

Commissaire à l'intégrité et registrateur des lobbyistes

Rapport au Conseil sur une enquête du registrateur
des lobbyistes : Projet de partenariat visant
l'aménagement d'un terrain de jeux au parc de la
baie Mooneys

Le 8 juillet 2016

CONTEXTE

Le 13 mai 2016, la Ville d'Ottawa a annoncé qu'elle s'était associée à Sinking Ship Entertainment pour aménager un terrain de jeux dans le parc de la baie Mooneys. Ce terrain de jeux vise à célébrer le 150^e anniversaire du Canada en 2017; sa construction fera l'objet d'un reportage présenté dans le cadre de la quatrième saison de l'émission télévisée de Sinking Ship Entertainment, intitulée *Giver* et diffusée sur TVO.

La Ville d'Ottawa qualifie le terrain de jeux de « projet de partenariat » avec Sinking Ship Entertainment, une société établie à Toronto. En vertu de l'entente visant ce projet, chaque partie versera la moitié des fonds, la Ville apportant une contribution maximale de 959 750 \$. La part du projet financée par la Ville proviendra du règlement financier des frais relatifs aux terrains à vocation de parc.

Or, le 29 mai 2016, j'ai reçu une plainte d'un membre du public me demandant de vérifier si, avant la conclusion d'un accord de partenariat entre l'entreprise et la Ville, il n'y avait pas eu d'activités de lobbying non enregistrées entre Sinking Ship Entertainment et des titulaires de charge publique, comme défini dans le Règlement sur le registre des lobbyistes. Cette demande est rattachée à mes fonctions de supervision à titre de registrateur des lobbyistes, conformément au registre des lobbyistes de la Ville d'Ottawa, au Règlement sur le registre des lobbyistes (Règlement n^o 2012-309) et au Code de conduite des lobbyistes.

La plainte porte notamment sur les questions suivantes :

- l'auteur de la plainte a consulté le registre des lobbyistes de la Ville et n'y a trouvé aucune inscription au nom de Sinking Ship Entertainment;
- l'auteur de la plainte croyait qu'un communiqué de presse émis par la Ville donnait à penser que Sinking Ship Entertainment avait fait du lobbying auprès de certains titulaires de charge publique;
- l'auteur de la plainte était persuadé que la Ville et Sinking Ship Entertainment avaient probablement conclu une entente six mois au préalable et demandait donc au Commissaire à l'intégrité de mener une enquête.

Après avoir reçu cette plainte, j'ai effectué un examen préliminaire du registre des lobbyistes et en ai conclu qu'il n'y avait aucune activité de lobbying enregistrée concernant Sinking Ship Entertainment et le terrain de jeux dans le parc de la baie Mooneys. J'ai également remarqué que les renseignements rendus publics par la Ville laissaient entendre que des employés municipaux pourraient avoir communiqué avec

Sinking Ship Entertainment avant la conclusion d'une entente formelle. En fonction de la demande déposée par le membre du public et de mon examen préliminaire, j'ai enquêté sur cette question en ma qualité de registrateur des lobbyistes, et ce, conformément au Règlement sur le registre des lobbyistes et à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

L'article 223.12 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit qu'un registrateur des lobbyistes peut mener une enquête. Le paragraphe 223.12 (1) stipule :

« Le présent article s'applique si le registrateur mène une enquête aux termes de la présente partie en réponse à une demande que lui adresse le conseil, un membre du conseil ou un membre du public au sujet de la conformité au système d'enregistrement visé au paragraphe 223.9 (2) [en l'occurrence un registre des lobbyistes] ou à un code de déontologie établi en vertu de ce paragraphe. »

En outre, le paragraphe 9 e) du Règlement sur le registre des lobbyistes stipule que le Commissaire à l'intégrité veille à l'exécution du règlement, alors que le paragraphe 9 c) du Règlement prévoit que le commissaire à l'intégrité assume les responsabilités suivantes :

« mener des enquêtes pour présenter des demandes de renseignements de façon privée, pour déterminer s'il y a eu contravention au présent règlement municipal, comme le prévoit l'article 223.12 de la Loi de 2001 sur les municipalités. »

MANDAT D'ENQUÊTE

L'objectif principal et ciblé de l'enquête consistait à déterminer si l'activité de lobbying non enregistrée était liée au projet de terrain de jeux du parc de la baie Mooneys et si des titulaires de charge publique de la Ville d'Ottawa avaient conseillé aux représentants de Sinking Ship Entertainment d'enregistrer des communications à titre d'activités de lobbying.

Tous les autres sujets de préoccupation, réels ou apparents, liés à la prise de décision, au financement, au respect des politiques, à l'administration et à la consultation du public ne relèvent pas du mandat de cette enquête. Si ces sujets de préoccupation justifient une enquête, la structure de la Ville comprend d'autres autorités plus compétentes en matière de transparence et de reddition de comptes.

PROCÉDURE D'ENQUÊTE

Après avoir envoyé des avis d'enquête officiels aux parties visées, je me suis entretenu avec deux membres du personnel du Service des parcs, des loisirs et de la culture et leur ai demandé de la documentation. Je me suis également entretenu avec des représentants de Sinking Ship Entertainment et un membre du personnel de l'approvisionnement de la Ville.

J'ai avisé toutes les parties, et noté pour les besoins du présent rapport, que j'avais mené l'enquête en vertu d'une stratégie collaborative et concertée. Bien que le paragraphe 223.12 (2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* me permette de choisir d'exercer les pouvoirs prévus aux articles 33 et 34 de la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques* et que ces articles visent la possibilité de sommer, par assignation, toute personne à produire en preuve des documents et objets, j'ai choisi de ne pas exercer ces pouvoirs, sauf si je le jugeais nécessaire. Toutes les parties visées par l'enquête ayant apporté leur coopération, je n'ai pas eu à exercer ces pouvoirs. Toutes les parties ont eu la possibilité de répondre aux passages du rapport qui les concernaient. Le calendrier et les éléments de preuve ont été établis dans le cadre des entretiens et de l'examen des documents.

Le déroulement de cette enquête n'a pas entraîné de coûts externes. L'enquête a été confiée au commissaire à l'intégrité, qui a pu bénéficier des ressources octroyées au greffier.

CALENDRIER ET ÉLÉMENTS DE PREUVE

Sinking Ship Entertainment est une société de production établie à Toronto depuis 2004. Elle a créé 15 séries télévisées, notamment *Giver*, dont la première diffusion remonte à 2012. *Giver* vise avant tout à présenter des enfants pendant qu'ils conçoivent et construisent des terrains de jeux dans différentes collectivités; au cours de ses trois premières saisons, l'émission a ainsi permis de bâtir 33 terrains de jeux. En règle générale, les projets de terrain de jeux sont aménagés sur des propriétés publiques (terrains municipaux), mais certains l'ont également été pour des écoles et des organismes sans but lucratif.

Pour la quatrième saison de *Giver*, Sinking Ship Entertainment s'est dite intéressée à mener à bien un projet de terrain de jeux pour souligner le 150^e anniversaire du Canada et offrir un cadeau aux enfants du Canada. La société a décidé de construire

ce terrain de jeux à Ottawa, où jusqu'alors, elle n'avait ni proposé ni entrepris aucun projet *Giver*. Des représentants de Sinking Ship Entertainment se sont adressés à la Commission de la capitale nationale (CCN), qui leur a conseillé de communiquer avec le Service des parcs, des loisirs et de la culture de la Ville d'Ottawa.

Le 5 janvier 2016, le directeur général du Service des parcs, des loisirs et de la culture a reçu un courriel d'une productrice de Sinking Ship Entertainment. Ce courriel provenait de l'utilitaire des formulaires Web de la Ville, dont les membres du public peuvent se servir pour communiquer avec des fonctionnaires de la Ville au moyen du répertoire des employés. Dans ce courriel, la productrice se présente et fournit des informations générales sur l'émission télévisée *Giver* et les projets de terrain de jeux. Le courriel contient un lien vers la bande-annonce de la troisième saison de l'émission et contient les éléments suivants :

« ... Pour la quatrième saison de *Giver* (été-automne 2016), nous cherchons à construire le plus grand terrain de jeux du Canada afin de célébrer son 150^e anniversaire! Avec six enfants originaires des 13 provinces et territoires, nous souhaiterions aménager un terrain de jeux célébrant toutes les provinces et tous les territoires du Canada ainsi que l'incroyable histoire de ses 150 ans. Dans le cadre de cette expérience, les enfants de *Giver* apprendront à s'impliquer tout en découvrant leur pays, leur capitale et leur province, et le terrain de jeux deviendra ensuite une destination pour les visiteurs, les familles et les enfants. Nous sommes en contact avec la CCN afin de savoir si nous pouvons aménager le parc sur l'un de ses sites, mais j'ai pensé m'adresser à la Ville d'Ottawa afin de savoir si vous seriez également intéressés à accueillir ce site. Je serais ravie que vous m'accordiez un entretien. En effet, j'aimerais vous parler plus en détail de *Giver*, de votre ville et de l'émission que nous prévoyons pour les 150 ans du Canada. »

La productrice a fourni son numéro de téléphone et un lien vers le site Web de Sinking Ship Entertainment. Il semblerait que le directeur général du Service des parcs, des loisirs et de la culture et la productrice de Sinking Ship Entertainment se soient parlé au téléphone, comme en atteste un courriel de suivi que le directeur général a envoyé le 5 janvier 2016, dans l'après-midi :

« Pour faire suite à notre conversation téléphonique, je vous envoie également ce courriel pour vous permettre de communiquer avec moi directement.

Je vous remercie de votre message et d'avoir pensé à la Ville pour accueillir ce projet passionnant. En tant que capitale nationale, nous sommes très intéressés à célébrer le 150^e anniversaire du Canada et nous prévoyons déjà toute une série de projets de festivités en ce sens. Nous souhaiterions en savoir plus sur votre initiative et étudier les possibilités de travailler ensemble. Mon service a mis sur pied une équipe d'urbanistes spécialisés en loisirs qui se consacre à l'aménagement des parcs et pourrait appuyer un partenariat éventuel; de son côté, la Ville d'Ottawa a créé le Bureau d'Ottawa 2017 afin de soutenir et de faciliter les projets de célébration. Comme je vous l'ai dit, nous vous donnerons des informations sur certains terrains municipaux susceptibles de vous intéresser pour ce projet. »

La productrice de Sinking Ship Entertainment a répondu par courriel peu après, affirmant qu'elle avait « hâte d'étudier la possibilité d'un partenariat avec la Ville dans le cadre de ce projet passionnant! ». Elle a ajouté à son courriel un autre lien vers le site Web de Sinking Ship Entertainment et celui de TVOKids, qui permet de visionner des épisodes de Giver. Elle y a également joint des lettres de recommandation envoyées par d'autres villes avec lesquelles la société a travaillé, dont Toronto et Hamilton. La communication entre le directeur général du Service des parcs, des loisirs et de la culture et la productrice de Sinking Ship Entertainment s'est poursuivie tout au long du mois de janvier.

Le 7 janvier 2016, le directeur général du Service des parcs, des loisirs et de la culture a envoyé un courriel à la productrice de Sinking Ship Entertainment pour l'informer que ses employés avaient relevé plusieurs sites, parmi lesquels figurait le parc de la baie Mooneys. Il précise dans ce courriel que le parc de la baie Mooneys « est un grand parc que la Ville gère sur des terrains que la CCN lui loue, ce qui pourrait offrir une possibilité de coopération tripartite ».

À l'issue d'un nouvel échange de correspondance, la productrice de Sinking Ship Entertainment souligne dans un courriel envoyé le 8 janvier 2016 :

« ... Je rencontre mon équipe aujourd'hui et je devrais également discuter des sites potentiels avec des représentants de la CCN. Je communiquerai avec vous sous peu afin de poursuivre la conversation et de parler des prochaines étapes. Nous pourrions également prévoir une séance de reconnaissance ou une conversation en personne à ce moment-là. ... »

Le 18 janvier 2016, la productrice a envoyé un courriel au directeur général qui se lit comme suit :

« Je vous ai laissé un message vocal sur votre répondeur vendredi; en effet, j'aimerais beaucoup vous parler puisque nous serons à Ottawa au cours des deux prochaines semaines; j'aimerais organiser une rencontre en personne et une séance de reconnaissance avec vous et votre équipe. ...

Je joins un ordre du jour provisoire soulignant ce dont nous devrions discuter et ce que j'aimerais examiner plus en détail.

Pourriez-vous me rappeler le plus tôt possible ? »

Un document intitulé, « Ordre du jour provisoire/Rôle de la Ville » est joint au courriel. Ce document comprend différentes références comme « Nos activités » et « Le type d'aide que nous pourrions vous demander », sous les titres suivants :

- Étape de conception, de financement et de sélection de l'emplacement – Présent – février 2016
- Étape de sélection précédant la production – mars 2016 – avril 2016
- Mai 2016
- La construction – prévue pour juin à août 2016
- Étape suivant la construction – octobre 2016 à juillet 2017

La première étape intitulée « Étape de conception, de financement et de sélection de l'emplacement – Présent – février 2016, » est libellée comme suit :

« **Nos activités** – Nous sommes en train d'organiser la logistique, le financement, les commanditaires et les collectes de fonds. Nous espérons mener nos premières rondes de reconnaissance, esquisses et idées préliminaires, visites sur place, etc.

Le type d'aide que nous pourrions vous demander – Que la Ville donne son feu vert et accepte de poursuivre un projet *Giver* avec nous. Qu'elle soit disponible pour répondre à toutes les questions que nous pourrions nous poser à l'avenir. Qu'elle nous apporte éventuellement son aide à cette étape afin de faciliter les introductions au sein du service et nous indique tout ce dont nous avons besoin pour obtenir des subventions (lettres d'intérêt, information sur la ville, etc.). Nous organiserons une "journée de reconnaissance" dans votre ville et nous aurons besoin de votre aide pour faciliter l'introduction de nos

coordonnateurs au sein de la collectivité et l'établissement du calendrier et pouvoir ainsi sélectionner l'emplacement définitif dans votre Ville. »

Des dispositions ont été prises pour que des représentants de Sinking Ship Entertainment rencontrent des employés municipaux et visitent des emplacements possibles pour le terrain de jeux le 3 février 2016.

Ces derniers ont affirmé que c'est à l'occasion de la rencontre du 3 février 2016 qu'ils ont appris de Sinking Ship Entertainment que la Ville devrait apporter une contribution financière. Des représentants de Sinking Ship Entertainment m'ont signalé qu'ils avaient discuté de la façon dont la société finance habituellement les terrains de jeux, en traitant de questions telles que le parrainage, les subventions et les collectes de fonds au sein de la collectivité. Les représentants de Sinking Ship Entertainment m'ont également dit qu'ils avaient avisé les employés municipaux que la société avait présenté une demande au Fonds Canada 150 (fonds fédéral de financement des activités du 150^e anniversaire du Canada) et qu'elle cherchait encore à obtenir des fonds. Le gestionnaire par intérim, Planification des loisirs et Aménagement des installations a déclaré qu'en entendant parler de la nécessité d'une contribution financière, il avait conseillé à Sinking Ship Entertainment à l'occasion de cette même rencontre de déposer une demande dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations* de la Ville d'Ottawa, dont la date limite est le 1^{er} mars et que la Ville décrit en ces termes :

« Le Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisation permet de réaliser d'importants projets d'immobilisations et ajouts aux installations en ce qui a trait aux parcs et aux installations récréatives selon la formule du partage des coûts entre la Ville et les groupes communautaires. Le projet peut toucher un bien appartenant à la Ville ou exploité par un partenaire communautaire qui offre des services pour la Ville ou qui l'assiste dans la prestation de programmes et de services. Le programme de financement s'applique aux grands projets d'immobilisations visant la construction, la rénovation ou l'agrandissement d'installations. Il ne s'applique qu'aux immobilisations et ne sert pas à financer d'autres éléments comme le matériel, l'équipement et les études de faisabilité et de financement. »

Le 4 février 2016, le gestionnaire par intérim, Planification des loisirs et Aménagement des installations, a écrit ce qui suit dans un courriel à la productrice de Sinking Ship Entertainment :

«.. Il m'est venu à l'esprit que Sinking Ship est probablement une entreprise commerciale? Cela pourrait causer un problème pour ce qui est de mon programme de financement de partenariats, mais il y aurait moyen de le contourner. Le plus simple consisterait à demander à TV Ontario s'il lui serait possible de s'attribuer la candidature et d'utiliser l'entreprise Sinking Ship comme sa coordonnatrice ou gestionnaire de projet ...»

Le 1^{er} mars 2016, Sinking Ship Entertainment a présenté une proposition dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisation*. Le nom du demandeur indiqué sur la proposition était Sinking Ship Entertainment. Selon la proposition, le coût estimatif du projet de terrain de jeux s'élève à 1,9 million de dollars, une somme pour laquelle Sinking Ship Entertainment cherchait à obtenir une contribution de 50 % auprès de la Ville.

La proposition et la demande ont été approuvées dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisation*, et le directeur général, Service des parcs, des loisirs et de la culture l'a ensuite confirmé par courriel le 5 avril 2016, en précisant que le projet serait financé au moyen d'une autre source de financement, la *Politique sur le fonds du règlement financier des frais relatifs aux terrains à vocation de parc*. Cette approbation a été accordée en vertu de la délégation des pouvoirs, telle qu'énoncée à l'article 6 de la Politique :

6. Subordonné aux politiques 1-5 précitées, le Conseil municipal de la Ville d'Ottawa délègue par la présente au personnel et aux conseillers municipaux le pouvoir d'établir des budgets, d'accéder aux fonds de règlements financiers des frais relatifs aux terrains à vocation de parc et d'approuver des dépenses desdits fonds pour des « projets admissibles » selon les modalités suivantes :

a. Le pouvoir d'affecter les fonds susmentionnés à tout projet admissible associé à un parc existant ou à la création d'un nouveau parc non soumis au régime d'examen des aménagements est délégué aux directeurs généraux du Service des parcs, des loisirs et de la culture et des Services d'infrastructure aux conditions suivantes :

i. l'utilisation de fonds de règlements financiers des frais relatifs aux terrains à vocation de parc perçus dans un quartier nécessite l'accord du conseiller du quartier;

ii. l'acquisition de terrains nécessite l'accord du directeur, Bureau des partenariats et du développement en immobilier, et le directeur général,

*Urbanisme et Gestion de la croissance doit en être avisé et
iii. le directeur général doit confirmer la disponibilité des fonds auprès
du directeur général, Urbanisme et Gestion de la croissance avant
d'engager des fonds pour n'importe quel projet.*

Le 10 mai 2016, Sinking Ship Entertainment a signé l'entente de projet qu'elle a conclue avec la Ville. Pour sa part, le directeur général du Service des parcs, des loisirs et de la culture a signé l'entente de projet le 11 mai 2016.

Le 13 mai 2016, pour annoncer le projet au public, la Ville a diffusé un communiqué de presse, intitulé « Construction dans le parc de la baie Mooneys du plus grand terrain de jeux au Canada. »

CONCLUSIONS

Selon le Règlement sur le registre des lobbyistes, le terme « lobbying » se dit de :

« toute communication entre un titulaire de charge publique et une personne rémunérée ou représentant des intérêts financiers ou commerciaux dans le but d'influer toute mesure législative, y compris la rédaction, la présentation, l'adoption, le rejet, la modification ou l'abrogation d'un règlement municipal, d'une motion ou d'une résolution, ou le résultat d'une décision sur toute question présentée au Conseil, à un comité du Conseil, à un conseiller de quartier ou à un membre du personnel détenant des pouvoirs délégués. »

Le terme « communication » s'entend de :

« toute forme de communication significative, notamment une réunion officielle, un courriel, une lettre, un appel téléphonique, ou une conversation significative qui permet de faire progresser de façon importante une question définie comme du lobbying dans un cadre officiel ou non. »

Le Règlement ne s'applique pas à certaines activités, telles que :

- *« la communication qui se limite à une demande de renseignements »;*
- *« la communication de l'auteur d'une demande, d'une partie intéressée ou de leurs représentants au sujet d'une demande de service, de subvention, d'approbation d'aménagement, de permis ou de toute autre licence ou permission, selon le cas :*
 - *avec un employé de la Ville ou un membre du Conseil, si la communication se limite à des renseignements généraux sur une*

demande, y compris pour une demande projetée ou une demande en instance, ou vise à obtenir des renseignements sur le processus d'examen des demandes. »

Conformément au paragraphe 6 1) du Règlement, tous les lobbyistes qui entreprennent une démarche de lobbying doivent en faire rapport dans les 15 jours ouvrables suivant le début de la démarche.

À l'examen des communications entre Sinking Ship Entertainment et les employés municipaux, j'en conclus que la première communication entre Sinking Ship Entertainment et un directeur général de la Ville (un « titulaire de charge publique », conformément à la définition qu'en donne le Règlement) ne s'est pas limitée à une demande de renseignements et relevait plutôt d'une proposition de partenariat. À tout le moins, la première communication et correspondance du 5 janvier 2016 constitue une éventuelle demande d'autorisation de Sinking Ship Entertainment concernant la construction d'un terrain de jeux sur des terrains municipaux, à la suite de quoi, des employés municipaux se sont mis à chercher un site approprié. En outre, la *Politique relative à Option Ottawa*, qui décrit l'approche adoptée par la Ville pour évaluer et mettre en œuvre une proposition spontanée de prestation de biens ou de services présentée par un intervenant du secteur privé, ne s'applique pas, en particulier, aux « projets entrepris dans le cadre d'un partenariat public-privé. » Par conséquent, je n'ai pu trouver aucun processus opérationnel approuvé par la Ville en vertu duquel les interactions visant le projet de terrain de jeux entre Sinking Ship Entertainment et des employés municipaux pourraient avoir lieu avant la présentation de la demande en vertu du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations* le 1^{er} mars 2016.

Alors que le projet de partenariat allait de l'avant et s'intensifiait en janvier et février, l'échange de courriels et de communications téléphoniques se concluant par une visite sur place le 3 février 2016, date à laquelle la Ville a appris qu'elle devait participer au financement, outrepassait aussi le cadre d'une demande de renseignements et risquait d'influer les décisions prises par des employés municipaux agissant en vertu d'une délégation des pouvoirs.

Sinking Ship Entertainment

Je note que Sinking Ship Entertainment est une entreprise à but lucratif, même si ses représentants ont signalé que *Giver* n'avait pas été conçue pour faire de l'argent.

Contrairement aux autres émissions de Sinking Ship Entertainment, *Giver* n'est pas diffusée à l'échelle internationale, mais est réservée à un public canadien.

Selon des représentants de la société, tous les fonds recueillis dans le cadre de l'émission sont destinés à des projets de terrain de jeux. En outre, l'émission est diffusée sur TVO, un organisme de bienfaisance enregistré et principalement financé par la Province de l'Ontario. Cela dit, je conclus que Sinking Ship Entertainment retire un intérêt commercial des projets de terrain de jeux *Giver*. Les représentants de la société reconnaissent que l'émission plaît au réseau et intéresse la presse. D'où l'intérêt commercial de continuer à assurer la réussite des projets *Giver*; indubitablement, le fait d'être associée aux célébrations du 150^e anniversaire du Canada dans la capitale nationale et d'avoir un terrain de jeux présenté comme « le plus grand au Canada » pourrait en outre accroître la visibilité et s'avérer propice à ses affaires. Cette activité sans but lucratif offre manifestement des avantages économiques.

Selon les renseignements fournis par des employés municipaux et des représentants de Sinking Ship Entertainment, je conclus que Sinking Ship Entertainment a bel et bien fait du lobbying auprès des employés municipaux (« titulaires de charge publique ») au titre du Règlement sur le registre des lobbyistes, ne s'est pas inscrite au registre des lobbyistes et n'a pas déclaré les démarches de lobbying dans les 15 jours ouvrables suivant le début de la démarche, comme l'exige le Règlement. Les démarches de lobbying ont commencé dès que Sinking Ship Entertainment a communiqué avec des employés municipaux le 5 janvier 2016 et se sont poursuivies jusqu'à ce que la société dépose la proposition dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations* le 1^{er} mars 2016.

Je n'ai trouvé aucune preuve d'une quelconque communication directe entre des représentants de Sinking Ship Entertainment et des conseillers municipaux de la période ayant précédé la première communication avec des employés municipaux, le 5 janvier 2016, jusqu'au dépôt de la proposition dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations*, le 1^{er} mars 2016. Les représentants de Sinking Ship Entertainment ont déclaré qu'ils n'avaient communiqué avec aucun des conseillers municipaux durant cette période. De plus, toute séance d'information des conseillers municipaux portant sur ce projet tenue durant cette période semble avoir été dirigée par des employés municipaux. La question de l'enregistrement des activités de lobbying n'a été abordée dans aucune de ces séances d'information.

Les représentants de Sinking Ship Entertainment et les employés municipaux ont déclaré en entrevue qu'aucune disposition de confidentialité formelle n'avait été adoptée relativement à l'entente de partenariat. Cela dit, ils s'étaient entendus officieusement pour ne pas divulguer d'informations prématurées sur la conception et d'autres détails du projet. Je leur ai expliqué que, lorsque la transparence présente un risque commercial ou que la réussite éventuelle d'une proposition exige la confidentialité, les lobbyistes peuvent demander un code de confidentialité à mon bureau. Si j'approuve un tel code, l'activité de lobbying finit par être divulguée lorsque l'entente est conclue.

Employés municipaux

Je relève que la Ville d'Ottawa n'a adopté aucune procédure opérationnelle précise, telle qu'une politique en matière de dons, pour superviser les propositions de partenariats prévoyant des dons au profit d'une collectivité, en particulier dans le domaine des parcs et des loisirs. Souvent, les coûts de transformation et d'entretien à long terme associés à de telles offres s'avèrent considérables, comme dans le cas du projet de terrain de jeux du parc de la baie Mooneys. Lorsque les propositions de ce genre émanent du secteur privé, le bienfaiteur peut profiter d'avantages économiques, ce qui entraîne une activité de lobbying enregistrable.

En entrevue, les employés municipaux du Service des parcs, des loisirs et de la culture ont affirmé qu'ils ne pensaient pas que des activités de lobbying avaient été exercées dans le cadre du projet de terrain de jeux de la baie Mooneys. Il ressortait de cela que les employés étaient persuadés, tout au moins au début, qu'il s'agissait d'une offre de biens donnés. Cette conviction semble venir en partie du fait que Sinking Ship Entertainment n'avait demandé aucune participation financière à la Ville avant qu'elle ne visite les lieux, le 3 février 2016. J'estime malgré tout qu'il y a bien eu des activités de lobbying avant cette date, au moment où la société, cherchant à bâtir un projet sur des terrains municipaux, avait communiqué pour la première fois. Les communications que les deux parties ont engagées avant la réunion du mois de février ont évoqué différents emplacements et les conditions exigées de la Ville pour que le projet puisse aller de l'avant. De plus, la conclusion voulant que Sinking Ship Entertainment « est probablement une entreprise commerciale » à laquelle est arrivé le gestionnaire par intérim, Planification des loisirs et Aménagement des installations, dans son courriel du 4 février 2016 aurait dû entraîner une discussion au sujet du registre des lobbyistes ou une consultation du commissaire à l'intégrité concernant les communications qui avaient eu lieu jusque-là, afin de déterminer s'il existait un intérêt commercial à l'égard des projets proposés. Par ailleurs, il semble également qu'après que les représentants

de Sinking Ship Entertainment eurent été dirigés vers le *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations*, des employés ont envisagé l'utilisation d'autres sources de financement avant que la demande de l'entreprise ne soit soumise au programme.

Je note également que, dans ce cas, le personnel de l'approvisionnement de la Ville ne semble pas avoir joué de rôle prépondérant en matière de lobbying; en effet, selon les preuves réunies, le 29 mars 2016, des membres du personnel de l'approvisionnement de la Ville ont assisté à une réunion consacrée au projet, sans aller plus loin, puisqu'une décision avait déjà été prise dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations*.

Or, les employés sont tenus de vérifier le registre des lobbyistes une fois par mois afin de s'assurer que s'ils ont fait l'objet d'un lobbying, ces démarches ont été consignées dans le Registre, comme indiqué dans le rapport intitulé « [Registre des lobbyistes – Mise à jour](#) » (ACS2012-CMR-CCB-0033), dont ont discuté le Comité des finances et du développement économique et le Sous-comité du renouvellement de la gouvernance lors d'une réunion conjointe tenue le 6 juillet 2012, puis le Conseil le 11 juillet 2012. Ce rapport prévoit en page 21 que :

« Le lobbyiste est tenu de consigner dans le registre des lobbyistes tous les efforts visant à exercer des activités de lobbying auprès de tous les employés municipaux. Les employés municipaux, tout comme les représentants élus et les résidents membres de la Commission du transport en commun, doivent examiner régulièrement le registre des lobbyistes pour s'assurer que l'activité de lobbying dont ils ont fait l'objet a été divulguée. S'ils remarquent que ce n'est pas le cas ou que la description est inexacte, ils sont invités à communiquer avec le Commissaire à l'intégrité afin de corriger le problème. »

Les employés du Service des parcs, des loisirs et de la culture ont admis qu'ils n'avaient pas vérifié le registre des lobbyistes en ce qui a trait aux communications émanant de Sinking Ship Entertainment. Ils n'avaient pas non plus informé Sinking Ship Entertainment de l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes et de déposer des rapports sur les communications.

Le Règlement sur le registre des lobbyistes n'exige pas encore des employés municipaux qu'ils informent les lobbyistes de leur obligation d'enregistrer les activités de lobbying. En revanche, je remarque que, selon le Code de conduite des membres du

Conseil, ces derniers sont tenus d'informer les lobbyistes de leur obligation de s'inscrire. L'article IX du Code de conduite prévoit :

« *De plus, les membres du Conseil doivent s'assurer que les lobbyistes qui les approchent savent qu'ils doivent s'inscrire au registre, conformément aux exigences du registre.* »

MESURES PRISES

1. Sinking Ship Entertainment

Des représentants de Sinking Ship Entertainment ont affirmé en entrevue qu'ils ignoraient l'existence du registre des lobbyistes de la Ville d'Ottawa et de l'obligation qu'ils avaient d'enregistrer leurs activités. Selon leurs dires, personne n'a jamais demandé ni ordonné à la société de s'inscrire comme lobbyiste dans le cadre des 33 autres projets qu'elle a menés à bien, y compris les trois terrains de jeux de la Ville de Toronto, qui s'est également dotée d'un registre des lobbyistes. Les projets de Toronto relevaient de la *Donations to the City of Toronto For Community Benefits Policy* (Politique sur les dons à la Ville de Toronto au profit des collectivités).

J'ai accepté ces explications et noté en particulier que les employés municipaux n'avaient pas avisé la société de l'existence du Règlement sur le registre des lobbyistes et du Code de conduite des lobbyistes.

Afin de respecter le principe de transparence, après les faits malheureusement, j'ai exercé mon droit discrétionnaire pour autoriser l'inscription tardive et la présentation des rapports de démarche de lobbying de Sinking Ship Entertainment. Seules les communications antérieures à la proposition du 1^{er} mars 2016 déposée dans le cadre du *Programme de partenariats communautaires pour les grands projets d'immobilisations* ont été enregistrées à titre d'activités de lobbying; en effet, j'ai jugé que le Règlement sur le registre des lobbyistes ne s'appliquait pas à celles qui avaient suivi. Depuis lors, Sinking Ship Entertainment suit un processus opérationnel normal de la Ville. L'exigence d'inscription ne s'applique pas aux auteurs d'une demande de subvention ou de financement lorsqu'ils communiquent avec des employés de la Ville chargés de l'administration du processus d'examen des demandes, comme indiqué aux paragraphes 4 g) a) et 4 g) b) du Règlement sur le registre des lobbyistes, indiqués ci-dessous :

g. la communication de l'auteur d'une demande, d'une partie intéressée ou de leurs représentants au sujet d'une demande de service, de subvention, d'approbation d'aménagement, de permis ou de toute autre licence ou permission, selon le cas :

a. avec un employé de la Ville ou un membre du Conseil, si la communication se limite à des renseignements généraux sur une demande, y compris pour une demande projetée ou une demande en instance, ou vise à obtenir des renseignements sur le processus d'examen des demandes;

b. avec un employé de la Ville si la communication fait partie du déroulement normal du processus d'approbation.

La société a pleinement coopéré avec l'enquête et acquiescé à ma demande d'enregistrer rétroactivement ses démarches de lobbying.

J'en ai donc conclu qu'aucune sanction n'était justifiée dans ce cas.

2. Employés municipaux

Les employés municipaux relèvent du directeur municipal. À titre de commissaire à l'intégrité, je n'ai aucune responsabilité en matière de rendement ou de prise de décision, comme il se doit.

Cela dit, le commissaire à l'intégrité se tient à la disposition des lobbyistes et des titulaires d'une charge publique et peut leur fournir des conseils et des interprétations. J'entends donc poursuivre les discussions avec le directeur municipal en vue d'organiser des séances de mise à jour sur les connaissances relatives aux exigences visant les démarches de lobbying à l'intention de tous les employés municipaux bénéficiant d'une délégation complète ou partielle des pouvoirs.

3. Règlement sur le registre des lobbyistes

Le Règlement sur le registre des lobbyistes n'évoque pas l'obligation faite aux titulaires d'une charge publique d'informer les lobbyistes de l'existence du Règlement et de ses exigences. Cela dit, le Code de conduite des membres du Conseil exige des membres du Conseil qu'ils avisent les lobbyistes de l'obligation de s'inscrire, comme je l'ai précisé plus haut dans le présent rapport. Par conséquent, au moment de l'examen de mi-mandat sur la gouvernance, j'entends proposer au Conseil des modifications spécifiques au Règlement destinées à définir le « devoir d'informer et d'aider » de tous

les titulaires d'une charge publique, en particulier ceux auxquels des pouvoirs ont été délégués. Ces modifications permettraient également de faire correspondre les obligations des employés municipaux qui font l'objet d'un lobbying à celles des conseillers municipaux.

En conclusion, je tiens à remercier les employés du Bureau de la greffière municipale adjointe qui m'ont aidé dans le cadre de l'enquête à produire un rapport en temps opportun.

Le tout, respectueusement soumis.

Robert Marleau
Commissaire à l'intégrité et registrateur des lobbyistes