



Commissaires à l'intégrité de municipalités

Guide des pratiques exemplaires

Ombudsman Ontario

2023

Commissaires à l'intégrité de municipalités : guide des pratiques exemplaires

Table des matières

Introduction	2
<i>Loi sur les conflits d'intérêts municipaux</i>	3
Rôle de l'Ombudsman de l'Ontario.....	4
Pratiques exemplaires pour les commissaires à l'intégrité	5
1. Connaître vos pouvoirs.....	5
2. Appliquer le code de conduite et le protocole d'enquête et de traitement des plaintes de la municipalité.....	6
3. Être au fait des exigences strictes s'appliquant aux plaintes qui relèvent de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts municipaux (LCIM)</i>	7
4. Évaluer la plainte ou la demande.....	7
<i>Recherche de renseignements supplémentaires</i>	8
<i>Enquête terminée avant terme (p. ex., plainte frivole ou vexatoire)</i>	8
5. Cerner les questions en cause.....	9
6. Monter et conserver le dossier de toutes les preuves pertinentes.....	10
7. Donner la possibilité de répondre aux allégations	11
<i>Processus relatif aux rapports préliminaires</i>	11
8. Communiquer avec les parties.....	12
9. Garder le secret.....	12
10. Publier un rapport renfermant vos motifs.....	13
11. Connaître les règles s'appliquant en année électorale.....	14
Exemples de cas	15

Introduction

Le(la) commissaire à l'intégrité est un(e) agent(e) de responsabilisation municipal(e) qui s'occupe d'appliquer les règles régissant le comportement éthique des membres des conseils municipaux et des conseils locaux (ce qui comprend les codes de conduite ou de déontologie), et de donner 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 [art. 223.2] 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)]. Ces commissaires travaillent de façon indépendante et font rapport directement au conseil municipal [art. 223.3].

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*;
- 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)].

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. Dans le présent guide, seules sont mentionnées les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

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.

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 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].

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.

Rôle de l'Ombudsman de l'Ontario

L'Ombudsman est une instance de dernier recours; son Bureau 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.

Si un(e) commissaire à l'intégrité reçoit une plainte concernant sa propre conduite lors d'un examen ou d'une enquête portant sur un dossier ayant trait au code de déontologie ou à la *LCIM*, 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 de municipalités, 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.

L'Ombudsman a établi le présent guide des pratiques exemplaires à la lumière de son expérience dans ce domaine, comme outil à l'intention des commissaires à l'intégrité.

L'Ombudsman a également produit un guide à part pour aider les municipalités à se doter d'un code de conduite, à établir des protocoles de traitement des plaintes et d'enquête, et à nommer leurs commissaires à l'intégrité. Ces guides sont 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.

⁵ Cela comprend les plaintes que le(la) commissaire à l'intégrité a refusé d'examiner parce que leur délai de dépôt est échu. *Loi sur l'ombudsman*, LRO 1990, chap. O.6, par 14(4.4).

⁶ *Ibid*, par 14(2) et 14(4.5).

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)⁷. 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.

1. 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, ils 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 visent mis en place 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 saisi(e)s d'une réunion à huis clos ou d'enquêteur(se) d'un dossier de 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 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.

⁷ *Dhillon v. The Corporation of the City of Brampton*, 2021 ONSC 4165 au para 49 [*Dhillon*]; *Chiarelli v. Ottawa (City of)*, 2021 ONSC 8256 au para 74.

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 examen⁸ ».

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.

2. 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 le guide de l'Ombudsman, *Codes de conduite, protocoles de plainte et d'enquête, et nomination des commissaires à l'intégrité : guide pour les municipalités*.

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 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.

⁸ *Ibid* au para 68.

3. 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.

4. 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 membres du public pourraient ne pas être familiers avec 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 sujet⁹. 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 faire¹⁰. »

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'aboutir¹¹ », 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 »¹². 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).

⁹ *Michael Di Biase v. City of Vaughan*, 2016 ONSC 5620 au para 32 [*Di Biase*].

¹⁰ *Dhillon*, *supra* note 7 au para 42.

¹¹ *Pickard v. London Police Services Board*, 2010 ONCA 643 au para 19.

¹² *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.

5. 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 d'un(e) membre du public¹³ :

[Traduction]

« 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 alléguées¹⁴. »

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

¹³ *Di Biase*, supra note 9 au para 39.

¹⁴ *Ibid* au para 42.

« 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 conclusions¹⁵. »

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 soulevées¹⁶.

6. 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 leurs pouvoirs prévus par la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, notamment pour la signification d'une assignation ou la tenue d'une audience¹⁷.

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.

¹⁵ 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*].

¹⁶ *Di Biase*, supra note 9 aux paras 200–01.

¹⁷ *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, LO 2009, chap. 33, annexe 6, art 33–34.

Dans *Un coup monté de l'intérieur*, l'Ombudsman a souligné que les enquêteur(se)s se trouvaient parfois en présence de preuves contradictoires ou de déclarations douteuses d'un(e) témoin, ce qui peut les obliger à sopeser la preuve pour déterminer qui donne la version des faits la plus crédible et digne de foi¹⁸. 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(e)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.

7. 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 suivie¹⁹.

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.

¹⁸ *Un coup monté de l'intérieur*, supra note 15 au para 271.

¹⁹ *Kroetsch v. Integrity Commissioner for the City of Hamilton*, 2021 ONSC 7982 aux paras 64–66.

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 équitable²⁰.

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.

8. 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.

9. 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)].

²⁰ *Ibid* au para 64.

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 enquête²¹ » 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 à cette divulgation et qui appellent à la protection de la confidentialité ou de l'identité des informant(e)s²² ». 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 enquête²³.

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 commissaire²⁴.

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.

10. 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 doit « publier 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;
- la norme déontologique ou les autres règles applicables;

²¹ *Di Biase*, supra note 9 au para 120.

²² *Ibid* au para 121.

²³ *Watson v. The Corporation of the Municipality of Stirling-Rawdon*, 2021 ONSC 2436 au para 14.

²⁴ *Dhillon*, supra note 7 aux paras 57–58.

- une explication claire des procédures suivant lesquelles le(la) commissaire a soupesé les preuves selon la norme applicable;
- 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 locales²⁵.

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)].

11. 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 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)].

²⁵ *Di Biase*, supra note 9 au para 121.

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)].

Exemples de cas

Notre Bureau a reçu une plainte au sujet d'un²⁶ commissaire à l'intégrité dont la méthode officieuse d'examen des plaintes s'écartait du code de conduite de la municipalité. Nous avons soulevé la question auprès de lui, et il a accepté de travailler avec la municipalité de façon à s'assurer que ses pratiques correspondaient aux procédures énoncées. Cela a renforcé la transparence du processus pour le public et les membres du conseil.

Nous avons examiné un cas où une commissaire à l'intégrité avait refusé d'examiner la plainte d'un résident, disant ne pas comprendre la plainte. Quand nous lui avons demandé pourquoi elle n'avait pas demandé d'explications au plaignant, elle a dit avoir estimé que cela aurait compromis son indépendance, et que les commissaires devaient se borner à poser « des questions d'ordre administratif ou procédural ». Nous lui avons expliqué qu'une pratique exemplaire consistait à donner au(à la) plaignant(e) la possibilité de donner des précisions avant de rejeter sa demande ou sa plainte. Après que nous avons soumis la question à son attention, la municipalité a accepté de modifier son protocole de façon à préciser que le(la) commissaire pouvait demander des précisions.

Un homme s'est plaint auprès de nous après qu'un commissaire à l'intégrité a refusé d'examiner sa plainte sans donner de motifs détaillés. Lorsque nous l'avons interrogé à ce sujet, le commissaire s'est expliqué en nous disant avoir reçu des renseignements confidentiels de la municipalité qu'il ne pouvait pas divulguer. Nous lui avons communiqué des pratiques exemplaires quant à la façon de donner plus d'informations sur les motifs de ses décisions sans divulguer de renseignements confidentiels.

²⁶ Quand c'est possible, nous indiquons le sexe des personnes dont il est question dans les exemples, mais dans certains cas, des pronoms genrés ont été choisis aléatoirement pour protéger l'identité des personnes concernées.

Nous avons examiné le cas d'un commissaire à l'intégrité ayant rejeté la plainte d'un homme au sujet d'un membre du conseil. L'auteur de la plainte alléguait que ce membre avait violé son serment de fonction en faisant des commentaires déplacés sur les médias sociaux. Dans sa décision, le commissaire a déclaré que ce serment ne faisait pas partie du code de conduite de la municipalité et n'était donc pas de son ressort. Quand nous avons communiqué avec lui, le commissaire a dit qu'en fait, il pouvait se pencher sur le serment, celui-ci faisant partie intégrante du cadre déontologique des représentant(e)s élu(e)s. Dans ce cas, cependant, la conduite en cause ne constituait pas un manquement au serment ni au code de déontologie. Le commissaire s'est dit d'accord pour rencontrer le résident et lui expliquer son erreur et les raisons pour lesquelles il a refusé de donner suite à sa plainte.

Un conseiller dont la conduite avait été jugée répréhensible par un commissaire à l'intégrité après enquête s'est adressé à nous pour se plaindre de ce que le commissaire ne lui avait jamais donné la possibilité de discuter avec lui ni de commenter le rapport préliminaire. Nous avons suggéré au commissaire de modifier ses procédures afin de s'assurer que les membres faisant l'objet d'une enquête ont la possibilité de commenter les allégations à leur endroit avant qu'il tire ses conclusions.

Une femme nous a adressé une plainte parce que le commissaire à l'intégrité semblait avoir oublié sa plainte, à deux reprises. Le commissaire l'a initialement rencontrée pour discuter de sa plainte au sujet d'un membre du conseil, mais elle en est restée sans nouvelles pendant plus de six mois. Lorsqu'elle a enfin pu le joindre, il lui a dit avoir cru qu'elle ne souhaitait pas poursuivre sa démarche. Elle a alors fait une deuxième plainte au sujet de ce membre du conseil, et a de nouveau rencontré le commissaire, mais est restée sans nouvelles par la suite. Quand nous l'avons consulté, le commissaire nous a dit qu'ici encore, il avait cru qu'elle ne souhaitait pas aller de l'avant avec sa plainte. Nous lui avons précisé qu'une pratique exemplaire consistait à communiquer avec les plaignant(e)s pour les tenir au courant de l'état d'avancement de leur dossier. Le commissaire a alors déclaré qu'il réexaminerait la plainte si la femme le souhaitait.

Dans un courriel, une femme a fait savoir à un commissaire à l'intégrité qu'il ne semblait pas avoir traité toutes ses plaintes, puis elle est restée sans nouvelles. Le commissaire nous a dit qu'il croyait l'avoir clairement informée que son enquête était terminée, mais savait qu'une pratique exemplaire consistait à répondre à ces demandes de renseignements en précisant qu'il ne communiquerait aucune autre réponse.

Une commissaire à l'intégrité a brusquement coupé les communications avec une femme après que celle-ci a intenté une poursuite contre la municipalité. Nous avons communiqué des pratiques exemplaires à la municipalité et à la commissaire quant à l'importance de s'assurer que le protocole de traitement des plaintes prévoit la communication nécessaire avec les plaignant(e)s quand une enquête est close, notamment lorsqu'une action en justice est intentée pour un litige connexe.

Une femme nous a signalé qu'un commissaire à l'intégrité avait rejeté sa plainte au sujet de commentaires tenus par un conseiller sur les médias sociaux. Huit mois plus tard, le commissaire a communiqué ses conclusions, selon lesquelles ce conseiller avait enfreint le code de conduite. Quand nous l'avons consulté, le commissaire nous a expliqué qu'après avoir rejeté la plainte, il avait reçu plusieurs autres plaintes similaires. Il a dit avoir bel et bien envoyé à la femme une copie de son rapport, mais a reconnu qu'il aurait pu communiquer avec elle plus clairement. Par la suite, il lui a écrit pour lui expliquer directement la situation.

Une femme nous a dit avoir adressé une plainte pour conflit d'intérêts à une commissaire à l'intégrité tout juste après l'échéance légale pour le dépôt d'une plainte. La commissaire l'avait alors invitée à faire porter sa plainte sur d'autres sujets, ce qu'elle a fait près d'un an plus tard. La commissaire a accepté sa plainte fondée sur la *LCIM*, mais il lui a ensuite fallu sept mois pour produire une conclusion, ce qui excédait le délai de 180 jours prescrit par la *Loi* concernant ce type d'examen. Nous avons rappelé à la commissaire l'importance d'être au fait des délais applicables et de les communiquer clairement aux plaignant(e)s.

Un homme nous a dit être resté sans nouvelles du commissaire à l'intégrité plus de huit mois après avoir déposé sa plainte. Interrogé à ce sujet, le commissaire nous a expliqué la raison de ce retard et a indiqué à l'homme la date d'achèvement prévue.

Une personne nous a adressé une plainte au sujet d'un rapport émanant d'un commissaire à l'intégrité municipal. À la lecture du rapport, nous avons constaté que le commissaire avait omis d'expliquer sa décision en se fondant sur les motifs énoncés dans le code de conduite de la municipalité. Nous avons souligné que le commissaire devrait indiquer dans ses motifs l'article applicable du code.

Nous avons examiné le cas d'un commissaire à l'intégrité ayant enquêté sur la conduite d'une conseillère, qui avait omis de consigner par écrit ses réunions avec la plaignante ou les témoins. Pour cette raison, il lui a été difficile de traiter la plainte, et il y avait un risque de problème si l'affaire était ensuite soumise à une procédure judiciaire. Nous avons communiqué au commissaire des pratiques exemplaires sur la bonne tenue des dossiers.