

Codes de conduite et commissaires à l'intégrité

Guide pour les municipalités

INCLUS : PRATIQUES EXEMPLAIRES POUR
LES COMMISSAIRES A À L'INTÉGRITÉ



Indépendant Impartial Confidentiel Gratuit

www.ombudsman.on.ca

1-800-263-1830

LES 10 PRINCIPAUX PRATIQUES EXEMPLAIRES

Les municipalités devraient :

1. Éliminer les obstacles aux plaintes
2. Prévoir des délais raisonnables pour le dépôt/examen d'une plainte
3. Prévoir un processus de rapport préliminaire pour les rapports des commissaires à l'intégrité
4. Nommer le(la) commissaire à l'intégrité par résolution ou règlement, avec un mandat clair
5. Veiller à ce que le(la) commissaire n'ait aucun conflit d'intérêts, p.e., d'autres rôles municipaux.

Les commissaires à l'intégrité devraient :

6. Rechercher et conserver toutes les preuves pertinentes
7. Donner la possibilité de répondre aux allégations
8. Inclure un processus de rapport préliminaire
9. Communiquer avec les parties
10. Publier un rapport renfermant leurs motifs

Also available in English

www.ombudsman.on.ca

1-800-263-1830 • 416-586-3300

TABLE DES MATIÈRES

Message de l'Ombudsman.....	2
Introduction.....	4
Codes de conduite.....	8
Protocoles de plainte et d'enquête.....	13
Commissaires à l'intégrité	27

Copyright 2024, Ombudsman de l'Ontario

(Adapté de deux ressources distinctes publiées en ligne en 2023 : *Codes de conduite, protocoles de plainte et d'enquête et nomination des commissaires à l'intégrité : Guide pour les municipalités*, et *Commissaires à l'intégrité municipale : Guide des pratiques exemplaires* – disponibles à www.ombudsman.on.ca.)

Ce guide peut être téléchargé et imprimé à partir du site Web de l'Ombudsman, www.ombudsman.on.ca. Pour demander des exemplaires-papier, envoyez un courriel à info@ombudsman.on.ca.

Veillez noter que ce guide est publié à titre informatif uniquement et qu'il ne devrait pas être utilisé ou considéré comme une source de conseils juridiques.

Message de l'Ombudsman

Les municipalités sont d'importantes institutions démocratiques. Elles sont le palier de gouvernement le plus près de la population. Vu les services locaux importants qu'elles fournissent, il est essentiel qu'elles opèrent de manière responsable, transparente et équitable.

L'Ombudsman de l'Ontario est aussi une institution démocratique importante. Notre rôle, comme organisme impartial, non partisan et indépendant, est de contribuer à la saine administration publique en promouvant la responsabilisation, la transparence, l'équité et le respect des droits.

N'importe qui peut porter plainte sur la conduite de certaines d'organismes gouvernementaux et publics ontariens – y compris les municipalités. Notre Bureau traite les plaintes ou enquête sur celles-ci, et fait des recommandations fondées sur des données probantes en vue de la prise de mesures correctives, s'il y a lieu.

Comme spécialistes de la bonne gouvernance, nous communiquons aussi les pratiques exemplaires aux organismes du secteur public pour les aider à optimiser leurs services. Les municipalités constituent un domaine important de notre travail, car il y en a 444 en Ontario. Bien que leur démographie, leur géographie et leurs ressources diffèrent énormément, les droits à l'équité et à la responsabilité de leur population sont les mêmes.

Chaque municipalité doit avoir un code de conduite applicable aux membres du conseil municipal et des conseils locaux ainsi qu'un(e) commissaire à l'intégrité. Elle doit également nommer quelqu'un pour enquêter sur les plaintes concernant les réunions à huis clos. Dans notre travail auprès des municipalités, nous avons reçu une forte demande – du public et des représentant(e)s municipaux(ales) – de conseils dans ces domaines.

Le guide se veut un aide-mémoire des règles et lois régissant les codes de conduite municipaux et le travail des commissaires

à l'intégrité. Il présente de nombreuses pratiques exemplaires fondées sur les preuves que nous avons recueillies en réglant des centaines de plaintes sur ces questions et sur nos décennies d'expérience en traitement des plaintes et en conduite d'enquêtes. Le guide et les autres ressources que nous avons produits pour aider le personnel des municipalités témoignent du dévouement sans faille de notre Bureau à l'égard de la promotion des droits, de la transparence et de la responsabilisation, tout cela dans l'intérêt de la population ontarienne.

Nous ne remplaçons pas les mécanismes locaux de responsabilisation, mais vérifions que ceux-ci fonctionnent comme il se doit. Notre objectif, en suggérant des pratiques exemplaires et avec ce guide, est d'éviter les plaintes et de favoriser l'uniformisation des normes dans la province.

Pendant plus de 10 ans, nous avons publié une ressource similaire, le document « **Réunions publiques : Guide pour les municipalités** », qui énonce les règles et les pratiques exemplaires pour les réunions publiques. Nous avons aussi instauré un recueil numérique qui est consultable, public et régulièrement mis à jour, comprenant des centaines de cas de réunions publiques. Il s'agit de la seule base de données de ce type en Ontario.

Les personnes souhaitant porter plainte ou poser une question, y compris les représentant(e)s municipaux(ales), peuvent communiquer avec nous, que ce soit au sujet de questions municipales ou de l'un des plus de 1 000 organismes que nous surveillons. Visitez notre site Web ou appelez-nous (**1-800-263-1830**) pour savoir comment nous pouvons vous aider.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario



Introduction

Le(la) commissaire à l'intégrité est un(e) agent(e) de responsabilisation municipal(e) qui est responsable d'appliquer les règles régissant le comportement éthique des membres des conseils municipaux et des conseils locaux (y compris les codes de conduite ou de déontologie), et de fournir des conseils et des renseignements éducatifs au sujet de ces règles.

La nomination des commissaires à l'intégrité des municipalités et l'exercice de leurs fonctions sont encadrés par la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹.

Chaque municipalité doit se doter d'un code de déontologie pour les membres du conseil et des conseils locaux [par. 223.2(1)] et nommer un(e) commissaire à l'intégrité ou recourir aux services d'un(e) commissaire à l'intégrité d'une autre municipalité [par. 223.3(1.1) et (1.2)]. Ces commissaires travaillent de façon indépendante et font rapport directement au conseil municipal [par. 223.3(1)].

Les commissaires à l'intégrité exercent entre autres les fonctions suivantes :

- Appliquer le code de conduite ou de déontologie et les procédures, règles et politiques régissant le comportement éthique des membres du conseil et des conseils locaux, y compris la conduite des enquêtes² faisant suite aux plaintes sur des allégations de contravention à un code de déontologie;
- Enquêter sur les contraventions alléguées à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*;

¹ LO 2001, chap. 25. Voir partie V.1, Responsabilisation et transparence. La *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, chap. 11, annexe A, renferme des dispositions au sujet du(de la) commissaire à l'intégrité de la cité de Toronto. Ce guide fait uniquement référence aux dispositions de la *Loi sur les municipalités de 2001*.

² La version anglaise de la *Loi de 2001 sur les municipalités* fait référence à des « codes of conduct », que la Loi traduit par « codes de déontologie ». Certaines municipalités utilisent ce terme, mais beaucoup d'autres ont des codes de « conduite ». Nous avons utilisé « conduite » dans ce guide, sauf dans les références à la Loi. Les mots anglais « inquiry » et « investigation » sont souvent employés comme synonymes dans la Loi, et sont traduits tous deux par « enquête » dans la version française. Cette solution est reprise dans le présent guide.

- Conseiller les membres concernant les obligations que leur imposent le code de déontologie et les procédures, règles et politiques régissant leur comportement éthique ainsi que la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*;
- Donner aux membres des renseignements éducatifs concernant le code de déontologie et la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* [par. 223.3(1)].

Loi sur les conflits d'intérêts municipaux

En 2019, les commissaires à l'intégrité ont été investi(e)s du pouvoir d'examiner les allégations de conflit d'intérêts en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux (LCIM)*³. Auparavant, il fallait une requête auprès d'un tribunal. Les personnes souhaitant signaler une contravention alléguée à la *LCIM* peuvent toujours passer par un(e) juge pour obtenir directement une décision, mais la loi habilite désormais les commissaires à l'intégrité à enquêter sur les cas de contravention alléguée et leur donne le pouvoir discrétionnaire de soumettre eux(elles)-mêmes le dossier à l'attention d'un(e) juge.

La *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* énonce des règles interdisant aux membres des conseils et conseils locaux d'influencer autrui, de discuter ou de voter à propos d'une affaire soumise à l'attention de leur conseil ou conseil local s'ils(si elles) ont un intérêt pécuniaire direct ou indirect dans cette affaire. Au sens de la *LCIM*, l'intérêt pécuniaire d'un(e) parent, d'un(e) conjoint(e) et d'un(e) enfant d'un(e) membre est aussi l'intérêt pécuniaire de ce(tte) membre [*LCIM*, art. 3]. Le(la) membre qui détient un intérêt pécuniaire dans une affaire est tenu(e) de le déclarer avant toute discussion de l'affaire, et il lui est alors interdit de tenter d'influencer le vote ou de voter sur une question relative à l'affaire [*LCIM*, art. 5]⁴. Si l'affaire est discutée à huis clos, le(la) membre en question doit quitter la réunion. La *LCIM* prévoit des exceptions particulières pour les

³ LRO 1990, chap. M.50.

⁴ Il y a exception à la *LCIM* quand la discussion porte sur la question de savoir s'il y a lieu d'imposer une pénalité à un(e) membre ayant, d'après le(la) commissaire à l'intégrité, enfreint le code de déontologie : *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, LRO 1990, chap. M.50, par 5(2.1) et 5.2(2). Dans ce cas, le(la) membre peut participer à la réunion portant sur la question de la pénalité ou tenter d'influencer la décision, mais il lui est interdit de voter sur l'affaire.

cas où le(la) membre peut influencer le vote, voter ou discuter au sujet de l'affaire malgré son intérêt pécuniaire [LCIM, art. 4].

De plus, les membres détenant un intérêt pécuniaire dans une affaire ne doivent pas user de leur fonction pour tenter d'influencer un(e) employé(e) ou fonctionnaire municipal(e) ou toute autre personne déléguée chargée de prendre une décision ou de formuler une recommandation relativement à l'affaire [LCIM, art. 5.2]. Des règles additionnelles s'appliquent aux pouvoirs spéciaux de la présidence du conseil d'une municipalité détenant un intérêt pécuniaire dans une affaire [LCIM, art. 5.3].

Les membres qui déclarent un conflit d'intérêts sont tenu(e)s de déposer une déclaration écrite de l'intérêt et de sa nature en termes généraux [LCIM, art. 5.1].

Protocoles de plainte et d'enquête

Outre l'élaboration du code de déontologie, les municipalités devraient adopter un protocole ou une procédure d'enquête ou de traitement des plaintes. Un tel protocole peut établir les modalités de dépôt des plaintes contre des membres d'un conseil municipal ou local en lien avec des contraventions alléguées au code de conduite, et les modalités de dépôt des demandes d'enquête concernant des contraventions alléguées à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Il peut aussi guider les commissaires à l'intégrité dans leurs enquêtes.

Rôle de l'Ombudsman de l'Ontario

Ombudsman Ontario est une instance de dernier recours et reconnaît que les questions municipales se règlent habituellement mieux par les responsables locaux(les). L'Ombudsman n'agit pas comme commissaire à l'intégrité pour les municipalités. Néanmoins, l'Ombudsman peut examiner les plaintes concernant le(la) commissaire à l'intégrité d'une municipalité, et faire enquête à ce sujet, une fois qu'il(elle) a mené son processus à terme ou refusé d'examiner la plainte⁵. L'Ombudsman peut aussi entreprendre une enquête de sa propre initiative⁶.

⁵ *Loi sur l'ombudsman*, LRO 1990, chap. O.6, par 14(4.4).

⁶ *Ibid*, par. 14(2) et (4.5).

Si une municipalité reçoit une plainte concernant un(e) commissaire à l'intégrité après la tenue d'un examen ou d'une enquête, il serait préférable d'orienter l'auteur(e) de la plainte vers l'Ombudsman de l'Ontario.

Lorsqu'il examine les décisions de commissaires à l'intégrité, le Bureau de l'Ombudsman n'agit pas comme instance d'appel, et ses décisions ne remplacent pas celles des commissaires. Son intervention consiste plutôt à savoir si le(la) commissaire :

- a agi conformément à la loi ou procédure applicable, notamment dans le respect des délais;
- a examiné les questions soumises à son attention;
- a suivi des pratiques équitables;
- a obtenu des renseignements pertinents et en a tenu compte;
- a communiqué des motifs suffisants et adéquats à l'appui de sa décision, à la lumière des preuves dont il(elle) disposait.

Les commissaires à l'intégrité ont un rôle étendu qui comprend la prestation de conseils et de renseignements éducatifs concernant les codes de déontologie, les règles d'éthique et la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Toutefois, les plaintes reçues par l'Ombudsman concernent habituellement les enquêtes de commissaires à l'intégrité sur des allégations de contravention à un code de conduite ou à la *LCIM*.

L'Ombudsman a établi le présent guide des pratiques exemplaires à la lumière de son expérience dans ce domaine, afin d'aider les municipalités à établir leur code de conduite et leur protocole de plainte et d'enquête et à nommer leur commissaire à l'intégrité, ainsi que pour aider les commissaires à l'intégrité dans leur travail. Le guide est aussi mis à la disposition des membres du public, afin de les informer à propos des exigences et des pratiques exemplaires quant aux codes de conduite et aux commissaires à l'intégrité.

À noter : Sauf indication contraire, toutes les dispositions législatives mentionnées sont tirées de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Dans le cas de Toronto, c'est plutôt la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* qui s'applique.

Codes de conduite

Au paragraphe 223.2(1), la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige que chaque municipalité se dote d'un code de déontologie à l'intention des membres du conseil et des conseils locaux. Il peut y avoir un seul code pour l'ensemble des membres, ou plusieurs codes régissant séparément les membres du conseil municipal et les membres des conseils locaux.

Les membres des conseils municipaux et locaux devraient tou(te)s recevoir de la formation afin de se familiariser avec le code de déontologie ou de conduite. De plus, ce code devrait être facilement consultable par le public, notamment sur le site Web de la municipalité.

Une fois le code de conduite établi pour les conseils locaux, la municipalité devrait recenser tous ses conseils locaux et s'assurer que tou(te)s leurs membres connaissent leurs obligations aux termes de ce code. Les conseils locaux comprennent les commissions de services municipaux, les commissions de transport, les conseils d'aménagement et les autres conseils, commissions, comités, organismes et offices locaux qui sont créés ou qui exercent un pouvoir en vertu d'une loi à l'égard des affaires ou des fins d'une ou de plusieurs municipalités.

En 2018, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que le Property Standards Committee et l'Election Compliance Audit Committee de la Ville de Hamilton n'étaient pas des conseils locaux aux fins des règles des réunions publiques, car ni l'un ni l'autre de ces organismes ne fournissaient de « services qui font partie intégrante du fonctionnement quotidien des activités » de la ville. En 2021, la Cour divisionnaire de l'Ontario a apporté des indications supplémentaires en ce sens, concluant que le Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer Advisory Committee de la Ville de Hamilton était un conseil local. Dans sa décision, la Cour a souligné que la fonction du Comité visait « les activités et les objectifs » de la ville, en aidant celle-ci à s'acquitter de ses obligations envers la communauté. La Cour a conclu que le comité n'était pas un organisme « indépendant et/ou juridictionnel », et n'était pas non plus un comité *ad hoc*.

Nous avons eu connaissance de conseils locaux, notamment des conseils de gestion des secteurs d'aménagement commercial, qui ignoraient qu'ils étaient régis par un code de conduite et sous la surveillance d'un(e) commissaire à l'intégrité. Les municipalités devraient informer et soutenir ces organismes afin que leurs membres soient au fait de leurs obligations légales et à même de se conformer. Plus précisément, les municipalités devraient publier une liste de leurs conseils locaux.

Contenu des codes de conduite

Questions prescrites

Le Règlement 55/18 pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige que les codes de déontologie traitent des quatre questions suivantes :

1. Les dons, les avantages et les frais de représentation;
2. La conduite respectueuse, notamment la conduite envers les fonctionnaires et les employé(e)s⁷;
3. Les renseignements confidentiels⁸; et
4. L'utilisation des biens de la municipalité ou du conseil local⁹.

Autres questions

Au-delà de ces quatre questions, le conseil municipal est libre d'inclure des normes éthiques additionnelles pour régir ses membres et les membres des conseils locaux. Les municipalités devraient envisager l'inclusion de dispositions ou politiques supplémentaires dans leur code de conduite, notamment celles qui suivent :

Décorum lors des réunions

De façon générale, la conduite des membres pendant une réunion est régie par la présidence conformément au règlement de procédure de la municipalité ou du conseil local. Si

⁷ Le code de conduite devrait contenir mention des autres politiques et règlements applicables, notamment la politique, prescrite par la *Loi de 2001 sur les municipalités* à l'article 270, sur les liens entre les membres du conseil et les fonctionnaires et employé(e)s de la municipalité.

⁸ Le code peut expressément exiger que les membres gardent confidentiels les renseignements discutés lors d'une réunion à huis clos.

⁹ Règl. de l'Ont. 55/18, art 1.

une municipalité prévoit que son code s'applique au décorum lors des réunions, et autorise le(la) commissaire à l'intégrité à examiner les plaintes à ce sujet, cela devrait être précisé dans le code.

Utilisation des médias sociaux

Si une municipalité prévoit que son code s'applique à la conduite des membres sur les médias sociaux et d'autres plateformes en ligne – par exemple, la diffusion de renseignements et la communication avec le public –, cela devrait être clairement énoncé dans le code.

Communications au nom du conseil ou d'un conseil local

Le code de conduite peut prévoir si les membres peuvent communiquer au nom du conseil municipal ou d'un conseil local et, le cas échéant, quand et comment ils(elles) peuvent le faire, notamment dans les médias.

Conflits d'intérêts sortant du cadre de la Loi sur les conflits d'intérêts municipaux

La *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* s'applique spécifiquement aux conflits d'intérêts d'ordre pécuniaire, terme défini dans la Loi. Si une municipalité prévoit que son code de conduite s'applique aux conflits sortant du cadre de la Loi, cela devrait être explicitement énoncé. Le code pourrait par exemple s'appliquer aux situations où un(e) membre tente de tirer avantage de sa position en faveur d'une personne amie ou apparentée autre que ses parents, son(sa) conjointe ou ses enfants.

Harcèlement au travail

Il arrive qu'une plainte soulève des questions pouvant relever à la fois du code de conduite et de la politique municipale sur le harcèlement au travail. Nous avons reçu des plaintes de membres d'un conseil qui ignoraient si l'enquête les visant était menée en application du code de conduite ou d'une politique sur le harcèlement. Dans certains cas, le(la) commissaire à l'intégrité n'avait pas fait la distinction entre les deux, ou avait omis de préciser laquelle des procédures s'appliquait à son examen.

Le code de conduite devrait préciser si le(la) commissaire peut enquêter sur les plaintes pour harcèlement au travail ou si ces plaintes devraient être assujetties à un autre processus. Les politiques sur le harcèlement et la violence au travail devraient préciser si la politique s'applique aux membres des conseils municipal et locaux.

Sanctions

Aux termes des paragraphes 223.4(5) et (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le(la) commissaire à l'intégrité peut recommander que le conseil municipal ou local inflige une sanction à un(e) membre (p. ex., une réprimande; la suspension de la rémunération pour une période maximale de 90 jours) si le(la) commissaire a conclu que le(la) membre a contrevenu au code de déontologie. Les codes de conduite devraient faire état de ces sanctions légales.

Ainsi, les conseils ont le droit d'imposer une sanction à leurs membres ou aux membres d'un conseil local si le(la) commissaire à l'intégrité conclut qu'il y a eu contravention au code de conduite. Le conseil local peut également le faire à l'égard de la même contravention si le conseil municipal ne le fait pas [par. 223.4(6)].

Mesures correctives

En plus des sanctions à l'égard des contraventions au code de conduite, les commissaires à l'intégrité peuvent recommander au conseil municipal ou local d'imposer au(à la) membre concerné(e) des mesures correctives. Les tribunaux ont conclu, par exemple, qu'ils(elles) peuvent recommander « d'autres mesures » tant qu'il s'agit de mesures non pas punitives¹⁰, mais correctives, légales et visant à garantir l'arrêt du comportement inapproprié¹¹, sans empêcher le(la) membre en cause de remplir ses fonctions¹². Les municipalités qui souhaitent autoriser leur commissaire à l'intégrité à recommander de

¹⁰ *Magder v. Ford*, 2013 ONSC 263 au para 67; *Dhillon v. The Corporation of the City of Brampton*, 2021 ONSC 4165 au para 94 [*Dhillon*].

¹¹ *Dhillon*, *supra* note 10 au para 87.

¹² *Villeneuve v. North Stormont (Township)*, 2022 ONSC 6551 au para 59 [*Villeneuve*].

telles mesures – par exemple, des excuses au conseil ou aux plaignant(e)s, ou le retour de biens municipaux – devraient le préciser expressément dans leur code de conduite.

Protection contre les représailles

Les codes de conduite devraient préciser que les membres ne devraient pas se livrer à des représailles, ni faire de menaces de représailles, contre quiconque a déposé une plainte en vertu du code de conduite ou coopéré avec un(e) commissaire à l'intégrité pendant une enquête.

Coopération avec le(la) commissaire à l'intégrité

Les codes de conduite devraient clairement exiger que les membres du conseil municipal et des conseils locaux coopèrent avec le(la) commissaire à l'intégrité lors des enquêtes, et expressément leur interdire de faire ou de tenter de faire obstruction aux enquêtes du(de la) commissaire à l'intégrité. Le(la) commissaire pourra ainsi conclure que le défaut de coopérer pour son enquête constitue une contravention au code¹³.

Extension au-delà du conseil municipal et des conseils locaux

Si une municipalité souhaite que son code de conduite s'applique aux membres des comités ne siégeant pas aux conseils municipal et locaux, il faut l'énoncer expressément dans le code.

¹³ Dhillon, *supra* note 10 aux paras 69–76.

Protocoles de plainte et d'enquête

Les municipalités devraient se doter de procédures et processus clairs pour le traitement des plaintes et des demandes d'enquête déposées auprès de leur commissaire à l'intégrité¹⁴. La plupart des plaintes reçues par l'Ombudsman au sujet des commissaires à l'intégrité concernent leurs processus ou l'absence de processus. De nombreuses plaintes auraient pu être évitées si la municipalité avait eu un protocole solide, équitable et flexible pour traiter les plaintes et les demandes d'enquête.

Les tribunaux ont reconnu que la municipalité était « maîtresse de ses propres procédures » pour ces questions¹⁵. Les municipalités sont libres de se doter d'un même protocole pour traiter les plaintes ayant trait au code de conduite et les demandes ayant trait à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* ou de deux protocoles distincts.

Adoption d'un protocole de plainte et d'enquête comme pratique exemplaire

En plus du code de conduite, chaque municipalité devrait adopter un processus clair pour toute personne qui dépose une plainte au sujet d'un(e) membre du conseil municipal ou d'un conseil local relativement au code de conduite, ou une demande d'enquête relevant de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Le protocole devrait énoncer pour le(la) commissaire à l'intégrité les modalités de traitement des plaintes et des demandes, de la réception au règlement final. Outre qu'ils présentent des balises utiles aux commissaires, ces protocoles informent les membres du public et les membres des conseils municipaux et locaux de la marche des choses.

¹⁴ De nombreuses municipalités désignent ces documents « protocoles de plainte » parce qu'ils portent sur la réception et le traitement des plaintes relativement au code de conduite ou des demandes d'enquête aux termes de la *LCIM*. D'autres parlent de « protocoles d'enquête » parce qu'ils énoncent les processus à suivre lors d'une enquête du(de la) commissaire. Dans le présent guide, les protocoles d'enquête et les protocoles de plainte sont synonymes.

¹⁵ *Michael Di Biase v. City of Vaughan*, 2016 ONSC 5620 au para 131 [Di Biase].

Rendre les protocoles de plainte et d'enquête facilement accessibles au public

Les protocoles devraient être publiés – par exemple sur le site Web de la municipalité – et être facilement accessibles pour les membres du public.

Dispositions communes aux codes de conduite et à la LCIM

Les municipalités devraient envisager l'intégration des dispositions suivantes à leurs protocoles de plainte ou d'enquête. Celles-ci s'appliquent tant aux questions relevant des codes de conduite qu'à celles relevant de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*.

Instructions concernant le traitement des plaintes

Les protocoles de plainte devraient comprendre des instructions pour le dépôt auprès du(de la) commissaire à l'intégrité d'une plainte relevant du code de conduite ou d'une demande d'enquête aux termes de la *LCIM*, ainsi que des renseignements sur la marche du processus. Ils devraient aussi donner des renseignements pour les personnes pouvant nécessiter des mesures d'adaptation afin de participer au processus.

Indépendance et discrétion

Les commissaires à l'intégrité sont censé(e)s exercer de façon indépendante les fonctions que leur attribue la municipalité [par. 223.3(1)]. Les protocoles de plainte devraient mentionner cette indépendance.

Nous savons que souvent, les gens ignorent que les commissaires à l'intégrité disposent d'un pouvoir discrétionnaire étendu. Par conséquent, les municipalités pourraient vouloir préciser que si une question n'est pas expressément inscrite dans le protocole, le(la) commissaire peut la traiter en exerçant son pouvoir discrétionnaire.

Preuve

Les municipalités et les conseils locaux sont tenus de fournir les renseignements ou l'accès à des biens dont le(la) commissaire à l'intégrité estime avoir besoin pour examiner une plainte, que l'enquête relève du code de conduite [par. 223.4(3) et (4)]

ou de la *LCIM* [par. 223.4.1(10) et (11)]. Il devrait être précisé dans les protocoles de plainte que le(la) commissaire à l'intégrité peut recueillir les renseignements supplémentaires, y compris des témoignages et des documents, qu'il(elle) juge nécessaires¹⁶.

Confidentialité

Les commissaires à l'intégrité sont tenu(e)s de garder le secret sur toutes les questions dont ils(elles) prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions [par. 223.5(1)]. Cette obligation de garder le secret prime sur les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*¹⁷ [par. 223.5(3)]. Cela dit, le(la) commissaire à l'intégrité peut divulguer des renseignements dans certains cas particuliers prévus¹⁸. Lorsqu'il(elle) fait rapport à la municipalité ou à un conseil local sur la question de savoir si un(e) de ses membres a contrevenu au code de déontologie, par exemple, il(elle) « peut divulguer dans son rapport les questions qu'il estime nécessaires aux fins de celui-ci » [par. 223.6(2)].

Il devrait être écrit dans les protocoles de plainte ou d'enquête que les renseignements obtenus par les commissaires à l'intégrité sont confidentiels dans les limites permises par la loi. Ces protocoles devraient accorder aux commissaires le pouvoir discrétionnaire de décider quels renseignements divulguer compte tenu des circonstances locales¹⁹.

Par souci d'équité procédurale, le(la) membre d'un conseil municipal ou local faisant l'objet d'une plainte devrait être informé(e) de la teneur des allégations afin d'avoir une possibilité équitable d'y répondre. Le(la) commissaire peut répondre

¹⁶ Dans son examen d'une disposition similaire d'un protocole de plainte, le tribunal a fait observer qu'un(e) commissaire n'était pas limité(e) aux renseignements fournis par le(la) plaignant(e) : *Ibid* au para 34.

¹⁷ LRO 1990, chap. M.56.

¹⁸ Les commissaires à l'intégrité peuvent divulguer les renseignements dont la divulgation est exigée dans le cadre d'une instance criminelle; aux fins d'une réunion publique, dans une requête à un(e) juge, ou dans ses motifs publiés dans le cadre d'une enquête relevant de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*; ou sous forme de résumé dans un rapport périodique sur ses activités à la municipalité, en omettant les renseignements confidentiels qui permettraient d'identifier la personne concernée : *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chap. 25, par 223.5(2) et (2.3), et 223.6(1) [*Loi sur les municipalités*].

¹⁹ *Di Biase*, *supra* note 15 au para 121.

à cette exigence en communiquant les motifs généraux de la plainte, sans qu'il soit nécessaire d'en divulguer le détail, de communiquer les éléments de preuve ou d'identifier les témoins²⁰.

Les protocoles de plainte devraient préciser que les commissaires peuvent divulguer ces renseignements, selon ce qu'ils(elles) considèrent nécessaire, quand ils(elles) informent le(la) membre sur les allégations à son sujet, et quand ils(elles) rapportent leurs conclusions au conseil municipal ou local.

Refus d'entreprendre une enquête ou arrêt d'enquête

Les protocoles de plainte devraient accorder aux commissaires à l'intégrité le pouvoir discrétionnaire de mettre fin ou de refuser de commencer une enquête dans certains cas, notamment quand :

- la question n'est pas du ressort du(de la) commissaire à l'intégrité;
- la plainte ou la demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;
- la question a déjà été ou est actuellement traitée par le(la) commissaire ou assujettie à un autre processus (p. ex., instance judiciaire ou enquête sur un cas de harcèlement au travail);
- il est évident que même si les allégations sont prouvées, aucune contravention au code de déontologie ou à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* ne pourrait être constatée.

Les municipalités peuvent également conférer aux commissaires le pouvoir discrétionnaire d'arrêter une enquête s'il leur semble que la question ne justifie aucune action supplémentaire ou qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de poursuivre la procédure.

Les protocoles de plainte devraient préciser clairement si les commissaires à l'intégrité peuvent ou non exercer leur pouvoir

²⁰ *Ibid* aux paras 146–149, citant *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (Commission canadienne des droits de la personne), 1989 CanLII 44 (CSC), [1989] 2 RCS 879 au para 27; *Irvine c. Canada* (Commission sur les pratiques restrictives du commerce), 1987 CanLII 81 (CSC), [1987] 1 RCS 181 au para 71.

discrétionnaire de refuser d'enquêter ou d'arrêter l'enquête à toute étape du processus. Il devrait également y être exigé que les commissaires informent les plaignant(e)s par écrit de leur décision (ainsi que les membres faisant l'objet des allégations s'il y a lieu) et leur en communiquent les raisons en mentionnant les renseignements examinés.

Règlement informel

Les municipalités devraient envisager d'inclure des solutions de médiation ou de règlement informel dans leurs protocoles de plainte ou d'enquête. L'établissement d'un mécanisme informel parallèle au processus officiel de traitement des plaintes donne une latitude aux commissaires quant aux modes de règlement d'une question, et cela peut faire économiser temps et argent pour toutes les parties concernées.

Par ailleurs, les protocoles devraient opérer une distinction claire entre les mécanismes de règlement informel d'une plainte et les enquêtes officielles, et décrire clairement les processus pour chacun de ces modes. Les municipalités sont libres de préciser qu'il n'est pas obligatoire d'engager le processus de règlement informel avant d'entamer une enquête officielle sur la plainte.

Les municipalités devraient procéder avec prudence si elles comptent autoriser leur commissaire à l'intégrité à régler de façon informelle les demandes d'enquête concernant une contravention alléguée à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Même si leur protocole d'enquête prévoit un mécanisme de résolution informelle, un délai strict de 180 jours s'applique toujours aux enquêtes relevant de la *LCIM* [par. 223.4.1(14)]. Ce délai commence à la date de réception de la demande dûment remplie, que le(la) commissaire décide ou non d'entamer un processus d'examen informel.

Contravention à une autre loi

Si le(la) commissaire à l'intégrité juge, lors d'une enquête, qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention au *Code criminel* ou à une autre loi, à l'exception de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, il(elle) doit immédiatement renvoyer l'affaire à l'autorité compétente et suspendre son

enquête « jusqu'à ce que l'enquête policière et l'accusation qui peuvent s'ensuivre aient fait l'objet d'une décision définitive ». Il(elle) doit également faire rapport de la suspension au conseil [art. 223.8]. Il(elle) peut reprendre son enquête une fois les accusations traitées de façon définitive. La Cour a donné l'explication suivante dans *Di Biase v. Vaughan* [Traduction] :

« Le fardeau de la preuve dans une affaire pénale est plus lourd que dans une affaire civile. Cela signifie que le service de police peut décider de ne pas porter d'accusations, ou que les accusations peuvent être rejetées faute de pouvoir être prouvées hors de tout doute raisonnable. Une conduite qui ne peut pas être prouvée hors de tout doute raisonnable peut toutefois l'être selon la prépondérance des probabilités, de sorte qu'une contravention au code de déontologie peut être prouvée même s'il y a eu acquittement ou décision de ne pas porter les accusations au pénal²¹. »

Les protocoles de plainte devraient refléter cet état du droit, et prévoir un processus suivant lequel les commissaires à l'intégrité peuvent reprendre leur enquête après la fin d'une enquête policière ou le rejet des accusations.

Pouvoirs d'enquête publique

Les protocoles de plainte ou d'enquête devraient préciser qu'un(e) commissaire à l'intégrité peut décider d'exercer les pouvoirs prévus aux articles 33 et 34 de la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*²² lors d'une enquête relative au code de déontologie [par. 223.4(2)] ou d'une enquête relevant de la *LCIM* [par. 223.4.1(9)]. Ces pouvoirs comprennent celui de sommer toute personne de donner, sous serment ou par affirmation solennelle, des témoignages ou de produire des documents.

Tenue de livres

Les protocoles de plainte ou d'enquête devraient préciser quels documents les commissaires à l'intégrité doivent conserver et pour combien de temps ils(elles) doivent le faire

²¹ *Di Biase*, supra note 15 au para 210.

²² LO 2009, chap. 33, annexe 6.

(p. ex., la plainte initiale, la correspondance liée au dossier, les preuves recueillies et les rapports produits).

Élections municipales

Les protocoles de plainte ou d'enquête devraient expliquer les règles spéciales s'appliquant aux périodes d'élection municipale ordinaire. Par exemple, entre le jour de la déclaration de candidature et le jour du scrutin :

- aucune plainte pour une contravention alléguée à un code de déontologie ni aucune demande d'enquête relevant de la *LCIM* ne peuvent être adressées aux commissaires à l'intégrité [par. 223.4(9)1., par. 223.4.1(3)];
- il est interdit aux commissaires, dans un rapport, de donner leur avis sur une contravention alléguée à un code de déontologie, et les municipalités et conseils locaux ne peuvent pas étudier la question de savoir s'il convient d'infliger une sanction pour contravention à un code de déontologie [par. 223.4(9)2. et 3.];
- si un(une) commissaire n'a pas terminé son enquête sur un cas relevant du code de déontologie ou de la *LCIM* avant le jour de la déclaration de candidature en vue d'une élection ordinaire, il(elle) doit la terminer ce jour-là [par. 223.4(7), par. 223.4.1(12)]. S'il(si elle) la termine, il(elle) ne peut pas en commencer une autre à l'égard de la même question, à moins que, dans les six semaines après le jour du scrutin lors de l'élection, la personne qui lui a adressé la plainte ou la demande ou le(la) membre dont la conduite est en cause lui demande par écrit de commencer une telle enquête [par. 223.4(8), par. 223.4.1(13)].

Pratiques exemplaires spécifiques à un protocole de plainte relevant d'un code de conduite

Certaines procédures spécifiques devraient être intégrées aux protocoles de plainte concernant une contravention alléguée d'un(e) membre d'un conseil municipal ou local au code de conduite. Ces procédures sont à distinguer de celles s'appliquant à une enquête sur une contravention alléguée à la *Loi*

sur les conflits d'intérêts municipaux, lesquelles sont traitées plus loin.

Éliminer les obstacles aux plaintes

Il ne devrait pas y avoir d'obstacles au dépôt d'une plainte auprès du(de la) commissaire à l'intégrité, comme des frais ou de lourdes formalités administratives (p. ex., affidavit sous serment du(de la) plaignant(e)). Les municipalités imposent parfois de telles conditions afin de décourager les plaintes frivoles ou vexatoires. Or, elles devraient plutôt donner aux commissaires à l'intégrité le pouvoir discrétionnaire de rejeter une plainte pour ces raisons-là.

L'Ombudsman a fortement et répétitivement dénoncé la pratique d'imposer des frais de plainte, car cela pénalise le(la) plaignant(e) dans l'exercice de ses droits légaux et peut empêcher quelqu'un de déposer une plainte légitime. Il a souligné que cela « va entièrement à l'encontre de l'intention première de la mise en place d'un(e) commissaire à l'intégrité, qui est de promouvoir la légitimité démocratique et la confiance du public au niveau local²³. » Plusieurs municipalités ont aboli ces frais et modifié leur code de conduite à la lumière de cette prise de position.

Le protocole de plainte ne devrait exclure personne

Il ne devrait y avoir aucune restriction quant aux personnes qui peuvent déposer une plainte, que la personne habite sur le territoire de la municipalité ou non. De plus, la *Loi de 2001 sur les municipalités* n'interdit pas aux membres du personnel municipal de déposer une plainte auprès du(de la) commissaire à l'intégrité²⁴. Les protocoles de plainte ou d'enquête devraient préciser si les plaintes anonymes sont acceptables ou non, et si le(la) commissaire peut à sa discrétion protéger l'identité des plaignant(e)s.

²³ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au conseil de la Ville de Hamilton (12 janvier 2022) dans Ombudsman de l'Ontario, Rapport annuel 2021-2022 (10 août 2022) à la p 27, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/rapports-annuels/rapport-annuel-2021-2022#Commissaires%20C3%A0%20l'E2%80%99int%C3%A9grit%C3%A9%20et%20responsabilisation%20locale>>.

²⁴ Villeneuve, *supra* note 12 au para 20.

Prévoir des délais raisonnables pour le dépôt d'une plainte

La *Loi de 2001 sur les municipalités* ne prévoit aucun délai pour le dépôt d'une plainte concernant une contravention alléguée à un code de conduite. Les municipalités sont libres d'en imposer un aux plaignant(e)s, mais les protocoles de plainte devraient toutefois laisser aux commissaires à l'intégrité le pouvoir discrétionnaire et la latitude d'accepter une plainte en dehors de ce délai selon les particularités du dossier.

Prévoir des délais raisonnables pour l'examen d'une plainte

La loi n'impose aucun délai aux commissaires à l'intégrité pour l'achèvement d'une enquête concernant une plainte relative à un code de conduite, à la différence des affaires relevant de la *LCIM*, qui sont assujetties à des délais stricts²⁵. Toutefois, les longs temps d'attente peuvent miner la confiance du public dans le processus de plainte, et nous recevons souvent les plaintes des personnes mécontentes du temps que certain(e)s commissaires prennent pour effectuer leur examen.

Afin de garantir une plus grande responsabilisation et de voir à ce que toutes les parties sachent à quoi s'attendre, les protocoles de plainte devraient fixer des délais raisonnables pour l'envoi d'une réponse par les commissaires à l'intégrité aux plaintes relatives aux codes de conduite. Il devrait y avoir des délais pour :

- l'accusé-réception de la plainte;
- la réalisation de l'examen préliminaire;
- la mise en branle d'un mécanisme de règlement informel (s'il y a lieu);
- la conduite de l'enquête (s'il y a lieu) et la production du rapport.

Les commissaires à l'intégrité devraient aussi avoir la latitude de prolonger un délai si c'est nécessaire selon les circonstances du dossier. Les plaignant(e)s et les membres faisant l'objet d'une allégation devraient être informé(e)s par écrit de

²⁵ Les commissaires à l'intégrité doivent compléter leur enquête dans les 180 jours qui suivent la réception d'une plainte relevant de la *LCIM* : *Loi de 2001 sur les municipalités*, *supra* note 18 au para 223.4.1(14).

toute prolongation et des raisons de celle-ci, avec la mention d'une nouvelle date d'achèvement.

Prévoir un processus de rapport préliminaire

Les protocoles de plainte devraient comprendre un processus de rapport préliminaire. Par souci d'équité, les commissaires à l'intégrité devraient donner aux membres faisant l'objet d'une enquête la possibilité de prendre connaissance des conclusions préliminaires et d'y répondre avant la publication du rapport. Les protocoles de plainte devraient préciser comment et quand cette possibilité peut être donnée aux membres, et indiquer que le(la) commissaire devrait tenir compte de tous leurs commentaires avant de produire la version définitive du rapport. En général, seul(e) le(la) membre faisant l'objet d'une plainte a la possibilité de faire des observations au sujet des conclusions préliminaires du(de la) commissaire. Si la municipalité souhaite aussi accorder cette possibilité à d'autres parties, notamment les plaignant(e)s, il faut l'énoncer clairement dans le protocole.

Publication des rapports

Lorsque le(la) commissaire à l'intégrité présente au conseil municipal ou local le rapport de ses conclusions à l'issue d'enquêtes relatives à un code de conduite, la municipalité ou le conseil local est tenu de mettre ces conclusions à la disposition du public [par. 223.6(3)] (p. ex., dans un ordre du jour publié). Les protocoles de plainte devraient préciser quand et comment ces rapports seront publiés.

Examen des rapports lors d'une réunion publique

Si le(la) commissaire à l'intégrité conclut qu'un(e) membre a enfreint le code de conduite, le conseil municipal ou local peut examiner le rapport du(de la) commissaire et voir s'il y a lieu d'infliger une sanction ou des mesures correctives ou les deux. La réunion devrait être publique, sauf si la question à discuter correspond exactement à l'un des cas d'exception aux règles des réunions publiques prévues au paragraphe 239(2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Cela devrait être indiqué dans le protocole de plainte.

Rendre compte du rôle du conseil

Si le(la) commissaire rapporte qu'un(e) membre du conseil ou

d'un conseil local a contrevenu au code de conduite, le conseil municipal peut infliger une sanction ou des mesures correctives à cette personne. Si le conseil municipal ne le fait pas, alors le conseil local peut le faire pour cette contravention.

Les commissaires peuvent suggérer des sanctions ou mesures correctives particulières dans leurs rapports, mais c'est au conseil municipal ou local qu'il incombe de décider s'il y a lieu d'en imposer et, le cas échéant, d'en déterminer la teneur.

Comme la Cour l'a fait observer en 2021 dans une affaire concernant la Ville d'Ottawa, le conseil assume un rôle décisionnel lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu d'infliger une sanction à la lumière d'un rapport du(de la) commissaire²⁶, et les membres du conseil devraient s'acquitter de cette responsabilité avec équité et ouverture d'esprit (tout en reconnaissant qu'ils(elles) jouent aussi un rôle politique)²⁷. C'est le(la) commissaire qui détermine si la plainte est fondée, mais il revient au conseil d'examiner le rapport du(de la) commissaire et d'y répondre²⁸. Le conseil municipal ou local décide des mesures à adopter, y compris le vote d'une sanction ou mesure corrective adéquate.

Les protocoles de plainte devraient énoncer les rôles respectifs du(de la) commissaire et du conseil.

Mentionner le droit de participation du(de la) membre

Pour assurer l'équité du processus, les membres dont la conduite fait l'objet d'un rapport du(de la) commissaire à l'intégrité devraient bénéficier d'une possibilité raisonnable de s'adresser au conseil ou au conseil local au sujet du rapport et des éventuelles sanctions ou mesures correctives²⁹. Même si le(la) membre ne peut voter sur la question, il(elle) peut tenter d'influencer la décision malgré son intérêt pécuniaire – cela est permis par une exception particulière prévue dans la *LCIM* [*LCIM*, par. 5(2.1)].

²⁶ *Chiarelli v. Ottawa (City of)*, 2021 ONSC 8256 au para 147.

²⁷ *Ibid* au para 151.

²⁸ *Ibid* au para 148.

²⁹ Pour des cas où des membres ont reçu la possibilité de s'adresser au conseil, voir par exemple *Villeneuve*, *supra* note 12 au para 49; *Kroetsch v. Integrity Commissioner for the City of Hamilton*, 2021 ONSC 7982 aux paras 69–72 [*Kroetsch*].

Les protocoles de plainte devraient préciser les modalités de réponse du(de la) membre à un rapport, notamment en indiquant si cette réponse se fera par écrit ou verbalement ou les deux.

Envisager un processus de réouverture d'enquête

Les municipalités peuvent décider d'accorder aux commissaires à l'intégrité le pouvoir discrétionnaire de rouvrir une enquête. Les protocoles de plainte devraient expliquer dans quelles circonstances une enquête peut être rouverte – par exemple dans les cas où de nouveaux éléments de preuve sont présentés – et le processus à suivre. Ils devraient aussi préciser le délai pour demander une réouverture d'enquête et le processus de reddition de compte au conseil.

Pratiques exemplaires spécifiques aux protocoles pour les enquêtes relevant de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*

Certaines exigences légales, qui s'appliquent spécifiquement aux demandes d'enquête concernant des contraventions alléguées relevant de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, devraient être intégrées aux protocoles de plainte ou d'enquête.

Le(la) commissaire « peut mener l'enquête qu'il estime nécessaire » [par. 223.4.1(7)] concernant les contraventions relevant de la *LCIM*, et tenir une réunion publique pour en discuter [par. 223.4.1(8)].

Expliquer qui peut faire une demande d'enquête

À la différence des cas relevant d'un code de conduite, seul(e) un(e) électeur(trice) (une personne ayant droit de vote lors d'une élection pour l'entité en question) ou une personne dont il peut être démontré qu'elle agit dans l'intérêt public peut demander au(à la) commissaire de mener une enquête concernant une prétendue contravention à la *LCIM* [par. 223.4.1(2)]. Les protocoles de plainte ou d'enquête devraient énoncer clairement ces exigences applicables aux demandes pour les cas relevant de la *LCIM*.

Indiquer les délais pour le dépôt d'une demande et pour l'enquête

Une demande d'enquête relevant de la *LCIM* ne peut être faite auprès du(de la) commissaire que dans les six semaines après que son auteur(e) a eu connaissance de la prétendue contravention [par. 223.4.1(4)] ou dans les six semaines après le jour qui suit le jour du scrutin si l'auteur(e) a eu connaissance de la prétendue contravention après le jour de la déclaration de candidature [par. 223.4.1(5)]. Ces délais devraient être indiqués dans les protocoles de plainte ou d'enquête.

En effet, les commissaires à l'intégrité ont un délai strict de 180 jours pour terminer une enquête sur un cas relevant de la *LCIM* [par. 233.4.1.(14)], et la *Loi de 2001 sur les municipalités* ne prévoit aucune prolongation. Les protocoles devraient préciser que le délai commence dès le jour où le(la) commissaire reçoit la demande dûment remplie.

Aucun délai supplémentaire ne peut être consenti, que le(la) commissaire décide ou non d'effectuer un examen préliminaire ou d'entamer un processus de règlement informel.

Préciser la forme des demandes d'enquête

Les demandes d'enquête concernant une contravention alléguée relevant de la *LCIM* doivent être faites par écrit [par. 223.4.1(2)]. Elles doivent énoncer les motifs qui portent à croire que le(la) membre a contrevenu à la *LCIM*, et comporter une déclaration solennelle attestant que leur auteur(e) a eu connaissance de la contravention alléguée pendant les six semaines du délai applicable [par. 223.4.1(6)]. Ces exigences devraient être intégrées aux protocoles de plainte ou d'enquête.

Établissement du processus et des exigences d'achèvement d'une enquête

Une fois l'enquête terminée, le(la) commissaire peut, en vertu de l'article 8 de la *LCIM*, demander par voie de requête à un(e) juge de décider si le(la) membre a contrevenu à cette loi [par. 223.4.1(15)]. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire; cette requête est facultative, même quand le(la) commissaire croit qu'il pourrait y avoir eu contravention à la *LCIM*, mais l'auteur(e) de la demande doit en être avisé(e) [par. 223.4.1(16)].

Lorsqu'il(elle) prend cette décision, le(la) commissaire à l'intégrité doit publier un exposé des motifs à l'appui [par. 223.4.1(17)]. Les protocoles de plainte ou d'enquête devraient énoncer cette exigence et préciser où et comment le(la) commissaire mettra ses motifs à la disposition du public.

Si le(la) commissaire ne fait pas de requête, l'auteur(e) de la demande peut le faire directement. Il(elle) ne dispose que de six semaines pour ce faire, soit les six semaines qui suivent le premier en date des jours suivants : l'échéance des 180 jours dont dispose le(la) commissaire pour terminer son enquête, ou le jour où le(la) commissaire a avisé l'auteur(e) de la demande de son intention de ne pas présenter de demande par voie de requête à un(e) juge [LC/M, par. 8(3)]³⁰.

Est irrecevable toute requête présentée après le sixième anniversaire du jour où la contravention alléguée a eu lieu [LC/M, par. 8(6)].

Vu ces délais, les protocoles de plainte devraient exiger que les commissaires avisent les auteur(e)s de demandes dès que possible après avoir terminé leur enquête ou décidé de ne pas adresser de requête à un(e) juge.

³⁰ L'auteur(e) de la demande aussi dispose de six semaines pour adresser sa requête directement à un(e) juge si le(la) commissaire a terminé son enquête avant le début de la période d'une élection ordinaire : *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, supra note 4, par 8(3).

Commissaires à l'intégrité

Toute municipalité doit offrir les services d'un(e) commissaire à l'intégrité, soit en nommant un(e) commissaire [art. 223.3(1)], ou en prenant des dispositions pour qu'un(e) commissaire d'une autre municipalité fournisse ce service [art. 223.3(1.1)–(1.2)]. Le(la) commissaire n'est pas tenu(e) d'être un(e) employé(e) de la municipalité [art. 223.3(5)].

Les commissaires à l'intégrité s'occupent de questions complexes et sensibles. Il est important qu'ils et elles s'acquittent de leurs fonctions de manière à gagner la confiance de la communauté et des membres dont ils supervisent la conduite. Il est également important que la municipalité dispose d'un processus de nomination formel et transparent.

Pratiques exemplaires de nomination des commissaires à l'intégrité

Voici les pratiques exemplaires que les municipalités devraient envisager pour ces nominations :

Recherche des candidat(e)s

Lors du processus de recrutement, les municipalités devraient recueillir le maximum de renseignements sur les services, les compétences, l'expérience et la disponibilité des candidat(e)s au poste de commissaire à l'intégrité, afin de prendre des décisions éclairées quant à leur qualification. Elles devraient tenir compte de facteurs comme l'expérience de travail auprès de collectivités locales, la connaissance du droit municipal ontarien, la compréhension du principe d'équité administrative et les aptitudes à la communication orale et écrite.

Nomination par résolution ou règlement

Au moment de nommer un(e) commissaire à l'intégrité ou de prendre des dispositions pour faire appel à celui(elle) d'une autre municipalité, les municipalités devraient procéder par résolution ou règlement interne. Par ailleurs, il y a lieu de nommer rapidement un(e) remplaçant(e) si le poste de commissaire à l'intégrité devient vacant, par exemple en raison d'un départ à la retraite ou de l'échéance du mandat de la personne

titulaire du poste. Les tribunaux ont reconnu qu'un règlement de nomination pouvait s'appliquer rétroactivement³¹.

Établissement d'un mandat clair

L'établissement d'un mandat énonçant les responsabilités du(de la) commissaire à l'intégrité peut aider les membres du conseil, le public, et la personne titulaire du poste elle-même, à mieux comprendre ce rôle et les processus à suivre.

Le mandat devrait renfermer l'information suivante :

- Obligations du(de la) commissaire à l'intégrité, notamment celle de rendre compte au conseil municipal;
- Indépendance du(de la) commissaire à l'intégrité dans l'exercice de ses fonctions;
- Portée des questions sur lesquelles le(la) commissaire peut enquêter, y compris le code de déontologie et toute responsabilité supplémentaire confiée par le conseil;
- La question de savoir si oui ou non et quand le(la) commissaire à l'intégrité peut déléguer ses fonctions et la procédure à suivre pour ce faire. Une délégation doit se faire par écrit, envers quiconque, à l'exception d'un membre du conseil, selon par. 223.3(3) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*;
- Indemnisation du(de la) commissaire comme la Loi l'exige au paragraphe 223.3(6);
- Le paiement par la municipalité ou le conseil local des frais de présentation d'une requête à un(e) juge par le(la) commissaire en vertu de la *LCIM* [par. 223.4.1(18)], et la question de savoir si les frais d'appel connexes seront payés aussi;
- Les circonstances dans lesquelles le(la) commissaire peut être démis(e) de ses fonctions ou remplacé(e), y compris ce qu'il adviendra des enquêtes en cours si cela se produit.

Établissement d'un mandat fixe

Afin de renforcer leur indépendance et de réduire le risque d'ingérence politique, les commissaires à l'intégrité devraient être nommé(e)s pour un mandat fixe et pouvoir être démis(es) de

³¹ *City of Elliot Lake (Integrity Commissioner) v. Patrie*, 2023 ONSC 223 au para 82.

leurs fonctions par le conseil. Le conseil devrait pouvoir renouveler ou prolonger le mandat du(de la) commissaire; de même, il devrait avoir le droit de le(la) démettre de ses fonctions ou de le(la) remplacer si cela s'avère nécessaire, une décision qui, le cas échéant, devrait être éclairée et fondée sur des preuves.

Prévention des conflits d'intérêts

Les municipalités devraient exiger que les commissaires à l'intégrité, comme condition de leur nomination, déclarent l'absence de tout conflit d'intérêts potentiel, notamment pour intérêts financiers, qui soit susceptible de compromettre leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. Les municipalités devraient leur imposer l'obligation permanente de déclarer tout conflit d'intérêts potentiel pouvant survenir en cours de mandat, et définir le processus de déclaration.

Le(la) commissaire à l'intégrité devrait maintenir la plus grande indépendance possible, réelle et perçue, par rapport au conseil municipal, aux conseils locaux et au personnel municipal. Il devrait lui être interdit de remplir d'autres fonctions ou responsabilités pour la municipalité pendant la durée de son mandat, notamment celles de conseiller(ère) juridique, greffier(ière) municipal(e), enquêteur(euse) sur les cas de harcèlement au travail ou conseiller(ère) en politique.

Lorsqu'un(e) commissaire à l'intégrité cumule plusieurs fonctions pour une municipalité, cela vient avec un important risque de susciter de la confusion et de la méfiance chez le public et d'engendrer une situation de conflit d'intérêts réel ou perçu. Cette pratique est à éviter, car elle mine la confiance du public dans l'indépendance des commissaires à l'intégrité et dans l'impartialité de leurs décisions.

Pratiques exemplaires pour les commissaires à l'intégrité

Les commissaires à l'intégrité jouent un rôle essentiel auprès des administrations municipales en conseillant les conseils municipaux et les conseils locaux, en leur fournissant des renseignements éducatifs et en traitant les plaintes qui relèvent de ces conseils. Leurs conclusions sont importantes pour le public, car elles font la lumière sur la question de savoir si les

responsables locaux(ales) agissent dans le respect des principes d'éthique et des normes élevées à leur égard.

Les commissaires à l'intégrité qui s'acquittent de leurs fonctions conformément à leurs pouvoirs légaux, à leur mandat et aux protocoles d'enquête et de traitement des plaintes renforcent la confiance du public à l'égard de la responsabilisation des administrations municipales. Les tribunaux ont expliqué que le niveau d'équité procédurale attendu de ces commissaires est peu élevé, leurs fonctions étant des fonctions d'enquête et non des fonctions juridictionnelles. C'est-à-dire qu'ils(elles) ne sont habilités qu'à formuler des conclusions et des recommandations, et leurs rapports ne peuvent en aucun cas obliger la destitution d'un(e) conseiller(ère)³². Toutefois, en suivant les pratiques exemplaires d'équité procédurale, les commissaires peuvent aider à faire accepter leurs conclusions par les membres des conseils et le public.

Connaître vos pouvoirs

La *Loi de 2001 sur les municipalités* oblige toutes les municipalités à se doter d'un code de déontologie et, à titre de pratique exemplaire, elles devraient adopter un protocole établissant les procédures de traitement des plaintes et des demandes d'enquête soumises à l'attention du(de la) commissaire à l'intégrité. Ce code et ce protocole sont établis localement et, exception faite des quatre sujets réglementaires, leur contenu diffère d'une municipalité à l'autre.

Les commissaires à l'intégrité devraient connaître l'étendue de leurs pouvoirs et rester dans le cadre de leur mandat, en se gardant par exemple de traiter des questions relevant d'autres agent(e)s de responsabilisation, d'enquêteur(se)s de réunions municipales à huis clos ou d'enquêteur(se) sur le harcèlement au travail.

Ces commissaires doivent agir dans les limites de leur mandat légal et borner leurs enquêtes aux questions relevant de leur compétence. Ils(elles) devraient connaître leurs pouvoirs établis

³² *Dhillon*, supra note 10 au para 49 ; *Chiarelli*, supra note 26 au para 74.

par la *Loi de 2001 sur les municipalités* et la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, de même que le code de conduite de leur municipalité, les mandats applicables, les protocoles d'enquête et de traitement des plaintes, et les modalités, règles et politiques locales en matière d'éthique. Ils(elles) devraient également connaître les rôles des autres agent(e)s de responsabilisation et ceux du Bureau de l'Ombudsman.

Même si les commissaires à l'intégrité peuvent examiner les plaintes sur le comportement éthique de membres d'un conseil municipal ou d'un conseil local, leur travail n'est pas de superviser un conseil comme tel. Comme le tribunal l'a souligné en 2021 dans une décision concernant la Ville d'Ottawa, un conseil [traduction] « n'est pas responsable de faire examiner ses décisions par le[la] commissaire ni assujetti à un tel examen³³ ».

Le(la) commissaire qui décide de déléguer son pouvoir d'enquêter sur une plainte (ce qu'autorise la *Loi de 2001 sur les municipalités* au par. 223.3(3)) devrait s'assurer que les procédures locales applicables sont suivies et que les parties sont informées par écrit.

Appliquer le code de conduite et le protocole d'enquête et de traitement des plaintes de la municipalité

Les municipalités devraient adopter des protocoles afin d'aider les commissaires à l'intégrité à s'acquitter de leurs fonctions et à informer le public sur ce à quoi s'attendre. Les commissaires devraient encourager les municipalités qui en sont dépourvues à se doter d'un protocole de traitement des plaintes et d'enquête en suivant les pratiques exemplaires de ce guide.

Lorsqu'une municipalité établit des procédures d'enquête, le(la) commissaire devrait les suivre. S'il y a lieu de s'écarter d'une procédure établie, il(elle) devrait en informer les parties concernées et leur expliquer pourquoi par écrit.

L'un des types de plaintes que le Bureau de l'Ombudsman reçoit le plus souvent au sujet des commissaires à l'intégrité

³³ Chiarelli, *supra* note 26 au para 68.

concerne le temps excessif d'examen d'une plainte. Les protocoles de traitement des plaintes devraient indiquer des délais applicables à ces examens, et les commissaires à l'intégrité devraient s'y conformer.

Si un délai supplémentaire s'avère nécessaire, le(la) commissaire devrait en informer les parties concernées et expliquer les raisons de cette prolongation en indiquant une nouvelle date d'achèvement. Les retards indus peuvent être injustes envers les parties en cause et miner la confiance dans le processus.

Être au fait des exigences strictes s'appliquant aux plaintes qui relèvent de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux (LCIM)*

Les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* au sujet des conflits d'intérêts sont à distinguer des dispositions concernant les plaintes au sujet d'un code de déontologie. Les commissaires à l'intégrité doivent se familiariser avec les exigences strictes pour les questions relatives à la *LCIM*. En voici des exemples :

- La demande au sujet d'un conflit d'intérêts doit être présentée dans le format prescrit et de ce fait comporter une déclaration solennelle de son auteur(e) [par. 223.4.1(6)].
- Le(la) commissaire doit terminer son enquête à l'intérieur d'un délai strict de 180 jours [par. 223.4.1(14)]. Cette disposition est importante pour l'auteur(e), qui peut adresser une requête directement au tribunal dans certains cas.

Si un(e) commissaire à l'intégrité décide de ne pas demander par voie de requête à un(e) juge de décider si le(la) membre a contrevenu à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, l'auteur(e) de la demande doit en être avisé(e) [par. 223.4.1(16)]. La *LCIM* ne prescrit pas de délai pour cet avis, mais il est important de le communiquer rapidement, car l'auteur(e) qui souhaite faire une requête à un(e) juge de sa propre initiative dispose de seulement six semaines pour ce faire, à compter de la date à laquelle le(la) commissaire à l'intégrité l'avise de sa décision de ne pas s'adresser à un(e) juge ou (au plus tard) de l'expiration de la période de 180 jours [*LCIM*, par. 8(3)].

Si l'auteur(e) de la demande n'est pas avisé(e) rapidement par le(la) commissaire, il(elle) risque de ne pas savoir que le délai de six semaines est en cours. Si, en revanche, le(la) commissaire compte présenter le dossier au tribunal, mais omet de publier rapidement la déclaration de son intention et ses motifs, l'auteur(e) de la demande pourrait entreprendre des démarches pour le faire de sa propre initiative.

Notez que la période de 180 jours commence à la date de réception de la demande dûment remplie, que le(la) commissaire entreprenne ou non un examen officieux ou préliminaire du dossier. Selon la loi, le(la) commissaire n'a pas le droit de prolonger le délai ou de repousser le début d'une enquête.

Évaluer la plainte ou la demande

À la réception d'une plainte relative au code de conduite ou d'une demande concernant la *LCIM*, le(la) commissaire à l'intégrité devrait prendre connaissance des faits sur lesquels portent l'allégation ou les allégations de contravention, de même que des passages visés du code de conduite ou de la *LCIM*. S'il y a plusieurs allégations ou points soulevés, le(la) commissaire devrait tous les examiner et les évaluer soigneusement et déterminer dès le départ lesquels relèvent de sa compétence.

Recherche de renseignements supplémentaires

Les commissaires à l'intégrité devraient s'assurer de comprendre à fond les motifs des allégations avant de les rejeter. Il peut à cet effet s'avérer nécessaire de communiquer avec les auteur(e)s de la plainte ou de la demande et de leur donner la possibilité de présenter de nouvelles preuves. Les gens ne connaissent peut-être pas les démarches à faire pour soumettre la plainte ou la demande, ou avec le type de renseignements à présenter à l'appui de leurs allégations. Plusieurs nous ont dit que le(la) commissaire à l'intégrité avait rejeté leur plainte faute de preuves sans leur avoir accordé la possibilité de fournir des précisions ou éléments d'information supplémentaires.

Les tribunaux reconnaissent aux commissaires le pouvoir de communiquer avec l'auteur(e) de la plainte pour obtenir des

précisions ou des renseignements supplémentaires à son sujet³⁴. Dans une affaire de 2016 qui concernait la Ville de Brampton, le tribunal a fait la remarque suivante : [traduction] « [S]'il s'avère que la formule de plainte ne contient pas l'information exigée, le(la) commissaire à l'intégrité a le droit de communiquer avec l'auteur(e) de la plainte pour obtenir des renseignements supplémentaires. Il n'y a rien qui l'empêche de ce faire³⁵. »

Si la plainte ou la demande est peu claire ou s'il y a des renseignements manquants, le(la) commissaire devrait demander des précisions.

Enquête terminée avant terme (p. ex., plainte frivole ou vexatoire)

L'Ombudsman est d'avis que les commissaires à l'intégrité devraient pouvoir, à leur discrétion, refuser de mener une enquête par égard à l'utilisation efficace des ressources municipales. Beaucoup de protocoles d'enquête et de traitement des plaintes leur confèrent le pouvoir de rejeter une plainte ou une demande au début du processus si celle-ci s'avère frivole ou vexatoire, faite de mauvaise foi ou non étayée par une preuve suffisante.

Les plaintes ou demandes présentant une preuve insuffisante sont à distinguer de celles déclarées frivoles ou vexatoires. Les tribunaux ont défini ces adjectifs; « frivole » s'entend d'une plainte [traduction] « facilement reconnaissable par son absence de bien-fondé et ayant fort peu de chances d'aboutir³⁶ », et « vexatoire » s'entend d'une action menée pour [traduction] « importuner ou faire mal paraître la partie adverse » ou menée de façon [traduction] « peu diligente »³⁷. Avant de déclarer que la plainte ou la demande est frivole ou vexatoire, le(la) commissaire à l'intégrité devrait évaluer l'information fournie par son auteur(e).

³⁴ *Di Biase*, supra note 15 au para 32.

³⁵ *Dhillon*, supra note 10 au para 42.

³⁶ *Pickard v. London Police Services Board*, 2010 ONCA 643 au para 19.

³⁷ *York University v. Markicevic*, 2017 ONCA 651 au para 32; *Henderson v. Wright*, 2016 ONCA 89 au para 20.

En règle générale, les commissaires à l'intégrité peuvent aussi rejeter la plainte ou la demande s'il est évident que même si les allégations s'avéraient, aucune contravention au code de conduite ou à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* ne pourrait être constatée. Certaines peuvent également être rejetées pour défaut de compétence. S'il y a lieu, les commissaires devraient alors informer l'auteur(e) de la plainte ou de la demande et faire l'aiguillage nécessaire.

Lorsqu'il(elle) refuse de poursuivre l'enquête ou l'examen, le(la) commissaire devrait expliquer les raisons de sa décision par écrit à l'auteur(e) de la plainte ou de la demande. Ces explications devraient être fondées sur les règles applicables et la preuve examinée; il faut donc faire plus que simplement mentionner les dispositions applicables des protocoles de traitement des plaintes.

Avant de rejeter l'affaire, le(la) commissaire devrait s'assurer que le protocole de la municipalité prévoit des dispositions pour ce cas de figure, et suivre les exigences procédurales applicables.

Cerner les questions en cause

Dans l'examen des plaintes, les commissaires à l'intégrité devraient cerner les questions à examiner dès le départ, pour éviter les complications et retards inutiles. Dans une décision de 2016 concernant la Ville de Vaughan (*Di Biase v. Vaughan*), la Cour a fait observer que les commissaires à l'intégrité avaient le pouvoir de reformuler une plainte relative à un code de conduite si la plainte provenait du public³⁸ :

« Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, la commissaire à l'intégrité doit pouvoir interpréter et reformuler les plaintes soumises par les membres du public, qui peuvent méconnaître le code de conduite et le protocole de traitement des plaintes, et donc les démarches pour indiquer et formuler les contraventions alléguées³⁹. »

Dans son rapport de 2019 intitulé *Un coup monté de l'intérieur*, qui présente l'enquête de l'Ombudsman sur un

³⁸ *Di Biase*, supra note 15 au para 39.

³⁹ *Ibid* au para 42.

processus d'embauche municipal et sur l'examen de ce processus par l'ombudsman local, l'Ombudsman décrit des pratiques exemplaires pour les enquêtes des ombudsmans municipaux. Ces pratiques peuvent être appliquées à d'autres agent(e)s de responsabilisation, notamment aux commissaires à l'intégrité.

Comme il est expliqué dans le rapport, la première étape d'une enquête devrait consister à établir un plan bien défini qui fait état des questions ou allégations à soumettre à l'enquête :

« Cerner et définir les problèmes constitue l'un des enjeux majeurs de toute enquête. Les problèmes orientent le cours de l'enquête; ils mènent aux questions auxquelles il faut répondre pour les régler, questions qui mènent à leur tour aux conclusions⁴⁰. »

Par ailleurs, les commissaires peuvent refuser de poursuivre l'examen ou l'enquête sur certaines questions soulevées dans une plainte, mais continuer de le faire pour d'autres. Dans *Di Biase v. Vaughan*, la Cour a souligné que même si la commissaire avait l'obligation de renvoyer à la police certaines questions soulevées dans la plainte, elle avait le droit de poursuivre son enquête sur les autres questions soulevées⁴¹.

Monter et conserver le dossier de toutes les preuves pertinentes

La *Loi de 2001 sur les municipalités* confère aux commissaires à l'intégrité un pouvoir discrétionnaire étendu pour ce qui est de déterminer l'information nécessaire pour traiter une plainte efficacement et adéquatement, et leur accorde le droit d'accès à tous les renseignements qui leur semblent « nécessaires » à leur examen [par. 223.4(3)]. Cela comprend le pouvoir discrétionnaire de décider des témoins à interroger et des documents à obtenir. Ils(elles) peuvent aussi décider d'enquêter en vertu de

⁴⁰ Ombudsman de l'Ontario, *Un coup monté de l'intérieur : Enquête sur des questions relatives à l'embauche du directeur général et à l'administration de son contrat par la Municipalité régionale de Niagara* (novembre 2019) au para 257, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/enquetes/2019/un-coup-monte-de-l%E2%80%99interieur>> [*Coup monté de l'intérieur*].

⁴¹ *Di Biase*, supra note 15 aux paras 200–01.

leurs pouvoirs prévus par la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, notamment pour la signification d'une assignation ou la tenue d'une audience⁴².

Une pratique exemplaire pour les commissaires à l'intégrité consiste à obtenir toutes les preuves ayant trait aux allégations soumises à leur attention, surtout quand le résultat de l'enquête pourrait dépendre de ces preuves. Pour que la collecte des preuves soit rigoureuse, il faut habituellement que l'enquêteur(se) communique avec l'auteur(e) de la plainte ou de la demande, les membres dont la conduite est en cause et les autres parties concernées, et demande les documents pertinents de toutes les sources telles que procès-verbaux, notes personnelles, courriels, dossiers et publications dans les médias sociaux. Les sources de preuve potentielles peuvent être nombreuses, et peuvent comprendre les membres du personnel municipal et du public, selon la question soulevée.

Ces étapes permettent à la ou au commissaire de recueillir toutes les preuves dont il(elle) a besoin pour rendre sa décision, mais aident aussi à démontrer l'équité du processus d'enquête comme tel.

Dans *Un coup monté de l'intérieur*, l'Ombudsman a souligné que les enquêteurs(euses) se trouvaient parfois en présence de preuves contradictoires ou de déclarations douteuses d'un(e) témoin, ce qui peut les obliger à soupeser la preuve pour déterminer qui donne la version des faits la plus crédible et digne de foi⁴³. La recherche d'autres sources de preuves peut alors aider à corroborer ou à réfuter les déclarations d'un(e) témoin.

Dans les motifs de leur décision, les commissaires à l'intégrité devraient expliquer les principaux éléments de preuve à l'origine de leurs conclusions, les raisons les ayant mené(s) à solliciter (ou non) certaines preuves, les motifs de leurs conclusions sur la crédibilité ou la fiabilité d'un(e) témoin, et les liens entre les principales preuves et leurs conclusions.

Les commissaires à l'intégrité devraient tenir pour chaque enquête un dossier détaillé et rigoureux comprenant les preuves recueillies ainsi que les notes sur les discussions tenues avec les auteur(e)s de la plainte et les témoins.

⁴² *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, LO 2009, chap. 33, annexe 6, art 33–34.

⁴³ *Un coup monté de l'intérieur*, supra note 40 au para 271.

Donner la possibilité de répondre aux allégations

Les personnes faisant l'objet d'une enquête ont le droit d'être entendues et de répondre aux plaintes déposées contre elles. Sauf quand la plainte est rejetée au début du processus, les commissaires à l'intégrité devraient s'assurer que les membres d'un conseil municipal ou local faisant l'objet d'une plainte ou d'une demande d'enquête ont la possibilité de répondre à des questions ou de produire des déclarations. Comme l'a conclu la Cour en 2021 dans une affaire concernant la Ville de Hamilton, informer le(la) membre en lui communiquant un résumé de la plainte, et des preuves à l'appui s'il y a lieu, peut lui donner l'assurance qu'une procédure équitable est suivie⁴⁴.

Cela dit, il y a certains détails qu'il n'est pas toujours nécessaire de communiquer à la personne sous enquête, comme l'identité de l'auteur(e) de la plainte ou des témoins. Toutefois, il faut lui communiquer une information suffisante pour lui donner la possibilité de bien répondre aux allégations. Cela favorise l'équité procédurale et fait en sorte que le(la) commissaire à l'intégrité possède l'information nécessaire pour arriver à sa décision.

Processus relatif aux rapports préliminaires

Les membres d'un conseil municipal ou local faisant l'objet d'une enquête devraient avoir la possibilité de s'opposer à toute conclusion défavorable à leur endroit et aux pénalités ou mesures correctrices recommandées. Il s'agit d'un moyen de garantir l'équité procédurale du processus suivi par le(la) commissaire.

De plus, les tribunaux ont reconnu aux membres le droit d'examiner et de commenter la version préliminaire d'un rapport dans le cadre d'une procédure équitable⁴⁵.

Du processus de rapport préliminaire peuvent ressortir des faits supplémentaires ou des preuves contradictoires, que le(la) commissaire à l'intégrité examinera avant de publier son rapport définitif.

⁴⁴ Kroetsch, *supra* note 29 aux paras 64, 66.

⁴⁵ *Ibid* au para 64.

Communiquer avec les parties

Les commissaires à l'intégrité devraient s'il y a lieu communiquer avec les parties concernées par la plainte ou la demande d'enquête. Ils(elles) devraient par exemple accuser réception des plaintes, des demandes, des réponses, etc., et gérer les attentes des parties quant aux communications lors de l'enquête. Ils(elles) devraient aussi communiquer leurs décisions et les motifs à l'appui, y compris les décisions de ne pas enquêter ou de présenter une requête à un(e) juge.

Garder le secret

Les commissaires à l'intégrité sont tenu(e)s de garder le secret sur toutes les questions dont ils(elles) prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions [par. 223.5(1)].

Il leur est toutefois permis de divulguer des renseignements :

- dans le cadre d'une instance criminelle selon les règles de droit [par. 223.5(2)];
- ayant trait à des conseils donnés à un(e) membre, avec le consentement de ce(tte) membre [par. 223.5(2.1) et (2.2)];
- aux fins d'une enquête relative à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* lors d'une réunion publique qu'ils(elles) tiennent, dans une requête à un(e) juge ou dans leurs motifs publiés [par. 223.5(2.3)];
- sous forme de résumé dans un rapport périodique présenté à la municipalité sur leurs activités, sans divulguer aucun renseignement confidentiel qui permettrait d'identifier la personne concernée [par. 223.6(1)];
- dans un rapport présenté à la municipalité ou au conseil local sur la question de savoir si un membre a contrevenu au code de déontologie applicable [par. 223.6(2)].

Dans *Di Biase v. Vaughan*, la Cour a conclu que le(la) commissaire à l'intégrité avait [traduction] « une autonomie importante relativement à la divulgation de son enquête⁴⁶ » et fait observer que le paragraphe 223.6(2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* [traduction] « reconnaît qu'au moment de déterminer la quantité de renseignements à divulguer, le(la) commissaire à l'intégrité peut tenir compte d'éléments locaux particuliers associés

⁴⁶ *Di Biase*, supra note 15 au para 120.

à cette divulgation et qui appellent à la protection de la confidentialité ou de l'identité des informant(e)s⁴⁷ ». Même si le(la) commissaire juge nécessaire de divulguer des preuves dans son rapport, cela ne constitue pas une dispense de son obligation discrétionnaire de garantir la confidentialité de son enquête⁴⁸.

En 2016, dans *Dhillon v. Brampton*, la Cour a conclu qu'un conseiller n'avait pas droit à la divulgation de renseignements additionnels après avoir été informé concernant [traduction] « le fond de l'affaire avec une information suffisante sur les détails pour lui permettre de répondre aux allégations de l'incident » et s'être fait remettre une version préliminaire du rapport de la commissaire⁴⁹.

Le degré de divulgation relevant du pouvoir discrétionnaire du(de la) commissaire, les auteur(e)s de la plainte ou de la demande et les témoins devraient être informés quand leur identité sera divulguée, notamment lorsqu'il s'avère nécessaire de divulguer le nom de l'auteur(e) de la plainte au(à la) membre dont le comportement est sous examen.

Publier un rapport renfermant vos motifs

Lorsque le(la) commissaire à l'intégrité produit son rapport pour le conseil à l'issue de son enquête, la *Loi de 2001 sur les municipalités* l'autorise à « divulguer dans son rapport les questions qu'il estime nécessaires aux fins de celui-ci » [par. 223.6(2)]. La municipalité ou le conseil local sont tenus de veiller à ce que les rapports du(de la) commissaire soient mis à la disposition du public [par. 223.6(3)].

De la même manière, le(la) commissaire « publie un exposé des motifs » après avoir décidé s'il y a lieu ou non de présenter une requête à un(e) juge en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* [par. 223.4.1(17)].

Les commissaires à l'intégrité devraient publier leurs conclusions par écrit. Il importe que leurs rapports comprennent :

- des résumés de la plainte, du processus d'enquête et des preuves recueillies lors de l'enquête;

⁴⁷ *Ibid* au para 121.

⁴⁸ *Watson v. The Corporation of the Municipality of Stirling-Rawdon*, 2021 ONSC 2436 au para 14.

⁴⁹ *Dhillon*, *supra* note 10 aux paras 57–8.

- la norme déontologique ou les autres règles applicables;
- une explication claire des procédures suivant lesquelles le(la) commissaire a soupesé les preuves selon la norme applicable; et
- une conclusion claire fondée sur la preuve.

Lorsque les allégations examinées visent plusieurs membres d'un conseil municipal ou local, une pratique exemplaire veut que le(la) commissaire à l'intégrité communique un rapport pour chaque membre et sépare clairement les allégations, questions, analyses et conclusions concernant chacune de ces personnes.

Les commissaires à l'intégrité peuvent divulguer tout ce qui leur semble nécessaire dans leurs rapports au conseil. Toutefois, comme la Cour le souligne dans *Di Biase v. Vaughan*, ils(elles) peuvent décider de protéger l'identité des témoins au vu des particularités locales⁵⁰.

Par ailleurs, les conseils municipaux peuvent exiger que les commissaires à l'intégrité rendent compte de leur travail dans des rapports périodiques ou annuels. Dans ces rapports, les commissaires à l'intégrité peuvent résumer les conseils donnés aux membres, sans toutefois divulguer des renseignements confidentiels « qui permettraient d'identifier la personne concernée » [par. 223.6(1)].

Connaître les règles s'appliquant en année électorale

Lorsqu'une municipalité est en année électorale, le(la) commissaire à l'intégrité doit terminer toutes les enquêtes en cours avant le jour de la déclaration de candidature [par. 223.4(7) et 223.4.1(12)], et ne peut les relancer à moins que, dans les six semaines après le jour du scrutin, la personne à l'origine de la plainte ou de la demande ou le(la) membre dont la conduite est en cause lui en fasse la demande par écrit.

Pendant la période qui commence le jour de la déclaration de candidature et qui se termine le jour du scrutin, il ne peut être adressé aucune demande d'enquête sur la question de savoir

⁵⁰ *Di Biase, supra* note 15 au para 121.

si un(e) membre du conseil ou d'un conseil local a contrevenu au code de déontologie en vertu de la *LCIM* [par. 223.4(9) (1), par. 223.4.1(3)]. Les commissaires à l'intégrité ne doivent pas, pendant cette période, donner leur avis sur la question de savoir si un(e) membre du conseil ou du conseil local a contrevenu au code de déontologie qui s'applique à lui(elle), et la municipalité ou le conseil local ne peut pas étudier la question de savoir s'il convient d'infliger des sanctions à un(e) membre du conseil ou du conseil local [par. 223.4(9)2.-3.]. Ils(elles) ne peuvent pas non plus pendant cette période présenter une requête à un(e) juge en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* [*LCIM*, par. 8(5)].

Il importe que les commissaires à l'intégrité se familiarisent avec les exigences légales s'appliquant aux années électorales et planifient leur travail de façon à terminer leurs examens et enquêtes avant le jour de la déclaration de candidature dans la mesure du possible.

Une pratique exemplaire pour les commissaires consiste à aviser les auteur(e)s d'une plainte à l'avance lorsque l'enquête risque d'être touchée par la période électorale. Les auteur(e)s d'une plainte et les membres dont la conduite est en cause devraient être informé(e)s lorsqu'une enquête doit être terminée en raison de l'élection.

Pour les enquêtes aux termes de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* dont il est mis fin à la procédure, les commissaires devraient expliquer aux auteur(e)s qu'ils(elles) peuvent présenter une requête directement au tribunal en vertu de la *LCIM* dans les six semaines suivant la date de fin de la procédure [*LCIM*, par. 8(3)].

CE QUE NOUS FAISONS

Le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario traite les plaintes sur les décisions et mesures administratives de plus de 1 000 organismes de la fonction publique et du gouvernement de l'Ontario, et concernant les services en français et les services fournis dans le secteur de la protection de l'enfance.

Nous soutenons gratuitement les personnes ayant besoin d'aide pour accéder à des services publics ou faire respecter leurs droits.

CONTACTEZ-NOUS

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario

483 rue Bay
10^e étage, Tour sud
Toronto, ON
M5G 2C9

Téléphone : 416-586-3300

Ligne des plaintes : 1-800-263-1830

Télécopieur : 416-586-3485

ATS : 1-866-411-4211

Site Web : www.ombudsman.on.ca

