community fund' not registered*, *The Toronto Star*, 12 octobre 2010.

²² Grewal, San, *Brampton mayor resigns from her own private fund*, *The Toronto Star*, 12 novembre 2010.

²³ Ville de Brampton. *Advice to Mayor Susan Fennell, at her request about the Mayor's Gala and Golf Tournament*, préparé par l'honorable D. Cameron, commissaire à l'intégrité. [Brampton, Ont.] : 20 octobre 2011, p 4-5.

²⁴ Ville de Brampton. *Advice to Mayor Susan Fennell, at her request about the Mayor's Gala and Golf Tournament*, préparé par l'honorable D. Cameron, commissaire à l'intégrité. [Brampton, Ont.] : 20 octobre 2011, p. 7.

responsable d'organiser le gala annuel des arts. Les profits du gala de la mairesse étaient ultimement attribués au Fonds communautaire de la mairesse pour être utilisés aux fins de bienfaisance, sans but lucratif et pour la communauté, au choix du comité. De 2005 à 2011, le gala a amassé plus de 200 000 \$ par année.²⁵ Selon le site Web, Stepping Out for Brampton Inc. a été mis sur pied en mars 2011 pour remplacer les entités non incorporées suivantes : le gala de la mairesse Susan Fennell, la Mayor's Annual Golf Classic de la mairesse Susan Fennell, le Fonds communautaire de la mairesse Susan Fennell et l'équipe de l'esprit communautaire de la mairesse Susan Fennell.²⁶

En 2010, un membre du Conseil a soulevé des questions au sujet des finances du gala et de la participation du personnel de la Ville. En octobre 2010, le *Toronto Star* a signalé qu'une enquête avait été menée sur le Fonds communautaire de la mairesse. En particulier, le quotidien a indiqué que le fonds n'était pas enregistré comme œuvre de bienfaisance, qu'il ne remettait pas de reçus et n'avait jamais rendu publics ses livres de comptabilité.²⁷ L'enquête avait également porté sur des allégations voulant que le personnel de la Ville de Brampton était utilisé lors du gala annuel des arts (en particulier un membre du personnel de la mairesse Fennell a été identifié sur les documents d'inscription comme étant une personne-ressource). La mairesse Fennell a reconnu que le personnel de la Ville participait à la collecte de fonds, mais de façon bénévole.

La mairesse Fennell a nié les allégations voulant que le fonds avait des choses à cacher. Même si le comité du fonds avait au départ refusé de divulguer les documents financiers, en utilisant comme argument principal que la divulgation des livres de comptabilité du fonds serait contraire à la protection de la vie privée des donateurs et des bénéficiaires, la mairesse a dit qu'elle aurait recours au comité pour dévoiler ses états financiers.

À la suite de cette situation, le besoin de nommer un commissaire à l'intégrité pour Brampton a été soulevé durant les élections municipales de 2010.

Comme un de ses premiers engagements, la mairesse Fennell réélue a diffusé en décembre 2010 un rapport intitulé *Mayor's Plan for Accountable Government* (Plan de la mairesse pour un gouvernement responsable) lors de la première réunion officielle du Conseil de la Ville de Brampton lors du mandat de 2010-2014. Le plan présentait deux recommandations clés : un Code de conduite des membres du Conseil à jour et la nomination d'un commissaire à l'intégrité, dont le rôle premier serait de s'assurer que

²⁵ Ibid, p. 4-5.

²⁶ <http://www.steppingoutforbrampton.com/>

²⁷ Grewal, San, *Brampton mayor's private 'community fund' not registered*, *The Toronto Star*, 12 octobre 2010.

les représentants élus de la Ville de Brampton respectent les normes de responsabilisation les plus élevées.²⁸

Aussi, la mairesse Fennell a reconfirmé que le comité du fonds rendrait publics ses livres de comptabilité. Lorsque le comité s'est réuni, la mairesse a démissionné de son poste de présidente du comité en indiquant que, selon elle, les tentatives de salir sa réputation nuiraient au gala et à son avenir.²⁹ Trois mois après que la mairesse a promis que le fonds rendrait publics ses livres de comptabilité, le comité a diffusé des renseignements financiers comprenant de courts états financiers pour 2008 et 2009, avec peu détails.

En février 2011, le conseil de la Ville de Brampton a nommé ADR Chambers (une firme de règlements de conflits composée de juges à la retraite, d'avocats d'expérience et d'autres professionnels en résolution de conflits) comme commissaire à l'intégrité. À la demande de la mairesse, l'honorable Donald Cameron a mené une enquête pour déterminer si le fait qu'un maire appuie un gala du maire et un tournoi annuel de golf et leur prête son nom est une infraction au Code de conduite de la Ville de Brampton ou à toute autre loi municipale.

En octobre 2011, l'honorable D. Cameron a présenté son rapport au sujet du gala et du tournoi de golf de la mairesse. Dans son rapport, le commissaire à l'intégrité a révélé que la mairesse n'enfreignait pas le Code de conduite en participant à des collectes de fonds privées et y leur prêtant son nom. Il a également révélé que la mairesse n'a pas enfreint le Code en étant consultée au sujet d'un lauréat pour le gala et des récipiendaires des profits.

Le commissaire à l'intégrité a également conclu qu'il n'y avait pas de preuve que les recettes ou les profits tirés du gala ou du tournoi de golf aient été versés directement à la mairesse ou à tout membre de sa famille. Elle n'a aucun intérêt envers l'entreprise. La raison pour laquelle elle participe à ce gala et qu'elle y prête son nom est pour avoir la satisfaction de savoir que le gala est réussi et maximiser les fonds qui peuvent être versés à des œuvres de bienfaisance valables et d'autres organisations communautaires valables.

Même si le commissaire à l'intégrité a révélé que la participation de la mairesse n'était pas une infraction au Code, il a encouragé la divulgation continue, proactive et publique des états financiers pour de tels événements :

²⁸ Ville de Brampton. *Mayor's Plan for Accountable Government*, préparé par S. Fennell, mairesse de la Ville de Brampton. [Brampton, Ont.] : décembre 2010, p. 4-5.

²⁹ Grewal, San. *Brampton mayor resigns from her own private fund*, *The Toronto Star*, 12 novembre 2010.

La mairesse devrait recommander que l'entreprise continue de publier des états financiers annuels vérifiés, en temps opportun, sur les recettes reçues et les profits distribués en lien avec le gala et le tournoi de golf de la mairesse en indiquant :

- a) les recettes tirées de l'événement;***
- b) les dépenses;***
- c) l'affectation des profits provenant de ces événements;***
- d) tout profit accumulé non affecté.***

De cette façon, la mairesse et le Conseil peuvent ensuite communiquer au public, de manière transparente et responsable, leur engagement à s'acquitter de leurs tâches envers la communauté d'une manière qui favorise la confiance du public et qui respecte les règlements et les politiques applicables, tout en respectant l'utilisation des ressources de la Ville.

Je dois noter que la mairesse ne peut pas forcer la publication de la vérification. C'est une question qui concerne l'entreprise. Elle peut seulement le demander. Le président de l'entreprise m'a avisé, cependant, que le comité prévoit continuer de publier ses états financiers vérifiés. Si, à l'avenir, l'entreprise refuse de publier les états financiers vérifiés, la mairesse devrait prendre en considération s'il est mieux et approprié de continuer de prêter son nom à ces événements.³⁰

Le Conseil de la Ville de Brampton a reçu le rapport du commissaire à l'intégrité, et un commentaire dans le procès-verbal de la réunion vaut la peine d'être souligné. Le conseiller régional Miles a dit que « tout membre du Conseil est à risque de voir sa réputation ternie par des allégations non fondées, en précisant que pendant que la mairesse faisait l'objet d'une enquête, la Ville en a souffert. »³¹ [traduction libre]

³⁰ Ville de Brampton. *Advice to Mayor Susan Fennell, at her request about the Mayor's Gala and Golf Tournament*, préparé par l'honorable D. Cameron, commissaire à l'intégrité. [Brampton, Ont.] : 20 octobre 2011, p. 10.

³¹ Ville de Brampton. *City Council Meeting Minutes: Correspondence from The Honourable Donald R. Cameron, Q.C., ADR Chambers, Integrity Commissioner for the City of Brampton, re: Advice to Mayor Susan Fennell, at her request about the Mayor's Gala and Golf Tournament*. 26 octobre 2011.

Ville d'Ottawa

La Ville d'Ottawa a déjà mis en place des pratiques dans le domaine des événements organisés par des conseillers recevant d'importantes commandites. Les principes directeurs des pratiques actuelles comprennent le fait de s'assurer que les fonds ou les dons en nature pour un événement spécial ne soient utilisés que pour cet événement, et jamais pour subventionner le budget alloué aux services de la circonscription, et que tout surplus demeure dans un compte établi pour l'événement.

Depuis 2009, le bureau du greffier municipal a constitué des centres de coûts pour des événements spéciaux pour les événements suivants : BBQ de conseiller (quartier 11, 2009-2010); pique-nique de Kanata-Nord (quartier 4); veille du jour de l'An (quartier 8); épluchette de maïs (quartier 18); déjeuner avec le Père Noël (quartier 18) et Journée de la Terre (quartier 22). Le besoin d'avoir ces centres de coûts spécialisés est devenu apparent lorsque les sommes de commandites ont été jugées élevées et que la gestion du budget du bureau est devenue difficile en tentant de séparer l'événement spécial des affaires quotidiennes.

Les règlements actuels sont les suivants :

- Toutes les dépenses et transactions pour les événements doivent être gérées par l'entremise de ces comptes.
- Tout fonds lié à ces événements spécifiques ne doit pas passer par le budget alloué aux services de la circonscription du conseiller.
- Les centres de coûts spécialisés fonctionnent un peu comme le budget d'exploitation en ce qui concerne la gestion des finances (c.-à-d. approbations, reçus et autres exigences de comptabilité).
- Où cela est nécessaire, des lettres de commandites sont préparées par le bureau, mais fournies au greffier municipal adjoint afin qu'il les signe et les approuve au nom de la Ville.

Aucune pratique n'est actuellement en place pour la collecte de fonds et d'autres activités de bienfaisance qui sont commanditées par un membre, mais entreprises au nom d'une tierce partie, ou organisées par elle.

DISCUSSION

Politique sur les dépenses du Conseil

« Depuis quelques années, les pressions visant à obtenir des élus et des hauts fonctionnaires qu'ils rendent compte de leur utilisation des deniers publics se font plus insistantes. La transparence qui découle de la communication d'informations utiles renforce la reddition de comptes. Ces pressions ont été exprimées par les médias à la suite de reportages sur divers abus de fonds publics. »

Les députés occupent des postes de confiance et doivent s'acquitter d'importantes fonctions au nom de leurs électeurs et de l'ensemble de la population canadienne. Cette responsabilité va de pair avec l'obligation de rendre des comptes. Chaque député doit rendre compte de ses actions aux électeurs de sa circonscription³². »

Vérificateur général du Canada, juin 2012

« Je pense qu'un grand nombre des municipalités qui n'ont pas adopté de politique de dépenses ou dont les politiques sont désuètes craignent, à tort, que la transparence corresponde à laver son linge sale en public. Cependant, les administrations qui ont fait le pas... ont constaté que cela les protège de la critique³³. » [traduction libre]

Suzanne Craig, commissaire à l'intégrité de Vaughan et de plusieurs autres municipalités

Tous les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription afin de les aider à s'acquitter de leurs fonctions et à faire fonctionner leur bureau. Ce budget donne aux membres du Conseil (conseillers) les ressources nécessaires au fonctionnement de leurs bureaux à l'hôtel de ville et dans leur quartier (le cas échéant) afin qu'ils remplissent leur rôle de conseiller. Dans le cadre de leurs fonctions, les conseillers doivent organiser des réunions et entretenir des communications avec leurs électeurs et les intervenants; appuyer et promouvoir les activités ou les groupes communautaires dans leur quartier et dans l'ensemble de la

³² Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général du Canada au Bureau de régie interne de la Chambre des communes — L'Administration de la Chambre des communes du Canada*. Ottawa : vérificateur général du Canada, juin 2012.

³³ Javed, Noor, *Council expenses: Cities open a window on politician spending*, *The Toronto Star*, 1^{er} juin 2012.

communauté; et représenter la Ville dans le cadre de missions, d'activités ou de congrès.

La Politique sur les dépenses du Conseil proposée fournit des directives aux membres du Conseil en ce qui concerne les dépenses qu'ils peuvent engager dans le cadre de leurs fonctions prévues par la loi à titre de représentants élus. Les recommandations constituent un développement et une codification des procédures et pratiques actuelles quant à la manière dont les membres du Conseil utilisent leurs budgets respectifs. Elles constituent ce que le personnel pense être des mises à jour nécessaires sur le contenu du manuel administratif du Conseil; elles décrivent clairement les rôles et les responsabilités des membres du Conseil, du Bureau du greffier municipal et chef du contentieux et du commissaire à l'intégrité; et elles expliquent les procédures nécessaires en matière de gestion comptable et de vérification aux fins de bonne gestion financière.

La politique proposée tient également compte du fait que les conseillers doivent rendre des comptes à la population et à leurs électeurs, non pas à l'administration municipale. De plus, chaque conseiller représente une circonscription donnée, laquelle ayant ses propres besoins. Finalement, le maire et les conseillers de quartiers ont également des rôles distincts.

La politique proposée repose sur cinq principes dont il faut tenir compte lorsqu'on l'interprète :

1. *Autonomie du Conseil* – Le Conseil municipal est une entité autonome en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*; il est séparé et distinct de l'administration municipale.
2. *Intégrité du Conseil* – L'intégrité de l'ensemble du Conseil municipal et des bureaux des conseillers doit être protégée; l'intérêt de l'ensemble du Conseil municipal prime sur les intérêts personnels de chacun de ses membres.
3. *Responsabilisation* – Les conseillers administrent les ressources de la Ville et sont fondamentalement responsables envers leurs électeurs sur la nature et le niveau des dépenses qu'ils engagent. Par conséquent, les fonds publics doivent servir exclusivement à l'accomplissement du devoir public. Les dépenses doivent être raisonnables, être liées au service de la Ville et refléter les attentes de la population en ce qui concerne un représentant élu.
4. *Transparence* – La population a le droit de savoir comment sont dépensés les fonds publics alloués aux conseillers; par ailleurs, il doit y avoir un équilibre entre le droit de la population de connaître cette information et la protection de la vie

privée et des renseignements personnels; le conseiller doit d'ailleurs disposer de suffisamment de temps pour faire une comptabilité et un rapprochement appropriés des dépenses.

5. *Souplesse et limites* – Bien que les conseillers aient besoin de souplesse pour remplir leurs fonctions et mobiliser la population différemment, il est important qu'ils respectent tous les principes, règlements, lois et politiques adéquats en matière de comptabilité, de vérification et de fiscalité.

Le personnel est également conscient qu'aucune politique ne prévoit adéquatement toutes les situations. Il est donc recommandé que les conseillers puissent obtenir une exemption à la Politique sur les dépenses du Conseil en écrivant au greffier municipal et chef du contentieux et (ou) au greffier municipal adjoint, en consultation avec le commissaire à l'intégrité, au besoin.

Allocation et administration du budget

La rubrique sur l'allocation et l'administration du budget dans la Politique sur les dépenses du Conseil donne les lignes directrices de base en ce qui concerne les dépenses des conseillers ainsi que les méthodes comptables qui doivent être suivies.

Pour la plupart, ce sont des dispositions que les conseillers connaissent bien, car elles reflètent les pratiques actuelles : les dépenses personnelles sont interdites, les biens sont la propriété du bureau et non de la personne, les factures et reçus appropriés sont obligatoires pour un remboursement, etc. Cela étant dit, cette rubrique met l'accent sur un certain nombre d'éléments précis afin d'illustrer des problèmes survenus dans d'autres régions, afin de répondre à des questions fréquemment posées par les conseillers actuels et leur personnel ou afin de souligner une modification recommandée à la pratique.

Achats de biens ou de services auprès d'un membre de la famille

« Le maire Rob Ford a fait imprimer des cartes professionnelles pour lui-même et son personnel par l'imprimerie appartenant à sa famille, facturant aux contribuables jusqu'à quatre fois la somme payée à l'unité par un conseiller qui les fait imprimer par la Ville³⁴. » [traduction libre]

Toronto Star, 28 octobre 2011

³⁴ Moloney, Paul, et David Rider. *Ford outsources business cards to his family's firm. The Toronto Star*, 28 octobre 2011.

« Le maire Sam Katz défend sa décision de tenir un déjeuner de Noël aux frais des contribuables dans un restaurant qu'il possède. En décembre, le bureau du maire a dépensé 2 915 \$ à l'occasion d'un rassemblement des conseillers municipaux, des chefs de services et de leurs familles au bistro Hu's Asian situé avenue Ellice, selon les relevés des dépenses obtenus par Free Press en vertu de la loi de l'accès à l'information³⁵. » [traduction libre]

Winnipeg Free Press, 23 février 2011

Le personnel recommande que la Politique sur les dépenses du Conseil contienne une disposition selon laquelle aucune dépense ne doit créer un conflit d'intérêts, ou une apparence de conflit d'intérêts, pouvant découler de l'achat de biens ou de services auprès d'un membre de la famille d'un conseiller ou de l'un de ses employés. Les conseillers doivent lire cette rubrique en ayant en tête les dispositions sur les abus de pouvoir contenues dans le *Code de conduite*. Bien que la disposition vise particulièrement les membres de leur famille, les conseillers doivent également déterminer comment elle s'applique aux personnes avec lesquelles ils ont des relations personnelles et, en cas de doute, ils doivent consulter le commissaire à l'intégrité.

Présentation de la documentation appropriée

« Toutes les demandes de remboursement de dépenses devraient être appuyées par une documentation justificative suffisante. L'absence de documentation ou d'information soulève des doutes quant au respect des règlements administratifs, des politiques et des lignes directrices du Bureau de régie interne et, à notre avis, expose l'Administration et les députés à un risque accru d'erreurs en ce qui concerne la conformité aux règles de l'Administration³⁶. »

Vérificateur général du Canada, juin 2012

« Nous recommandons que le comité du Conseil sur la gouvernance avise le Bureau du greffier de renforcer ses pratiques afin que des remboursements ne soient accordés qu'en présence d'une documentation adéquate décrivant les raisons des rencontres et des activités de quartier... Nous avons constaté qu'il était de pratique courante de la part des conseillers que de ne présenter les reçus de leur PCard [note : carte pour petits achats] liés aux dépenses de

³⁵ Knives, Bartley, et Jen Skerritt. *Katz defends luncheon at restaurant he owns*. *Winnipeg Free Press*, 23 février 2011.

³⁶ Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général du Canada au Bureau de régie interne de la Chambre des communes — L'Administration de la Chambre des communes du Canada*. Ottawa : vérificateur général du Canada, juin 2012.

repas sans soumettre les factures détaillées des restaurants. Les reçus de PCard n'indiquent pas le montant de la TPS perçu, pas plus que le numéro d'inscription aux fins de la TPS du vendeur. Par conséquent, la documentation soumise ne peut être considérée comme suffisante pour permettre un remboursement de TPS à la Ville en lien avec la dépense³⁷. » [traduction libre]

Vérificateur de la Ville de Winnipeg, juin 2011

Le remboursement des dépenses des représentants élus sans documentation justificative appropriée est un problème qu'on retrouve fréquemment dans d'autres villes. La disposition suivante de la Politique sur les dépenses proposée reflète la pratique actuelle :

Les conseillers et leur personnel doivent fournir une documentation adéquate, y compris les originaux des reçus détaillés et une ventilation des taxes, pour appuyer toutes leurs demandes de remboursement de dépenses. La seule présentation de reçus ou de relevés de carte de crédit n'est pas suffisante et ne sera pas acceptée. En cas d'achat en ligne, une copie de la confirmation doit être jointe à la demande. Les conseillers ou leur personnel autorisé doivent signer directement toutes les factures et tous les reçus originaux. Les documents portant seulement un timbre de signature ou une signature électronique ne seront pas acceptés.

Cette disposition est importante pour assurer une comptabilité adéquate de l'utilisation des fonds publics, mais également pour que la Ville perçoive les remboursements des taxes de vente auxquels elle a droit.

Le statut municipal de la Ville d'Ottawa lui permet de recevoir une remise de la TVH, de la TPS et de la TVP pour la plupart des biens et des services achetés, y compris les dépenses d'accueil, remboursée aux employés. Normalement, le remboursement s'applique à 100 % de la taxe sur les produits et services (TPS de 5 %) et à 78 % de la taxe de vente provinciale (TVP de 8 %). Pour que la Ville puisse percevoir une remise admissible, la copie fournie doit indiquer en détail la taxe et son montant ainsi que le numéro d'inscription du fournisseur à l'Agence de revenu du Canada. Ce numéro se trouve uniquement sur la facture ou le reçu détaillés remis par le fournisseur; il ne figure pas sur le reçu obtenu au point de vente (c.-à-d. un chèque annulé ou le reçu généré à l'utilisation d'une carte de crédit ou de débit). La Ville d'Ottawa ne peut demander de remises admissibles si elle ne fournit pas la facture ou le reçu détaillé du fournisseur.

³⁷ Ville de Winnipeg. *Councillors' Representation Allowance Fund: Report to Governance Committee of Council*, rédigé par B. Whiteside, vérificateur de la Ville. [Winnipeg, Man.] : réunion du Conseil du 22 juin 2011; p. 9.

Avantages personnels accordés à des particuliers ou à des entreprises

Les conseillers ne doivent pas se servir des budgets alloués aux services de la circonscription pour accorder à des citoyens ou à des sociétés à but lucratif un avantage personnel financé par les deniers publics. Bien que le Bureau du greffier municipal et chef du contentieux décourage ces dépenses, aucun règlement ne les interdit. Le personnel recommande l'inclusion d'une interdiction relative aux budgets utilisés pour accorder un avantage personnel (c.-à-d. paiement de pénalités fiscales, paiement de contraventions de stationnement, commandite d'un voyage personnel, etc.) à des particuliers ou à des entreprises.

Dons de bienfaisance

« On a rappelé aux conseillers de Winnipeg qui font des dons de bienfaisance avec l'argent des contribuables qu'ils doivent faire libeller les reçus au nom de la Ville de Winnipeg – non à leur nom personnel. Dans le cadre d'une vérification annuelle des dépenses des conseillers, les vérificateurs de la Ville ont constaté que seulement six des 19 personnes ayant servi à titre de conseillers l'an dernier avaient soumis une documentation appropriée relativement aux dons de bienfaisance³⁸. »
[traduction libre]

Winnipeg Free Press, 14 juin 2011

L'une des questions les plus fréquemment posées par les bureaux des conseillers concerne ce qu'il faut faire avec les reçus d'impôt pour activités de bienfaisance envoyés aux bureaux ayant fait des dons. La pratique est de remettre ces reçus aux gestionnaires des services de soutien du Conseil et du maire. Une étude menée dans d'autres villes a démontré que Winnipeg et Toronto exigent que les reçus pour dons de bienfaisance soient libellés au nom de la municipalité. La disposition recommandée intègre ces deux éléments de la manière suivante :

Tous les dons de bienfaisance (y compris les activités et les dîners de bienfaisance) financés à même le budget alloué aux services de la circonscription doivent être faits par chèque ou avec une carte pour petits achats et tous les reçus pour dons de bienfaisance doivent être libellés au nom de la Ville d'Ottawa. Les reçus pour dons de bienfaisance doivent être remis au directeur des services de soutien du Conseil municipal ou au directeur des services de soutien du maire. Aucun don de bienfaisance fait en espèces par un conseiller ou un membre de son personnel ne sera remboursé à moins qu'un reçu ne soit fourni.

³⁸ Knives, Bartley, *Councillors lack donation receipts*, *Winnipeg Free Press*, 14 juin 2011.

Communications et publicité à l'extérieur du quartier

Dans les précédents mandats du Conseil, les conseillers se sont périodiquement opposés à l'utilisation des budgets alloués aux services de la circonscription aux fins de communication dans le quartier d'un autre conseiller. À l'occasion, de telles activités de communication ont eu lieu à la veille de l'adoption des modifications aux limites de quartiers, avant la « période d'interdiction » de la Politique sur les ressources liées aux élections. À l'époque, aucun règlement ne l'interdisait. Puisque le prochain examen des limites de quartiers est prévu pour 2015, le personnel recommande donc la disposition suivante :

Les dépenses de communication et de publicité faites par un conseiller pour une zone géographique située à l'extérieur de son quartier ne seront pas permises sans l'approbation préalable du greffier municipal et chef du contentieux ou du greffier municipal adjoint, en consultation avec le commissaire à l'intégrité. Néanmoins, on reconnaît que la distribution des journaux communautaires et que certains itinéraires postaux non adressés puissent traverser les limites des quartiers, situation qui constitue une exemption lorsqu'elle échappe au contrôle du conseiller.

Carte de crédit professionnelle

« Le maire Vaughan fait face à des allégations relatives à l'utilisation de sa carte de crédit professionnelle pour payer des repas et des achats »
[traduction libre]

Toronto Star, 15 avril 2008

« Maghnieh fait porter les frais de massages de sa petite amie à la carte de crédit de la bibliothèque » [traduction libre]

CBC News, Windsor, 25 avril 2012

La Ville d'Ottawa dispose déjà de directives sur l'utilisation des cartes de crédit professionnelles et des cartes pour petits achats. Ces directives approuvées par le Conseil ont été adoptées dans le but de régler le problème mis au jour par la vérification de 2001-2002 du programme de cartes de crédit professionnelles et de carte pour petits achats, présenté pour la première fois en février 2003. Toutes les personnes disposant de cartes pour petits achats et de cartes de crédit professionnelles doivent suivre les directives pertinentes. Ces cartes ont pour but de réduire les coûts de traitement et de faciliter les rapprochements de comptes des représentants élus et de leur personnel, du personnel du greffier municipal et chef du contentieux et du Service des finances. Les

cartes pour petits achats ne permettent pas les dépenses de déplacement et d'accueil, mais les cartes de crédit professionnelles le permettent.

Sous la supervision du greffier municipal adjoint et des gestionnaires des services de soutien du maire et du Conseil, des cartes de crédit professionnelles sont à la disposition des conseillers depuis 2009. Les membres du Conseil qui acceptent une carte de crédit professionnelle doivent rencontrer le greffier municipal adjoint pour passer en revue les procédures liées aux cartes pour petits achats et la Politique liée aux cartes de crédit professionnelles. De plus, ils doivent signer une entente pour les détenteurs de cartes pour petits achats, vérifiant leur compréhension et leur respect des politiques et des procédures relatives à l'utilisation de la carte de crédit professionnelle ou de la carte pour petits achats.

Les représentants élus qui reçoivent une carte de crédit professionnelle ou une carte pour petits achats doivent respecter les règles suivantes :

- Fournir des reçus acceptables qui indiquent en détail le bien ou le service acheté, le prix unitaire, le coût total, le fournisseur et les taxes. Un bordereau de carte de crédit n'indiquant que la valeur de l'achat ne constitue pas un reçu acceptable. En cas de perte du reçu original, tout doit être mis en œuvre pour en obtenir une copie.
- Veiller à ce que les achats soient faits conformément au *Règlement sur les achats* de la Ville d'Ottawa.
- Rembourser à la Ville d'Ottawa les achats ou les frais inappropriés.
- Remettre au personnel du greffier tous les reçus associés aux cartes de crédit professionnelles et aux cartes pour petits achats avant le 15 du mois. Dans les trois (3) jours ouvrables suivants, chaque bureau recevra un état de compte rapproché aux fins de signature et d'approbation. Les bureaux doivent alors retourner les états de compte signés et approuvés dans les trois (3) jours ouvrables.
- Avec l'appui des gestionnaires des services de soutien du maire et du Conseil municipal, remettre des états de compte approuvés à l'Unité des services financiers aux fins d'examen dans les cinq (5) jours ouvrables de la date finale du cycle.
- Les retards en matière d'états de compte rapprochés ne seront pas tolérés. En l'absence d'un état de compte rapproché ou en cas de dépassement de la date

de remise prévue, les privilèges des détenteurs de carte sont suspendus jusqu'à la réception du rapprochement de l'état de compte.

- Le non-respect de la Politique relative aux cartes de crédit professionnelles et des procédures liées aux cartes pour petits achats peut entraîner l'annulation de la carte concernée, laquelle ne pourra être réactivée que par l'approbation du greffier municipal adjoint.

La disposition recommandée pour la Politique sur les dépenses du Conseil complète, mais ne remplace pas les exigences figurant dans les procédures liées aux cartes de crédit pour petits achats et dans la Politique relative aux cartes de crédit professionnelles.

Responsabilisation

La Politique sur les dépenses du Conseil proposée intègre les lignes directrices actuelles relativement à la responsabilité personnelle des conseillers quant aux dépassements budgétaires. Plus particulièrement, les membres du Conseil ne peuvent pas dépasser le budget annuel alloué aux services de leur circonscription. Toute dépense excédentaire tombe sous la responsabilité du conseiller et celui-ci doit la payer à titre personnel; aucun déficit ni surplus n'est reporté d'une année à l'autre.

Divulgence publique

« Mon bureau fait régulièrement la promotion de la transparence et de l'ouverture quand il est question des dépenses financées par l'argent des contribuables. Par conséquent, c'est une bonne raison pour que les renseignements sur les dépenses de déplacement, d'accueil et autres engagées par les conseillers municipaux soient accessibles au public³⁹. »
[traduction libre]

Ann Cavoukian, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario

Le 28 février 2013, Ann Cavoukian, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, a écrit aux ministres des Services gouvernementaux et des Affaires municipales et du Logement afin de demander que le gouvernement étudie des

³⁹ Cavoukian, Ann. *Letter to the Honourable Harinder S. Takhar and the Honourable Linda Jeffrey*. Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario. 28 février 2013.

modifications possibles à apporter à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, adoptée en 1990. La commissaire a demandé précisément que cette loi soit élargie pour inclure certains documents des conseillers municipaux en Ontario, particulièrement ceux liés aux dépenses de déplacement, d'accueil et autres.

Le personnel croit que la Ville d'Ottawa est « à l'avant-garde » en la matière puisque le Conseil municipal et tout le personnel du Comité exécutif divulguent déjà les dépenses de leurs bureaux respectifs. Le Conseil a approuvé la pratique actuelle en matière de divulgation publique le 8 décembre 2010 dans le cadre du rapport sur la gouvernance de 2010-2014; de plus, depuis le 1^{er} janvier 2011, les dépenses de bureau relatives aux frais d'accueil, aux dons, aux commandites, aux événements spéciaux et aux déplacements sont divulguées en détail.

En décembre 2011, le Conseil municipal a approuvé que « tous les frais d'accueil actuellement consignés relativement à des repas doivent être accompagnés du nom des personnes concernées, du nom et de l'adresse de l'établissement, ainsi que de la date, du prix et de l'objectif du repas ». Il a de plus précisé que les conseillers ne sont pas tenus de dresser la liste des participants aux événements communautaires de nature sociale, protocolaire ou cérémoniale ou aux événements sociaux auxquels participaient des groupes nombreux (plus de 10 personnes), aux événements scolaires ou à des événements similaires pendant lesquels aucune affaire municipale n'est négociée et qu'ils sont tenus de divulguer les noms de tous les mineurs qui reçoivent un cadeau.

Dans le cadre de l'examen de mi-mandat sur la gouvernance réalisé en février 2013, le Conseil municipal a demandé au personnel d'élaborer une politique de divulgation systématique et proactive avant la fin du deuxième trimestre de 2013 pour faciliter une divulgation efficace de l'information publique de la part du personnel. La divulgation systématique est la publication systématique ou automatique de certains types de documents administratifs et opérationnels en réponse à des demandes informelles ou en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*. La divulgation proactive est la publication périodique des documents généraux avant une demande formelle ou informelle, ou en l'absence d'une telle demande. La divulgation proactive, aussi appelée diffusion automatique, s'applique habituellement aux documents généraux ou aux statistiques.

En respectant cette orientation et dans la foulée de son engagement en matière de responsabilisation et de transparence, le Conseil a également approuvé la divulgation proactive sur une base annuelle, dans le rapport de mi-mandat sur la gouvernance, des événements organisés par le Bureau du protocole ainsi que des cadeaux protocolaires remis au nom de la Ville.

Le Bureau du protocole gère la coordination et la tenue d'événements et de réceptions présidés par le maire, ou la personne désignée par lui, au nom de la Ville d'Ottawa. Il tient à jour également une liste de cadeaux uniques et appropriés que le maire (ou la personne désignée) et (ou) des représentants municipaux peuvent donner au nom de la Ville d'Ottawa à des dignitaires en visite ou à des personnes en visite officielle. Les cadeaux peuvent également être des dons faits au nom de la Ville d'Ottawa dans le cadre d'activités de financement locales organisées par des groupes communautaires à but non lucratif. La divulgation annuelle en matière de protocole sera présentée dans la section Divulgation publique du site Ottawa.ca; elle indiquera les événements, en nommant le nom et le type de l'événement, le budget total de l'événement et les commandites reçues pour l'événement, ainsi que les cadeaux, en nommant le type de cadeau, la raison du cadeau, le nom du destinataire et la valeur totale du cadeau.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée

Lorsque la question de la divulgation publique des noms des personnes recevant des cadeaux de la part des conseillers a été abordée pour la première fois, des craintes relatives à la protection de la vie privée ont été exprimées en lien avec la divulgation de renseignements personnels.

Les conseillers ont été avisés que les bureaux des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée successifs en Ontario ont conclu qu'il faudrait rendre public la majeure partie des détails relatifs aux demandes de remboursement avec des fonds publics des dépenses des représentants et des employés du gouvernement conformément aux exigences d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* ou à son équivalent à l'échelle provinciale, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a adopté une démarche cohérente dans son analyse et sa prise de décision en ce qui concerne ce type de demandes, démarche selon laquelle tous ou presque tous les détails des dépenses sont divulgués et seuls les renseignements de nature vraiment personnelle (comme ceux relatifs aux cartes de crédit) ne le sont pas, contrairement aux renseignements sur les activités ou la fonction officielle d'une personne. Cette démarche s'applique également aux renseignements concernant un tiers qui, dans le cadre de ses fonctions professionnelles, d'affaires ou officielles, a été reçu par un représentant du gouvernement au moyen de deniers publics. Les renseignements de nature vraiment personnelle, non professionnelle et non officielle, même lorsqu'ils sont liés à une demande de remboursement des dépenses, peuvent être protégés.

Comme il a été dit plus haut, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée s'est penchée sur des questions relatives aux représentants élus au cours des années. Dans le cadre de décisions remontant à 1996, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu que les membres du Conseil municipal (à l'exception du maire) ne sont pas des fonctionnaires ou des employés de la municipalité. Par conséquent, à moins que les documents ne soient jugés comme étant sous « la garde ou le contrôle » de la municipalité (comme les reçus et d'autres documents officiels) les documents d'un conseiller de quartier ne sont pas visés par la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*.

Récemment, cette question a attiré l'attention du public en raison d'une série de décisions de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée concernant des demandes d'accès à des renseignements sous la garde des conseillers de la Ville de Toronto. Dans ses trois décisions, l'arbitre du Bureau de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a maintenu la décision de la Ville de Toronto voulant que les documents demandés n'étaient pas sous la garde ou le contrôle de la Ville et que, par conséquent, ils n'étaient pas visés par la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*.

Cependant, et comme nous l'avons indiqué au début de la présente section, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Ann Cavoukian, Ph. D., a écrit aux ministres des Services gouvernementaux et des Affaires municipales et du Logement afin de demander que le gouvernement étudie des modifications possibles à apporter à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, adoptée en 1990. La commissaire a demandé précisément que cette loi soit élargie pour inclure certains documents des conseillers municipaux en Ontario, particulièrement ceux liés aux dépenses de déplacement, d'accueil et autres.

Alors que la Politique sur les dépenses du Conseil proposée prévoit une transparence accrue en ce qui concerne les types de dépenses des conseillers dont a fait part M^{me} Cavoukian au gouvernement provincial dans sa lettre du 28 février 2013, le personnel ne sait pas précisément si ce sont les seuls documents de conseillers qu'elle suggère d'intégrer à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*. Le personnel continuera de suivre le dossier et avisera le Conseil de tout changement pertinent.

Transparence contre règlements

Le personnel a examiné un large éventail de règlements contenus dans les politiques de dépenses que doivent respecter les conseillers en matière de cadeaux, de dons, de billets d'événements et d'accueil. Certains règlements permettent aux conjoints et (ou)

au personnel politique des conseillers d'assister à des événements aux frais du budget du bureau, d'autres ne le permettent pas. Certains exigent la production et l'examen de formulaires décrivant l'objectif professionnel des cadeaux, des dons, des événements, etc.; certains exigent une approbation du Conseil pour tous les cadeaux ou pour tous les déplacements; d'autres interdisent simplement les cadeaux et les déplacements.

Les exigences en matière de divulgation publique contenues dans la Politique sur les dépenses du Conseil proposée reposent sur la notion de transparence accrue dans ces domaines contrairement aux règlements établis, dans le respect des principes fondamentaux du Code de conduite proposé.

Le Conseil municipal a déjà mis en place un certain nombre de pratiques relatives aux déplacements professionnels des conseillers; par ailleurs, le modèle de divulgation publique actuel traite également des déplacements professionnels financés par le conseiller. Un autre type de déplacement professionnel repose sur plusieurs approbations du Comité et du Conseil : le Comité des finances et du développement économique approuve sur une base annuelle les congrès d'associations municipales et les comités; les déplacements des présidents ou des personnes désignées de la Commission du transport en commun et du Comité de l'urbanisme ont été approuvés pour le mandat de ces entités respectives; et les conseillers peuvent recevoir une séance de formation par année d'une association municipale (pour un maximum de 1000 \$).

Le 17 janvier 2011, le Comité des finances et du développement économique a approuvé la motion suivante déposée par la conseillère Wilkinson, laquelle était conforme aux pratiques passées :

Que les conseillers participant à un congrès déposent un rapport sur ce qu'ils ont acquis dans le cadre de ce congrès et sur la façon dont ils ont mis de l'avant la position ou les intérêts de la Ville dans les tribunes publiques. [traduction libre]

Dans l'application de cette directive, les rapports des conseillers ont pris plusieurs formes. À titre de présidente de la Commission, la conseillère Deans a fait le point verbalement sur un congrès auquel elle avait assisté. Le conseiller Qadri a présenté un rapport (à la demande du Comité) à la réunion du 13 octobre 2009 du Comité de l'urbanisme et de l'environnement sur sa participation à une tournée sur la conversion des déchets en énergie en Suède. Le conseiller Hume a également fait le point verbalement après chaque congrès auquel il a assisté et a également déposé des rapports écrits au Comité de l'urbanisme tel qu'il lui a été demandé (le plus récemment,

concernant l'American Planning Association Conference à la réunion du 23 octobre 2012 du Comité de l'urbanisme).

La proposition visant la divulgation publique de tous les déplacements professionnels des conseillers faits au nom de la Ville cadre avec la divulgation des déplacements payés à même les budgets des conseillers.

Pour les conseillers, le changement clé consiste en l'ajout des catégories de divulgation publique. Cependant, il faut souligner que ces révisions ne nécessitent aucune modification importante dans les pratiques actuelles. Les membres fournissent déjà tous les renseignements cités ci-dessous sauf en ce qui concerne la demande initiale des organisations relativement aux contributions et aux commandites. Le personnel croit que la divulgation accrue correspond, du moins en partie, à l'esprit de la demande de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée en ce qui concerne les modifications possibles à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*.

Les modifications proposées aux exigences en matière de divulgation publique sont les suivantes :

Conditions et exigences relatives à la divulgation publique

• **Contributions et commandites**

- Les contributions doivent être accompagnées d'une demande de l'organisation décrivant en détail le groupe et l'objectif de la contribution.

• **Cadeaux offerts par des conseillers**

- L'objectif professionnel et la date de la rencontre ayant occasionné la dépense doivent être fournis.
- Le reçu détaillé original décrivant les articles achetés et le coût total doit être fourni.
- Le nom et l'adresse de l'établissement doivent être indiqués.
- Les noms complets de tous les participants à la rencontre doivent être fournis, ainsi que leurs affiliations s'ils représentent une organisation ou une entreprise. Les noms des personnes qui reçoivent des cadeaux ne constituent pas des renseignements confidentiels.

- **Événements spéciaux auxquels participent les conseillers**
 - Le nom exact de l'événement doit être indiqué.
 - La date et le lieu de l'événement doivent être indiqués.
 - Les noms de toutes les personnes qui y participent avec le conseiller doivent être fournis.
 - Les reçus et les factures détaillés de toutes les dépenses doivent être fournis.
 - Une copie des billets achetés doit être fournie.
- **Déplacements**
 - L'adresse, la durée et la raison de la rencontre doivent être indiquées.
 - Les demandes de remboursement des frais de déplacement doivent comprendre un itinéraire confirmant les dates de déplacements et les réservations de vols, une facture originale de l'hôtel décrivant le prix de la chambre et autres frais accessoires, une brochure du congrès confirmant le coût de participation et les dates ainsi que les reçus de taxi ou de stationnement.
 - Les conseillers doivent déclarer au commissaire à l'intégrité, avant le premier jour du voyage, tous les coûts de déplacement financés par un organisme admissible en vertu du Code de conduite (c.-à-d. le gouvernement provincial, régional ou local ou leurs subdivisions politiques ou le gouvernement fédéral ou un gouvernement étranger dans un pays étranger ou l'organisateur d'un congrès, d'un séminaire ou d'une activité auquel le conseiller est invité à prendre la parole à titre officiel).

Restrictions particulières

La Politique sur les dépenses du Conseil proposée prévoit des restrictions particulières touchant une petite partie des dépenses. Ces restrictions découlent de conseils directs du commissaire à l'intégrité en matière de pratiques exemplaires.

Les changements proposés aux contributions que peuvent faire les conseillers à même leurs budgets alloués aux services de la circonscription pour les activités, les événements et les organisations communautaires ont pour but de rendre ces

contributions conformes aux articles V et VI du Code de conduite proposé concernant l'abus de pouvoir et l'utilisation des ressources municipales.

Le budget alloué aux services de la circonscription vise principalement à permettre aux conseillers de remplir leurs fonctions à titre de représentants élus. Bien que des contributions aussi petites contribuent au renforcement de la communauté et soient importantes pour de nombreux groupes communautaires, ces dépenses doivent continuer à représenter une petite proportion des dépenses annuelles du budget alloué aux services de la circonscription. Un seuil annuel maximal de 3,5 % du budget d'exploitation a fait l'objet d'une proposition, proportion qui correspond approximativement à la médiane des sommes dépensées par les conseillers en 2011 et en 2012.

De même, certains dons faits jusqu'à maintenant à même les budgets des conseillers étaient directement destinés à des particuliers et à des groupes communautaires pour divers objectifs et diverses raisons. Ces contributions, habituellement des montants relativement petits, sont l'équivalent de subventions accordées par les conseillers en appui à des objectifs municipaux et communautaires. De tels versements aux particuliers constituent toutefois une pratique pouvant mener à plusieurs interprétations quant au motif de la contribution. D'un point de vue positif, on peut considérer cette pratique comme une contribution faite à de bonnes « personnes qui contribuent » à la communauté; d'un point de vue négatif, on peut la voir comme du trafic d'influence.

Par conséquent, on recommande que les contributions directes aux particuliers ne soient plus permises et se limitent aux groupes ou aux organismes communautaires à la suite d'une demande précise relative à une activité communautaire. Comme nous l'avons déjà dit, les contributions ne seront faites que sous la forme d'un chèque de la Ville d'Ottawa à un groupe ou à un organisme et seront appuyées par une demande écrite attestée.

Une autre pratique, survenant habituellement en fin d'année, consiste à transférer des fonds des budgets alloués aux services de la circonscription vers différents services financés par la Ville. Bien que cette pratique ne soit pas mauvaise en soi puisque le Conseil a déjà approuvé par vote les dépenses jugées appropriées par le conseiller à partir des sommes disponibles dans son budget, c'est un principe de base en matière de comptabilité publique de ne pas destiner les sommes à d'autres fins que celles ayant été spécifiquement approuvées par une autorité publique sans obtenir l'approbation des autorités compétentes.

La pratique se prête également à des interprétations négatives. D'une part, le Conseil a établi des limites budgétaires annuelles pour les services municipaux, pratique qui

augmente indirectement certains budgets autrement assujettis au contrôle du Conseil. Cela peut également être perçu comme du trafic d'influence au sein de l'administration municipale ou entraîner une perception que certains services de la Ville cherchent à gagner la faveur du représentant public élu pour obtenir davantage de ressources.

Par conséquent, les dispositions recommandées ci-dessous établissent la limite maximale des contributions annuelles à 3,5 % du budget alloué aux services de la circonscription et prévoient que les conseillers ne puissent transférer des sommes du budget alloué aux services de la circonscription vers un service financé par la Ville qu'avec l'approbation du Conseil (par voie de motion ou d'un rapport d'un conseiller) de la manière suivante :

- À moins d'une approbation contraire par voie de motion du Conseil, les contributions sont limitées à 3,5 % du budget annuel alloué aux services de la circonscription du conseiller.
- Les contributions doivent être faites sous forme de chèques de la Ville d'Ottawa à un groupe ou un organisme communautaire, non pas sous forme de chèques personnels du conseiller ou d'un membre de son personnel.
- À moins d'une approbation contraire par voie de motion du Conseil, les contributions faites aux particuliers, aux entreprises ou aux services financés par la Ville sont interdites.
- L'achat de biens matériels à titre de contributions est interdit.

En ce qui concerne la définition des dépenses non admissibles, le personnel recommande très peu de paramètres, tenant compte des principes que les conseillers doivent rendre des comptes à leurs électeurs et qu'une transparence accrue assure une responsabilisation; il propose les restrictions qu'il considère comme des pratiques exemplaires. La question des achats de biens ou de services auprès d'un membre de la famille a déjà été abordée dans le présent rapport; les autres recommandations se passent d'explications et reflètent les conseils donnés aux conseillers par le Bureau du greffier municipal et chef du contentieux.

- Aucune dépense ne doit créer un conflit d'intérêts, ou une apparence de conflit d'intérêts, pouvant découler de l'achat de biens ou de services auprès d'un membre de la famille d'un conseiller.
- Les dépenses d'alcool ne sont pas permises.
- Les dépenses personnelles (p. ex., des vêtements) ne sont pas admissibles.

- Les cadeaux pour le personnel du conseiller ou d'autres employés de la Ville, ses agences, ses conseils, ses commissions et les entités ayant des buts précis ne sont pas admissibles.

Interprétation et exemptions

Le greffier municipal adjoint et les conseillers peuvent consulter le commissaire à l'intégrité relativement aux dépenses des conseillers ou à toute interprétation sur l'application de cette politique.

Lorsque, après consultation auprès du greffier municipal adjoint et du commissaire à l'intégrité, le bien-fondé d'une dépense a été établi, une exemption peut être accordée. Les exemptions accordées seront inscrites dans le cadre d'une divulgation publique.

Restrictions touchant le budget en cours d'année électorale

La Politique sur les ressources liées aux élections a été adoptée en février 2003 pour fournir aux membres du Conseil et à tout le personnel de la Ville des lignes directrices sur l'utilisation des ressources municipales et des budgets des membres du Conseil en ce qui concerne les élections.

La Politique de la Ville sur les ressources liées aux élections vise à établir un équilibre entre les fonctions remplies par le conseiller pour représenter ses électeurs et l'obligation d'une municipalité de ne pas contribuer, ni d'être perçue comme contribuant, à une campagne électorale. Cette politique est devenue une référence pour les autres municipalités de l'Ontario.

La Politique sur les ressources liées aux élections a récemment été prise en considération dans le cadre de l'Examen de mi-mandat sur la gouvernance du Conseil pour 2010-2014, modification qui visait la « période d'interdiction » (période durant laquelle les ressources municipales et les budgets des membres ne doivent pas servir à commanditer de la publicité, des circulaires, des bulletins ou des dépliants d'information). Plus particulièrement, la « période d'interdiction » a été changée de sorte qu'elle coïncide avec le règlement municipal relatif aux panneaux temporaires sur les propriétés privées, de sorte que les sites Web municipaux des conseillers seraient gelés et la publicité y serait interrompue pendant les 60 jours précédant et incluant le jour du scrutin. Aussi, toutes les communications comme les bulletins et les dépliants d'information doivent être distribués avant le début de la « période d'interdiction ».

Voici un résumé des dispositions de la Politique sur les ressources liées aux élections visant les budgets des conseillers :

- Les budgets des membres ne doivent jamais servir à commanditer ou à produire du matériel lié à une campagne (c.-à-d. du matériel servant à promouvoir la candidature d'une personne à une charge électorale ou à s'y opposer).
- Au cours d'une année d'élections municipales ou en cas d'élection partielle, les budgets des conseillers ne doivent pas servir à commanditer des communiqués, des circulaires, des bulletins ou des dépliants d'information durant la période d'interdiction.
- Malgré la période d'interdiction, lorsqu'une urgence survient, un problème communautaire non urgent est soulevé ou un événement communautaire annuel est tenu pendant la période de 60 jours précédant et incluant le jour du scrutin, un membre du Conseil peut utiliser les ressources municipales pour communiquer avec ses électeurs ou les informer, sous réserve de l'approbation du greffier municipal et chef du contentieux.
- Un membre du Conseil qui est élu par acclamation ou qui se retire de la vie publique, de sorte qu'il n'est pas candidat aux élections, n'est pas lié par la période d'interdiction.
- Au cours d'une année électorale, une portion proportionnelle du budget annuel (1/12) de chaque bureau de conseiller doit être réservée pour le prochain mandat.
- En cas d'élections partielles de quartier ou à l'échelle de la ville, ou d'une nomination à un poste de conseiller, une partie proportionnelle des fonds réservés au poste laissé vacant sera mise de côté pour le représentant nouvellement élu en fonction de sa date d'entrée en poste.

Code de conduite pour les membres du Conseil

Comme il a été spécifié dans le rapport joint sur un code de conduite pour les membres du Conseil, 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 et chef du contentieux); toutefois, c'est lui qui conseillera les membres du Conseil et le Bureau du greffier municipal et chef du contentieux 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 et chef du

contentieux, le commissaire communique le conseil aux deux parties pour permettre l'élaboration d'un ensemble de pratiques exemplaires.

Date d'entrée en vigueur

Le personnel recommande que la date d'entrée en vigueur de la Politique des dépenses du Conseil soit le 1^{er} juillet 2013.

Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement

« Il était évident que des activités comme le barbecue ou le pique-nique annuel du quartier sont des journées importantes dans la vie d'un quartier et que bon nombre des membres du Conseil considèrent que l'organisation de telles activités fait partie intégrante de leurs responsabilités en tant que conseiller. Elles promeuvent la communauté et offrent aux électeurs l'occasion de socialiser et de se divertir. En effet, dans certains cas, les effets de l'activité se font sentir au-delà des limites du quartier et ont un intérêt panmunicipal, national, voire international. Ce qui semble aussi évident, c'est que ces activités augmentent en nombre et, dans bien des cas, en importance. De plus, un nombre croissant de ces activités dépendent de plus en plus de dons (en espèces et en nature) et de commandites. En réalité, les coûts ne pas peuvent être imputés au budget du bureau du membre.

Conséquemment, je crois qu'il est temps de reconnaître cette réalité. Si l'organisation de telles activités fait réellement partie du rôle des membres du Conseil au sein de leur quartier, ils devraient non seulement pouvoir utiliser le budget de leur bureau pour les soutenir ou pour aider des tiers à organiser de telles activités (comme il est actuellement permis), mais les politiques qui empêchent les membres d'accepter des dons (en espèces ou en nature) et des commandites doivent être révisées. Les exceptions actuelles énoncées à l'article IV permettent aux membres du Conseil d'accepter des invitations à des banquets, à des réceptions ou à des activités semblables. Il semblerait contradictoire de permettre l'acceptation de telles invitations et d'empêcher l'acceptation de dons pour des activités qui bénéficient à la communauté du membre. »⁴⁰ [traduction libre]

David Mullan, commissaire à l'intégrité de Toronto, novembre 2007

⁴⁰ Ville de Toronto. *Donations to Councillor-Organized Community Events*, préparé par D. Mullan, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : novembre 2007, p. 3-4.

Durant l'élaboration du Code de conduite, du registre des cadeaux et de la Politique sur les dépenses du Conseil proposés, le personnel s'est rendu compte que des processus et des politiques régissant les événements et activités de bienfaisance auxquels participent les membres devaient aussi être établis pour y inclure les principes et les lignes directrices couvertes dans le Cadre de responsabilisation dans son ensemble, y compris le registre des lobbyistes.

Puisque la Ville de Toronto est la seule autre municipalité de l'Ontario à avoir un registre obligatoire de lobbyistes ainsi que d'autres outils de responsabilisation pour les membres du Conseil conformément aux dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le personnel a examiné tout le travail du commissaire à l'intégrité de Toronto à l'égard des activités communautaires et de bienfaisance en vertu d'un cadre de responsabilisation.

En juin 2008, en réponse à une demande du Conseil, l'ancien commissaire à l'intégrité, David Mullan, a déterminé les principes fondamentaux qui, à son avis, devaient être adoptés par le Conseil municipal de Toronto à l'égard des activités communautaires. Le commissaire à l'intégrité et le bureau du greffier municipal et chef du contentieux acceptent dans l'ensemble la majorité des principes énoncés :

En particulier, l'élaboration d'une politique adéquate exige l'énumération des principes concurrents et la création de règles qui établissent un équilibre approprié compte tenu de ces principes concurrents.

Toutes les politiques et règles régissant les activités et les programmes communautaires exigent évidemment un consensus à propos des principes fondamentaux. À mon avis, ces principaux fondamentaux sont les suivants :

1. Les activités et les programmes communautaires sont des facettes importantes de la vie des quartiers, et les membres jouent un précieux rôle dans leur organisation (y compris leur financement). Les règles et les politiques sur les dons pour financer des activités et des programmes communautaires doivent en tenir compte et ne pas poser d'obstacles indus à la participation des membres.

2. Il n'y a pas de mal en soi à ce que les membres demandent l'aide financière des électeurs et des entreprises pour soutenir ces activités ou à ce que les membres dirigent ces activités (y compris leur financement) par l'entremise de leur bureau ou d'un tiers sous leur responsabilité entière ou partielle.

3. Les membres bénéficient souvent au niveau politique de leur participation à ces activités et programmes et, lorsqu'ils dépendent entièrement ou en partie du financement des électeurs et des entreprises, il peut exister une perception que les membres y participent uniquement pour améliorer leur image dans le quartier et pour demander un soutien financier dans le cadre d'une campagne électorale continue.

4. Outre l'amélioration de l'image des membres dans leur quartier, le financement externe de telles activités peut donner lieu à d'importantes préoccupations à l'égard des conflits d'intérêts et de l'abus de pouvoir. Ceux qui veulent faire affaire avec la Ville peuvent croire que, pour ce faire, ils doivent soutenir ces activités communautaires. Il y a également le risque qu'on perçoive que les dons versés envers des activités communautaires puissent acheter l'influence des membres.

5. Certains modes de financement d'activités et de programmes communautaires peuvent enfreindre les politiques du Conseil; par exemple, lorsqu'un membre obtient le financement d'une activité ou d'un programme communautaire parallèlement aux négociations concernant des permis d'aménagement en vertu de l'article 37 qui prescrit le processus habituel à suivre ou lorsqu'un membre obtient le financement d'une activité ou d'un programme communautaire d'un lobbyiste inscrit au registre ou d'un promoteur qui a des demandes en traitement.

6. Afin d'atténuer les risques associés à la sollicitation et à l'acceptation de dons pour des activités communautaires, toute politique ou règle doit :

(a) être transparente, peut importe que l'activité soit dirigée par le membre ou par un tiers au nom du membre;

(b) inclure une limite sur la somme d'argent ou la valeur des dons en nature que le membre peut demander ou accepter dans une année civile;

(c) interdire la sollicitation et l'acceptation de dons des lobbyistes inscrits au registre ou de promoteurs qui tentent d'obtenir des permis d'aménagement;

(d) interdire totalement la sollicitation de soutien pour des activités communautaires parallèlement et comme complément aux négociations en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*;

(e) interdire la sollicitation de dons pour des programmes qui sont dirigés ou pourraient être dirigés par la Ville et qui sont assujettis à une différente politique;

(f) interdire les dons autrement permis pour des activités et programmes communautaires au-delà d'une certaine date dans une année d'élections.⁴¹ [traduction libre]

La Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement proposée se fonde sur les pratiques actuelles à la Ville d'Ottawa, sur les décisions du commissaire à l'intégrité de Toronto et sur les leçons retenues des villes de Brampton, de Mississauga et de Toronto.

Activités communautaires organisées par les membres du Conseil

Pour bon nombre, sinon la majorité, des membres du Conseil, l'organisation et la promotion d'activités communautaires font partie intégrante de leur rôle envers leurs électeurs en tant que dirigeant municipal et représentant élu. Dans bien des cas, ces activités s'inscrivent dans une tradition communautaire de longue date et se concentrent sur le développement communautaire, la célébration de l'histoire communautaire et le soutien d'œuvres de bienfaisance locales. Elles prennent l'aspect de barbecues ou de pique-niques communautaires, de carnivals d'hiver, de thés pour les aînés ou d'activités pour souligner la fête du Canada ou Noël.

Le coût de telles activités varie. Dans certains cas, l'activité est organisée par le membre seulement, alors que dans d'autres cas, elle est organisée conjointement avec un organisme communautaire. Certains membres demandent et reçoivent des dons ou des commandites pour organiser ces activités au profit de leur quartier, de leur ville ou d'une œuvre de bienfaisance locale. La Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement proposée établit certains paramètres à suivre dans l'organisation de ces activités, en particulier lorsque des dons sont obtenus de sources externes.

D'abord, la Politique proposée codifie les pratiques actuelles énoncées précédemment. Les membres du Conseil doivent :

- ouvrir un compte de la Ville auprès du directeur, Services de soutien du Conseil;

⁴¹ Ville de Toronto. *Report on Issues Arising Out of Operation of Members Code of Conduct and Complaint Protocol*, préparé par David Mullan, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : 16 juin 2008. p. 13-15.

- rendre compte de la totalité des fonds, biens et services donnés, et notamment fournir la liste des personnes et organismes ayant fait un don;
- rendre compte des dépenses et distributions faites en vue de l'activité;
- s'abstenir d'utiliser les fonds, biens ou services reçus pour l'activité à des fins non liées à celle-ci.

Dans le cas des activités annuelles, les membres peuvent reporter une partie raisonnable des fonds de fonctionnement à une année ultérieure. À la fin de leur mandat, les membres doivent rendre les fonds demeurant dans les comptes, le cas échéant, à l'organisme de bienfaisance ou organisation concernés ou les verser au budget administratif du Conseil, comme s'il s'agissait d'un excédent au budget alloué aux services de la circonscription.

Par rapport à la sollicitation de dons, conformément à la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement, les membres doivent s'abstenir de solliciter ou d'accepter des dons d'un lobbyiste ayant une inscription active au registre des lobbyistes, de ses clients ou de ses employés, sans l'approbation préalable du commissaire à l'intégrité. Pour l'instant, le personnel ne recommande aucune limite à la somme des dons et des commandites qu'un membre peut accepter. Le personnel est d'avis qu'une responsabilisation suffisante est assurée par les dispositions sur la transparence.

Dans l'esprit de transparence et de divulgation que le Conseil applique à ses dépenses municipales, les membres doivent déclarer ces activités dans le cadre du processus de divulgation publique. La déclaration se fera annuellement, compte tenu du fait que la préparation d'une activité de bienfaisance peut prendre plusieurs mois.

« Comme pour toutes les autres formes de cadeaux et d'avantages, les dons et les commandites comportent le risque d'être ou de donner l'impression d'être des pots-de-vin pour des faveurs accordées ou demandées. Non seulement existe-t-il le danger qu'ils puissent acheter l'influence d'un membre, mais, plus insidieusement, ils peuvent donner l'impression qu'il serait sot de ne pas accorder l'aide au membre. En particulier, dans une année d'élections, le problème se pose à savoir où s'arrêtent les responsabilités du membre par rapport à son quartier et où commencent ses activités de campagne. En effet, à moins de tracer une ligne claire, les membres risquent de voir leurs « activités communautaires » assujetties à une longue et coûteuse vérification de

conformité en vertu de la Loi sur les élections municipales. »⁴² [traduction libre]

David Mullan, commissaire à l'intégrité de Toronto, juillet 2008

Tout comme pour les restrictions énoncées dans la Politique sur les dépenses du Conseil, la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement comprend certaines limites quant aux activités qui ont lieu dans une année d'élections. Dans une année d'élections, il peut exister la perception que les activités communautaires organisées par un membre du Conseil sont en fait une activité de campagne.

Comme c'était le cas par le passé durant une année d'élections, les membres du Conseil doivent s'abstenir de solliciter des dons ou de commandites pour une activité qui n'a pas été présentée au cours des deux années précédentes. Une activité est considérée comme ayant été présentée au cours des deux années précédentes si elle répond aux critères suivants :

- elle possède un nom ou un titre très semblable, sinon identique;
- elle a lieu à peu près à la même période;
- elle vise le même objectif général.

En outre, les membres du Conseil doivent s'abstenir d'accepter des dons ou de présenter une activité financée au moyen de dons ou de commandites après qu'ils ont déposé leurs documents de candidature en vue de leur élection à un poste à la Ville d'Ottawa.

Activités et événements de bienfaisance

Les membres du Conseil sont souvent appelés à aider et à soutenir divers organismes de bienfaisance, clubs philanthropiques et autres associations communautaires sans but lucratif. Ainsi, les membres du Conseil soutiennent leur communauté de diverses façons, notamment :

- en acceptant des rôles honorifiques dans des organisations;

⁴² Ville de Toronto. *Integrity Commissioner End of Term Report – 2008*, préparé par D. Mullan, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : juillet 2008, p. 5.

- en associant leur nom à des organisations et à des événements afin de faciliter la collecte de fonds;
- en incitant la communauté et les entreprises à consentir des dons à des organismes de bienfaisance enregistrés, à des organismes sans but lucratif ou à d'autres groupes communautaires.

Pour certains membres, la participation à ces activités et parfois leur organisation font partie intégrante de leur rôle comme représentant de leur communauté. On demande fréquemment au maire d'être le président honoraire d'activités locales de bienfaisance ou d'animer de telles activités (p.ex., le Déjeuneur annuel pour l'amour des arts) et bon nombre des membres du Conseil participent à l'organisation d'activités annuelles au nom d'organismes de bienfaisance précis (p. ex., le tournoi de golf de bienfaisance de la conseillère Jan Harder, l'événement communautaire de la conseillère Diane Deans au profit de la Société Parkinson d'Ottawa.)

La Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement proposée vise à établir l'équilibre entre le rôle des membres du Conseil en tant que dirigeants municipaux et le besoin d'être transparent à l'égard de leur participation. Elle souligne également la nécessité qu'ont les membres d'exécuter leur service communautaire de façon à favoriser la confiance du public, en tenant compte des leçons retenues d'autres municipalités.

La Politique proposée précise que les membres du Conseil ne doivent pas user de l'influence liée au poste qu'ils occupent à des fins autres que l'accomplissement de leurs fonctions officielles et les fins municipales. Pour ce faire, les membres du Conseil devraient tenir compte de certains paramètres lorsqu'ils choisissent de soutenir un tiers qui organise une activité de bienfaisance ou de financement.

D'abord, les membres doivent s'assurer qu'eux-mêmes et leur personnel ne solliciteront pas des fonds directement et qu'ils ne recevront pas de fonds sollicités par l'organisation. Comme divers cas l'ont démontré à Toronto, la sollicitation de dons et de commandites auprès d'un lobbyiste peut donner l'impression qu'il s'agit d'une occasion pour le lobbyiste d'obtenir une faveur du membre. Dans son rapport sur l'infraction du conseiller Ford au Code de conduite des membres du Conseil de la Ville de Toronto, la commissaire à l'intégrité Janet Leiper a émis les commentaires suivants sur la façon dont un véritable désir de soutenir une bonne cause peut être perçu :

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.⁴³ [traduction libre]

Au moment de s'engager à soutenir une tierce partie qui organise une activité de bienfaisance ou de financement, le personnel recommande que les membres du Conseil consultent le commissaire à l'intégrité et obtiennent son opinion écrite en faveur de l'activité afin de confirmer qu'il n'existe aucun conflit entre les intérêts privés du membre et sa charge publique.

En plus de ne pas participer directement à la collecte de fonds, les membres doivent :

- veiller à ce que tous les fonds soient payables directement à l'organisation et à ce que tous les dons en nature aillent directement à l'organisation;
- veiller à ce que leur engagement et leur appui ne demandent pas beaucoup de temps au personnel et (ou) n'exigent pas de ressources importantes de la part de la Ville;
- s'abstenir de participer directement aux décisions concernant l'affectation des fonds ou la détermination des récipiendaires des fonds et ne pas être liés aux aspects financiers de ces activités externes sans l'approbation préalable du commissaire à l'intégrité;
- veiller à ce que, si l'organisation recueille une somme supérieure à 25 000 \$ (déduction faite des dépenses), elle doive publier des états financiers vérifiés

⁴³ Ville de Toronto. *Report on Violation of Code of Conduct by Councillor Rob Ford*, préparé par J. Leiper, commissaire à l'intégrité. [Toronto, Ont.] : août 2010, p. 13-14.

énumérant les recettes, les dépenses, les donateurs et les sommes versées aux récipiendaires.

Date d'entrée en vigueur

Le personnel recommande que la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement entre en vigueur le 1^{er} juillet 2013 afin d'accorder suffisamment de temps aux membres pour consulter le commissaire à l'intégrité afin d'obtenir son approbation préalable, selon le cas.

INCIDENCES SUR LE SECTEUR RURAL

Le présent 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 la greffière municipale adjointe et par le commissaire à l'intégrité.

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

Il s'agit d'un rapport panmunicipal.

IMPLICATIONS JURIDIQUES

Conformément à la sous-section 223.2(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités ont le pouvoir statutaire « d'établir des codes de déontologie à l'intention des membres du conseil et des conseils locaux de la municipalité. Donc, ce rapport ne donne lieu à aucune incidence juridique pour le Comité et le Conseil qui étudient le présent rapport.

INCIDENCES SUR LA GESTION DU RISQUE

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

INCIDENCES FINANCIÈRES

Le présent rapport n'a aucune incidence financière.

RÉPERCUSSIONS SUR L'ACCESSIBILITÉ

Le présent rapport n'a aucune répercussion sur l'accessibilité.

RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES

Le présent rapport n'a aucune répercussion sur l'environnement.

INCIDENCES TECHNOLOGIQUES

Le présent rapport n'a aucune incidence technologique.

MODALITÉS DES PRIORITÉS DU CONSEIL

Le présent rapport soutient les Priorités pour le mandat du Conseil relatives à la gouvernance, à la planification et à la prise de décisions (GP1 : 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 de la Politique sur les dépenses du Conseil

Document 2 : Ébauche de la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement

**JOINT FINANCE AND ECONOMIC
DEVELOPMENT COMMITTEE &
GOVERNANCE RENEWAL SUB-
COMMITTEE
REPORT 3
8 MAY 2013**

354

**CONJOINTE COMITÉ DES FINANCES
ET DU DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET SOUS-COMITÉ DU
RENOUVELLEMENT DE LA
GOUVERNANCE
RAPPORT 3
LE 8 MAI 2013**

MISE EN ŒUVRE

Suivant l'approbation du Conseil, le Bureau du greffier municipal et chef du contentieux travaillera avec le commissaire à l'intégrité à donner de la formation aux membres du Conseil et à leur personnel sur les modalités de la Politique sur les dépenses du Conseil et celles de la Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement.

POLITIQUE SUR LES DÉPENSES DU CONSEIL

1 Aperçu de la politique

La Politique sur les dépenses du Conseil fournit des directives aux membres du Conseil quant aux dépenses qui les soutiennent dans l'exécution de leurs obligations prévues par la loi à titre de représentant élu. Le budget alloué aux services de la circonscription a comme objectif de fournir des ressources aux membres afin qu'ils puissent :

- gérer leurs bureaux à l'hôtel de ville et dans leur quartier pour les soutenir dans leur rôle;
- tenir des réunions et communiquer avec leurs électeurs et d'autres intervenants;
- soutenir et promouvoir des activités ou des groupes communautaires dans leur quartier et dans la communauté élargie;
- représenter la Ville à l'occasion de cérémonies, d'événements et de conférences.

La Politique vise à :

- fournir une marge de manœuvre aux membres afin qu'ils puissent affecter les ressources de la façon la plus efficace pour répondre à leurs besoins précis;
- éclaircir les processus que les membres et leur personnel doivent utiliser pour gérer leur budget en simplifiant et en exposant les règles dans les grandes lignes;
- reconnaître la responsabilité des membres par rapport à la gestion des ressources de la Ville qu'on leur a allouées.

Les principes suivants doivent être appliqués dans l'interprétation de la présente Politique :

(a) Autonomie du Conseil

- Le Conseil municipal, en tant qu'organe décisionnel de la Ville, est un organe séparé et distinct de l'organe administratif de la Ville.
- L'autonomie du Conseil est prévue dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

(b) Intégrité du Conseil

- L'intégrité du Conseil dans son ensemble et des bureaux des membres doit être protégée.
- Les intérêts du Conseil municipal dans son ensemble sont plus importants que les intérêts des membres particuliers.

(c) Responsabilisation

- Les membres sont les régisseurs des ressources de la Ville et, en fin de compte, sont responsables envers le public et leurs électeurs du type et du niveau de dépenses engagées.
- Puisque les membres utilisent des fonds publics pour exercer leurs fonctions, le public s'attend à ce que ces fonds soient utilisés uniquement pour l'exécution des fonctions publiques.
- Les dépenses des membres doivent être raisonnables et doivent correspondre aux attentes du public envers un représentant élu.
- Les frais professionnels et les frais personnels des membres doivent demeurer séparés.

(d) Transparence

- Le public a le droit d'être tenu au courant de la façon dont les fonds publics alloués aux membres sont dépensés.
- Le droit du public d'obtenir de l'information sur les dépenses des membres doit être soupesé par rapport au besoin de protéger la vie privée et les renseignements personnels, et suffisamment de temps doit être accordé pour la comptabilité et le rapprochement adéquat des dépenses.

(e) Marge de manœuvre et limites

- Les membres ont besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour remplir leur rôle, gérer leur bureau et défendre les intérêts publics.
- Les membres participent à la vie de leur communauté différemment.
- Les dépenses ne doivent pas être en conflit avec d'autres lois et politiques connexes (p.ex., la Politique sur les ressources liées aux élections).

- Tous les principes et les règles de comptabilité et de vérification liés à la *Loi de l'impôt sur le revenu* doivent être respectés.

Une exemption écrite à cette Politique peut être accordée par le greffier municipal et chef du contentieux et (ou) par le greffier municipal adjoint en consultation avec le commissaire à l'intégrité au besoin.

2 Cadre législatif

Le cadre législatif sur lequel s'appuie la Politique sur les dépenses du Conseil est la *Loi de 2001 sur les municipalités*. L'article 224 de la loi décrit le rôle du Conseil municipal :

- représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;
- élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;
- déterminer les services que fournit la municipalité;
- 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 les décisions du Conseil;
- veiller à la responsabilisation et à la transparence des activités de la municipalité, y compris les activités de ses cadres supérieurs;
- préserver l'intégrité financière de la municipalité;
- exercer les fonctions du Conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi.

L'article 225 décrit également le rôle du maire en tant que président du Conseil :

- agir en tant que premier dirigeant de la municipalité;
- présider les réunions du Conseil pour que ses travaux puissent être effectués avec efficience et efficacité;
- faire preuve de leadership dans ses rapports avec le Conseil;
- fournir des renseignements et faire des recommandations au Conseil à l'égard de son mandat d'assurer la mise en place de politiques administratives, de responsabilisation et de transparence;

- représenter la municipalité aux cérémonies et aux réceptions officielles;
- exercer les fonctions du président du Conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi.

3 Affectation et gestion du budget

3.1 Affectation du budget

Budget alloué aux services de la circonscription des membres du Conseil

Les membres du Conseil disposent d'un budget alloué aux services de la circonscription pour le fonctionnement de leur bureau. Parmi les dépenses acceptables figurent les dépenses relatives aux activités communautaires, les contributions, les dons et les commandites, les fournitures de bureau et la dotation en personnel. Les membres du Conseil ne peuvent pas dépenser une somme supérieure à celle allouée dans le budget alloué aux services de la circonscription. Les membres du Conseil sont responsables de tout déficit et doivent le rembourser personnellement. Ni les déficits ni les excédents ne peuvent être reportés à une année subséquente. Cette disposition est particulièrement importante dans une année d'élections puisqu'il doit y avoir suffisamment de fonds dans les coffres pour que le représentant nouvellement élu puisse gérer son bureau.

Lorsque le budget alloué aux services de la circonscription d'un membre semble afficher un déficit, le greffier municipal adjoint en avisera immédiatement le membre par écrit et, de concert avec le directeur des Services de soutien du Conseil municipal ou le directeur des Services de soutien du maire, selon le cas, travaillera avec le membre pour régler le problème.

Budget administratif du Conseil

Le greffier municipal et chef du contentieux a la responsabilité de surveiller le budget des représentants élus. Sous la surveillance du greffier municipal adjoint, le budget administratif du Conseil est utilisé pour financer une gamme d'articles communément utilisés dans chaque bureau et pour couvrir d'autres dépenses de soutien du Conseil ou requises en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Le salaire, les avantages et l'indemnité de déplacement des membres du Conseil sont puisés dans le budget administratif du Conseil. Les frais de voyage des membres lorsqu'ils participent à des conférences, à des réunions de comités et de commissions d'organismes municipaux ou à d'autres activités semblables peuvent

aussi être payés à même ce budget, conformément aux politiques et aux procédures pertinentes.

3.2 Lignes directrices sur les dépenses et méthodes comptables

Les demandes de remboursement des dépenses des membres doivent respecter les principes comptables et de vérification fondamentaux ainsi que les lignes directrices suivantes :

- Les dépenses doivent être liées aux activités de la Ville d'Ottawa; les membres et leur personnel ne peuvent demander le remboursement de dépenses de nature personnelle.
- Les dépenses doivent correspondre à ce qui est permis dans le *Manuel administratif des conseillers*.
- Les dépenses ne doivent pas créer, ni donner l'impression de créer, un conflit d'intérêts en raison de l'achat de biens ou services d'un membre de la famille.
- Les dépenses doivent avoir été engagées par les membres ou leur personnel. Le remboursement des dépenses engagées par des tiers n'est pas permis.
- Les budgets des membres ne doivent pas être utilisés au profit de certains citoyens particuliers ou d'entreprises particulières (p.ex., pour payer des pénalités fiscales, des contraventions, de voyages personnels).
- Les conseillers et leur personnel doivent fournir une documentation adéquate, y compris les originaux des reçus détaillés et une ventilation des taxes, pour appuyer toutes leurs demandes de remboursement de dépenses. La seule présentation de reçus ou de relevés de carte de crédit n'est pas suffisante et ne sera pas acceptée. En cas d'achat en ligne, une copie de la confirmation doit être jointe à la demande. Les conseillers ou leur personnel autorisé doivent signer directement toutes les factures et tous les reçus originaux. Les documents portant seulement un timbre de signature ou une signature électronique ne seront pas acceptés.
- La délégation du pouvoir de signature au personnel doit être consignée dans le formulaire approprié et remise au directeur des Services de soutien du Conseil municipal ou au directeur des Services de soutien du maire avec l'échantillon des signatures avant la première opération.
- Les factures doivent inclure une description des biens achetés ou des services rendus, le coût, les taxes applicables et le numéro d'inscription aux fins de la

TPS. Si le numéro d'inscription aux fins de la TPS n'est pas fourni, l'adjoint du membre doit communiquer avec le fournisseur pour l'obtenir.

- La Ville d'Ottawa est exonérée de payer la TPS. La TPS versée aux fournisseurs ne sera pas comprise dans le montant imputé au budget alloué aux services de la circonscription du membre.
- Les biens matériels et intellectuels achetés par l'entremise du budget alloué aux services de la circonscription appartiennent au bureau et non au membre. Les reçus originaux et une photo de l'achat sont requis aux fins d'inventaire.
- Tous les dons de bienfaisance financés à même le budget alloué aux services de la circonscription doivent être faits par chèque ou avec une carte pour petits achats et tous les reçus pour dons de bienfaisance doivent être libellés au nom de la Ville d'Ottawa. Les reçus pour dons de bienfaisance doivent être remis au directeur des services de soutien du Conseil municipal ou au directeur des services de soutien du maire. Aucun don de bienfaisance fait en espèces par un conseiller ou un membre de son personnel ne sera remboursé à moins qu'un reçu ne soit fourni.
- Les dépenses de communication et de publicité faites par un conseiller pour une zone géographique située à l'extérieur de son quartier ne seront pas permises sans l'approbation préalable du greffier et chef du contentieux ou du greffier municipal adjoint, en consultation avec le commissaire à l'intégrité. Néanmoins, on reconnaît que la distribution des journaux communautaires et que certains itinéraires postaux non adressés puissent traverser les limites des quartiers, situation qui constitue une exemption lorsqu'elle échappe au contrôle du conseiller.
- Les dépenses doivent être imputées dans l'année où elles ont été engagées. Elles ne peuvent être reportées prospectivement.
- Les membres qui imputent des dépenses à l'année courante doivent avoir reçu le bien et (ou) le service avant le 31 décembre de cette même année.
- Les reçus originaux doivent être soumis dans les 90 jours de l'achat et avant la date finale de traitement des paiements dans l'année budgétaire telle que déterminée par le Service des finances.
- À la fin de l'année, lorsque des dépenses ont été engagées, mais que les factures ne sont pas encore reçues, les membres doivent en informer le directeur des Services de soutien du Conseil municipal ou le directeur des Services de

soutien du maire, selon le cas, pour qu'un élément de passif soit établi. Les factures d'une année précédente qui n'ont pas été établies comme élément de passif ne seront pas remboursées à partir du budget de l'année précédente. Le paiement peut toutefois être effectué contre le budget de l'année courante.

- Afin de préserver l'intégrité financière, les membres du Conseil doivent approuver les remboursements versés directement à leur personnel. Le greffier municipal et chef du contentieux ou le greffier municipal adjoint doit approuver les remboursements versés directement aux membres du Conseil.
- Lorsqu'un membre du Conseil ou un membre de son personnel demande le remboursement d'une dépense, une preuve de paiement doit aussi être soumise;
- Les membres du Conseil peuvent obtenir une carte de crédit professionnelle ou une carte d'achats qui offre une plus grande marge de manœuvre quant à l'achat de biens et services, y compris les frais de voyages. Ces cartes comprennent des exigences précises en matière de consignation et de responsabilité.

4 Divulcation publique

Tous les membres du Conseil préparent mensuellement un rapport sur leurs dépenses. Ces rapports sont ventilés selon une série de catégories par souci de commodité. Un rapport détaillé est fourni pour les dépenses relatives aux dons et aux commandites, aux frais d'accueil, aux événements spéciaux et aux frais de voyage. Les membres du Conseil doivent tenir compte des exigences en matière de documents à l'appui des dépenses permises et doivent s'assurer de fournir les renseignements nécessaires. Les chiffres définitifs inscrits au budget de chaque membre sont aussi diffusés annuellement.

En outre, conformément aux exigences législatives de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, un état de la rémunération, des avantages et des dépenses versés aux membres et membres désignés du Conseil ainsi qu'aux membres de la Commission des services policiers doit être remis au Conseil annuellement.

Dans un esprit de transparence et de responsabilisation, les frais de bureau de chaque membre du Conseil seront affichés sur le site Web de la Ville.

Conditions et exigences relatives à la divulgation publique

• **Contributions et commandites**

- Les contributions doivent être accompagnées d'une demande de l'organisation décrivant en détail le groupe et l'objectif de la contribution.

• **Cadeaux offerts par des conseillers**

- L'objectif professionnel et la date de la rencontre ayant occasionné la dépense doivent être fournis.
- Le reçu détaillé original décrivant les articles achetés et le coût total doit être fourni.
- Le nom et l'adresse de l'établissement doivent être indiqués.
- Les noms complets de tous les participants à la rencontre doivent être fournis, ainsi que leurs affiliations s'ils représentent une organisation ou une entreprise. Les noms des personnes qui reçoivent des cadeaux ne constituent pas des renseignements confidentiels.
- les conseillers ne sont pas tenus de dresser la liste des participants aux événements communautaires de nature sociale, protocolaire ou cérémoniale ou aux événements sociaux auxquels participent des groupes nombreux (plus de 10 personnes), aux événements scolaires ou à des événements similaires pendant lesquels aucune affaire municipale n'est négociée ni de fournir les noms des mineurs qui reçoivent un cadeau.

• **Événements spéciaux auxquels participent les conseillers**

- Le nom exact de l'événement doit être indiqué.
- La date et le lieu de l'événement doivent être indiqués.
- Les noms de toutes les personnes qui y participent avec le conseiller doivent être fournis.
- Les reçus et les factures détaillés de toutes les dépenses doivent être fournis.
- Une copie des billets achetés doit être fournie.

- **Déplacements**

- L'adresse, la durée et la raison de la rencontre doivent être indiquées.
- Les demandes de remboursement des frais de déplacement doivent comprendre un itinéraire confirmant les dates de déplacements et les réservations de vols, une facture originale de l'hôtel décrivant le prix de la chambre et autres frais accessoires, une brochure du congrès confirmant le coût de participation et les dates ainsi que les reçus de taxi ou de stationnement.

5 Limites relatives aux dépenses

5.1 Dons

- À moins d'une approbation contraire par voie de motion du Conseil, les contributions sont limitées à 3,5 % du budget annuel alloué aux services de la circonscription du conseiller.
- Les contributions doivent être faites sous forme de chèques de la Ville d'Ottawa à un groupe ou un organisme communautaire, non pas sous forme de chèques personnels du conseiller ou d'un membre de son personnel.
- À moins d'une approbation contraire par voie de motion du Conseil, les contributions faites aux particuliers, aux entreprises ou aux services financés par la Ville sont interdites.
- L'achat de biens matériels à titre de contributions est interdit.

5.2 Dépenses

- Aucune dépense ne doit créer un conflit d'intérêts, ou une apparence de conflit d'intérêts, pouvant découler de l'achat de biens ou de services auprès d'un membre de la famille d'un conseiller.
- Les dépenses d'alcool ne sont pas permises.
- Les dépenses personnelles (p. ex., des vêtements) ne sont pas admissibles.
- Les cadeaux pour le personnel du conseiller ou d'autres employés de la Ville, ses agences, ses conseils, ses commissions et les entités ayant des buts précis ne sont pas admissibles.

5.3 Interprétation et exemption

Le greffier municipal adjoint et les conseillers peuvent consulter le commissaire à l'intégrité relativement aux dépenses des conseillers ou à toute interprétation sur l'application de cette politique.

Lorsque, après consultation auprès du greffier municipal adjoint et du commissaire à l'intégrité, le bien-fondé d'une dépense a été établi, une exemption peut être accordée par écrit.

6 Restrictions budgétaires dans une année d'élections

Dans une année d'élections municipales et durant une élection complémentaire, certaines restrictions sont placées sur les budgets de bureau des membres et sur les dépenses permises. Ces restrictions sont énumérées dans la Politique sur les ressources liées aux élections.

Politique sur les activités spéciales, communautaires et de financement

1. Portée

La présente politique complète le Code de conduite des membres du Conseil et la Politique sur les dépenses du Conseil, et elle n'a pas pour but d'influer sur le droit d'un membre du Conseil :

- d'utiliser son budget alloué aux services de la circonscription pour organiser ou appuyer des activités communautaires, sous réserve de la Politique sur les dépenses du Conseil;
- d'inciter des électeurs, des entreprises et d'autres groupes à appuyer des activités communautaires présentées par des tierces parties dans le quartier du conseiller ou ailleurs dans la ville;
- de jouer un rôle en tant que conseiller ou membre d'une organisation qui présente des activités communautaires dans son quartier;
- de faire équipe avec la Ville et ses organismes pour la présentation d'activités communautaires.

2. Activités communautaires organisées par des membres du Conseil

Il arrive que des membres du Conseil sollicitent et obtiennent des dons ou des commandites en vue d'organiser des activités au nom de la population de leur quartier, de la Ville ou d'un organisme de bienfaisance local. Aux fins de cette politique et des politiques connexes, ces activités sont qualifiées « d'activités de bienfaisance ». Les membres du Conseil qui organisent une activité de bienfaisance :

- doivent ouvrir un compte de la Ville auprès du directeur, Services de soutien du Conseil municipal;
- doivent rendre compte de la totalité des fonds, biens et services donnés, et notamment fournir la liste des personnes et organismes ayant fait un don;
- doivent rendre compte des dépenses et distributions faites en vue de l'activité;

- doivent, sauf approbation préalable du commissaire à l'intégrité, s'abstenir de solliciter ou d'accepter des dons d'un lobbyiste ayant une inscription active au Registre des lobbyistes, de ses clients ou de ses employés;
- doivent s'abstenir d'utiliser les fonds, biens ou services reçus pour l'activité à des fins non liées à celle-ci;
- doivent rendre compte de ces activités chaque année dans le cadre du processus de divulgation publique, compte tenu du fait que la préparation d'une activité de bienfaisance peut prendre plusieurs mois;
- doivent, au cours d'une année d'élections, s'abstenir de solliciter des dons ou des commandites pour une activité qui n'a pas été présentée au cours des deux années précédentes ainsi que d'accepter des dons ou de présenter une activité financée au moyen de dons ou de commandites après qu'ils ont déposé leurs documents de candidature en vue de leur élection à un poste à la Ville d'Ottawa.

Une activité est considérée comme ayant été présentée au cours des deux années précédentes si elle répond aux critères suivants :

- possède un nom ou un titre très semblable, sinon identique.
 - a lieu à peu près à la même période;
 - vise le même objectif général.
- peuvent, dans le cas des activités annuelles, reporter une partie raisonnable des fonds de fonctionnement à une année ultérieure;
 - doivent, à la fin de leur mandat, rendre les fonds demeurant dans les comptes à l'organisme de bienfaisance ou à l'organisation concernés ou les verser au budget administratif du Conseil, comme s'il s'agissait d'un excédent au budget alloué aux services de la circonscription, selon le cas.

Soutien d'activités et d'événements de bienfaisance

Les membres du Conseil sont appelés à aider et à soutenir divers organismes de bienfaisance, clubs philanthropiques et associations communautaires sans but lucratif. Ainsi, les membres du Conseil soutiennent leur communauté de diverses façons, notamment :

- en acceptant des rôles honorifiques dans des organisations;

- en associant leur nom à des organisations et à des événements afin de faciliter la collecte de fonds;
- en incitant la communauté et les entreprises à consentir des dons à des organismes de bienfaisance enregistrés, à des organismes sans but lucratif ou à d'autres groupes communautaires.

En tant que dirigeants municipaux et titulaires de charges publiques, les membres du Conseil qui donnent leur appui à des activités et à des projets communautaires doivent faire preuve de transparence dans leur participation et doivent s'acquitter de leurs services à la communauté d'une manière qui favorise la confiance du public. Les membres du Conseil ne doivent pas user de l'influence liée au poste qu'ils occupent à des fins autres que la réalisation en toute légalité de leurs fonctions officielles et à des fins autres que municipales.

Au moment de s'engager à soutenir une tierce partie qui organise une activité de bienfaisance ou de financement, les membres du Conseil doivent divulguer tous les faits importants au commissaire à l'intégrité et obtenir son opinion écrite en faveur de l'activité afin de confirmer qu'il n'existe aucun conflit entre les intérêts privés du membre et sa charge publique.

Dans l'éventualité où le commissaire à l'intégrité fournit son opinion écrite en faveur de l'activité, les membres doivent :

- s'assurer qu'eux-mêmes et leur personnel ne solliciteront pas des fonds directement et qu'ils ne recevront pas de fonds sollicités par l'organisation;
- veiller à ce que tous les fonds soient payables directement à l'organisation et à ce que tous les dons en nature aillent directement à l'organisation;
- veiller à ce que leur engagement et leur appui ne demandent pas beaucoup de temps au personnel et (ou) n'exigent pas des ressources de la part de la Ville;
- s'abstenir de participer directement aux décisions concernant l'affectation des fonds ou la détermination des bénéficiaires des fonds et ne pas être liés aux aspects financiers de ces activités externes sans l'approbation préalable du commissaire à l'intégrité;
- veiller à ce que, si l'organisation recueille une somme supérieure à 25 000 \$ (déduction faite des dépenses), elle soit encouragée à publier des états financiers vérifiés énumérant les recettes, les dépenses, les donateurs et les sommes versées aux bénéficiaires.