

**Council Member Inquiry Form**  
**Demande de renseignement d'un membre du Conseil**

**Subject: LRT Stage 2 Public Review**

**Objet : Examen public de l'Étape 2 du projet de train léger**

**Submitted at: City Council**

**Présenté au: Conseil municipal**

**From/Exp.:**

**Date:** January 29, 2020

**File/Dossier :**

Councillor/Conseiller:  
S. Menard

**Date: le** 29 janvier 2020

OCC 20-3

**To/Destinataire:**

City Manager/ GM, Transportation Services, Legal Services (TBD) / Titre, Portefeuille

**Inquiry:**

**That by the end of February 2020, city staff provide Council with a list of preferred mechanisms to look at the possibility of establishing an independent, external review of the Stage 2 Trillium Line decision-making and procurement process for Council's consideration, such that the independent review report would, at a minimum, identify and critically review the Stage 2 LRT procurement and decision making process as follows:**

- i. the use of delegated authority by City staff and the foundation used to exercise that authority;**
- ii. the decision-making process of the Technical Evaluation Committee and the Executive Steering Committee in selecting the preferred proponent for Council recommendation;**
- iii. the process and decision-making at the Council meeting that resulted in the Preferred Proponent being selected;**
- iv. offer any options or best practices for similar infrastructure projects in the future.**

### **Demande de renseignement:**

**Que d'ici la fin février 2020, le personnel municipal fournisse au Conseil, aux fins d'examen, une liste des mécanismes à privilégier concernant un potentiel examen indépendant du processus décisionnel et d'approvisionnement pour l'Étape 2 (Ligne Trillium de l'O-Train), afin que le rapport d'examen, au minimum, décrive le processus d'approvisionnement et décisionnel de l'Étape 2 du projet de train léger et en présente une analyse critique, comme suit :**

- i. Utilisation de pouvoirs délégués par le personnel municipal et justifications étayant l'exercice de ces pouvoirs;**
- ii. Processus décisionnel du comité d'évaluation technique et du comité directeur ayant servi à sélectionner le soumissionnaire privilégié à recommander au Conseil;**
- iii. Processus décisionnel à la réunion du Conseil ayant mené à l'acceptation du soumissionnaire privilégié;**
- iv. Suggestions d'autres options ou pratiques exemplaires pour de prochains projets d'infrastructure semblables.**

### **Response (Date: 2020-Feb-21)**

City Council has already incorporated a number of independent, external review mechanisms for the Stage 2 Trillium Line decision-making and procurement process, namely:

- Undertaking a 'Lessons Learned' report from the Stage 1 LRT procurement, undertaken by a consultant and released in December 2015, to inform the Stage 2 procurement process;
- Engaging an Independent Fairness Commissioner who oversaw the entire Stage 2 Procurement Process and confirmed compliance with the fairness requirements of the RFQ and RFP process and further confirmed that the process resulting in the selection of the winning proposal was consistent with the RFQ and RFP; and

- Hiring, at the appropriate time, an Independent Rail Certifier who will verify that the system meets the requirements for substantial completion under the Project Agreement, as was done for Stage 1.

As well, on April 24, 2019, City Council approved an audit of the Stage 2 Light Rail Transit (LRT) Project procurement process as part of the 2019 Audit Work Plan of the Office of the Auditor General. The Auditor General is a statutory officer who is independent of the City's administration, reporting directly to Council.

The Auditor General tabled the "Audit of the Stage 2 Light Rail Transit (LRT) Project Procurement" report (as well as the "Audit of Light Rail Transit (LRT) Land Negotiations and Purchases" report) at Audit Committee on November 26, 2019, and the report was received by City Council on December 11, 2019.

The Stage 2 LRT Procurement audit was undertaken by an independent consultant team (Samson and Associates) and the Deputy Auditor General and was overseen by the Auditor General. The audit found that the procurement process was followed and was consistent and compliant with the Trillium Line Request for Proposals (RFP) and that the delegated authorities approved by City Council on March 8, 2017 (as part of Council's approval of the "Stage 2 Light Rail Transit Implementation – Project Definition and Procurement Plan" report (ACS2017-TSD-OTP-0001)) were adhered to by City officials and advisors, but that improvements in the procurement process could be made, namely that:

- In future P3 projects, or projects of significant public interest, the City should consider publishing RFP documents to ensure the process is more transparent to the public and the marketplace in the same manner as seen with similar entities (e.g. Infrastructure Ontario and Partnerships BC).
- In future P3 projects, the City should consider selecting a number of technical evaluation participants with sufficient relevant P3 experience in a procurement evaluation setting. Alternatively, guidance provided to lesser experienced participants through the training documentation and in-person sessions should be augmented to avoid confusion about scoring given the nature and complexities inherent in P3 type procurements.
- In future P3 projects, the City should consider using a phased bid compliance process clearly stated in the RFP. This would provide an opportunity to bidders to modify their submissions as part of the technical evaluation process, to provide missing or insufficient bid information in order to comply

with mandatory requirements and avoid an unnecessary non-compliance determination.

- It is recommended that, in future procurement projects where authority is delegated to staff by means other than express delegations included in the Procurement By-law, the City ensures the Delegation of Authority recommendation include clear reporting protocols and specify what will be shared with Council and what will not be shared to avoid misunderstanding; and
- It is recommended that the City, in future procurement projects, ensures the reporting mechanism of (perceived or real) wrongdoing, fraud, or waste, is properly understood by all participants. This may be achieved by including the Fraud and Waste Policy in the training material provided to participants.

On February 12, 2020, because provincial funding for Stage 3 is anticipated to require the use of a P3 approach, and City Council's decision on the Stage 3 Procurement Process will be able to be informed by the lessons learned in Stage 1 and Stage 2 of LRT, starting with the improvements recommended by the City's Auditor General if it is augmented by a third-party review, City Council adopted a motion by Mayor Watson and Councillor Menard that, among other actions, approved:

1. That an independent consultant be engaged to undertake a 'Lessons Learned' exercise on the Stage 2 Light Rail Transit Project Procurement Process, building on the recommendations in the Auditor General's November 26, 2019 report titled, "Audit of Stage 2 Light Rail Transit (LRT) Project Procurement", as well as options to strengthen any of the following key public procurement principles: Transparency, Integrity, Value for Money, Openness, Fairness, Competition and Accountability, such that the work is completed in time for the Stage 3 procurement process; and
2. That the scope of work and recommended consultant for the Lessons Learned exercise be brought to the Finance and Economic Development Committee and full Council for their approval by the end of Q2 2020, with the intention that the consultant's report be presented to Committee and Council by November 2020; and
3. That City Council direct staff to incorporate a review of the City's Public-Private Partnership Policy, in addition to the City's Purchasing By-law and the

Delegation of Authority By-law, as part of the Mid-Term Governance Review process, which includes consultation with every Member of Council.

## **Other options for an independent, external review**

### ***Judicial Inquiry***

A judicial inquiry is a public investigative process. City Council may pass a resolution requesting a judicial inquiry by a judge of the Superior Court of Justice of Ontario under Section 274 of the *Municipal Act, 2001*.

Judicial inquiries conduct investigations, identify findings and make recommendations for improvements to municipal policies and processes and legislative changes.

As described in somewhat more detail below, examples of recent Ontario municipal judicial inquiries vary in scope, cost and duration, with the understanding that the scope, cost and duration of the Inquiry is determined by the judge rather than the municipality.

A March 13, 2019 legal report prepared by Lenczner Slaght Royce Smith Griffin LLP for the City of Hamilton (the “Hamilton legal report”) and presented to their City Council at its meeting of March 20, 2019, identifies that, “[w]hile investigations by the auditor general and the ombudsman are similar, a judicial inquiry is an entirely distinct type of inquiry. Judicial inquiries are suited for complex, large scale investigations. While Council sets the initial scope of the investigation, once a judge is appointed, the nature and scope of the inquiry may be subject to change based on the judge’s views. In essence, the municipality relinquishes control of the inquiry once a commissioner is appointed.

Judicial inquiries will invariably be more costly and time consuming than investigations by the ombudsman or the auditor general. They invariably involve a number of other parties, including legal counsel for the judge, for persons with standing and the municipality, as well as administrative and investigative staff.”

The cost of a judicial inquiry is borne entirely by the municipality.

### ***Council establishes only the initial scope of a judicial inquiry***

When requesting a judicial inquiry, municipalities may pass a resolution to begin a judicial inquiry by a judge of Ontario’s Superior Court where the judge would:

- (a) investigate any supposed breach of trust or other misconduct of a member of council, an employee of the municipality or a person having a contract with the

municipality in relation to the duties or obligations of that person to the municipality;

(b) inquire into any matter connected with the good government of the municipality; or

(c) inquire into the conduct of any part of the public business of the municipality, including business conducted by a commission appointed by the council or elected by the electors.

In making a request for a judicial inquiry, Council may identify the specific matters it would like the inquiry to address. However, as explained in the Hamilton legal report, although Council “must first identify the nature and scope of the investigation, before it can select the type of investigation it wishes to commence”..., “[o]nce a judge is appointed as commissioner of the inquiry, the municipality is stripped of its ability to control the inquiry process. For example, although the municipality sets the initial scope of the inquiry, the commissioner may, without consulting the municipality, expand the scope of the investigation where he or she deems it appropriate to do so.”

### *Process*

A judicial inquiry is generally a lengthy and costly process. The following are examples of Ontario municipal judicial inquiries:

- **Waterloo (2003) - RIM Park Inquiry**
  - Cost: \$3.8 million, Duration: 1.5 years.
  - The judicial inquiry was headed by Justice Ronald C. Sills. The Inquiry looked into all aspects of the RIM Park financing agreements as well as the nature and extent of the information available to the City and relationships, if any, between elected and non-elected representatives of the City with representatives of the other parties involved in the financing agreements. Justice Sills issued his October 20, 2003 report and made 31 recommendations.
  
- **Toronto (2005) – Bellamy Inquiry**
  - Cost: \$19.2 million, Duration: 3.5 years.
  - The Inquiry was led by Justice Denise Bellamy. The Bellamy Inquiry was in fact two judicial inquiries: the Toronto Computer Leasing Inquiry and the Toronto External Contracts Inquiry. The Inquiry examined computer leasing contracts entered by the City of Toronto in 1998 and 1999 where Council’s

decision to approve a \$45 million contract for computer equipment ballooned into an \$85 million contract for MFP Financial Services Ltd. The final report, produced in four volumes and containing 241 recommendations (111 of which were directed at procurement issues), was issued on September 12, 2005. As a result of the Bellamy Inquiry, the *City of Toronto Act, 2006* was adopted, imposing mandatory accountability and transparency initiatives including a Code of Conduct for its Members of Council and appointing an Integrity Commissioner to enforce the Code; establishing a Lobbyist Registry (and Registrar); an Ombudsman; and a statutory Auditor General.

- **Mississauga (2011)**

- Cost: \$7.5 million, Duration: 1.5 years.
- Justice Douglas Cunningham was appointed to conduct the Inquiry to investigate issues surrounding the acquisition by the City of Mississauga of approximately 8.5 acres of land in the city centre and issues in connection with the December 2000 Enersource Shareholders Agreement to which the City was a party. Justice Cunningham made 27 recommendations, including recommended legislative reforms respecting municipal transparency, accountability and conflict of interest. Many of these recommendations became law with the passage of Bill 68 in 2017.

- **Collingwood (2020)**

- Cost: Estimated cost is \$6.5 million, Duration: Ongoing (began in February 2019).
- The Collingwood Inquiry, led by Associate Chief Justice Frank Marrocco, is examining the sequence of events that led to the 2012 sale of a 50% share of Collingwood Utility Services Corporation (the Town's electric utility) to PowerStream Inc, the allocation of proceeds from that transaction towards the purchase of new fabric-membrane structures for two recreational facilities, and any fees paid to anyone in relation to the sale. The Inquiry concluded public hearings on December 2, 2019 and Justice Marrocco is currently preparing his final report.

- **Hamilton (2020) – Red Hill Valley Parkway Inquiry**

- Cost: Budget set at \$7 million, Duration: Unknown.
- The Red Hill Valley Parkway Inquiry, led by Justice Herman Wilton-Siegel, is looking into how and why a 2013 friction report related to the Red Hill Valley Parkway failed to be disclosed to Council and the public until February 2019.

The request for judicial inquiry was initiated on April 24, 2019. Public hearings for the inquiry began on January 9, 2020 with presentations from groups or individuals seeking to take part in the process.

*After Council passes a resolution for a judicial inquiry*

As noted in the Hamilton legal report, “[o]nce a resolution to commence a judicial inquiry is passed by City Council, the municipality must write to the Regional Senior Justice and Chief Justice of the Superior Court to request that a judge be appointed to the inquiry. It may take several months to identify a judge that is available to commission the inquiry in light of judicial shortages and the backlog of cases. The procedure of a judicial inquiry is not prescribed by statute or regulation. The commissioner is entitled to set his or her own policies and procedures. There are, however, standard procedural steps that commissioners are likely to undertake.”

These steps include hiring legal counsel for the inquiry, hiring staff to run the inquiry (typically including a chief administrative officer to oversee the logistics, a communications officer, junior lawyers, researchers, investigators, law clerks and administrative and technology support, and, in Ottawa’s case, translators and interpreters), securing offices, hearing rooms and supporting technology and materials, establishing rules of procedure, securing document management services, determining who has standing to participate in the inquiry, conducting the investigation and hearing witnesses and their counsel, as well as experts.

The Justice will then write their report, which may include fact findings, findings of misconduct and/or recommendations for process and policy improvements.

***Ontario Ombudsman***

The Ontario Ombudsman’s Office oversees and investigates more than 1,000 provincial government and broader public sector bodies, such as provincial ministries, Crown corporations, tribunals, agencies, boards and commissions, municipalities, universities, and school boards.

Ontario’s Ombudsman is a statutory officer empowered under the *Ombudsman Act* (the Act) to “investigate any decision or recommendation made or any act done or omitted in the course of the administration of a public sector body and affecting any person or body of persons in his, her or its personal capacity.” (Section 14(1)). This includes, with some limitations, actions of a municipal administration. Section 239.1(b) of the *Municipal Act* also empowers the Ombudsman to investigate complaints related to open and closed meetings, but that authority is not germane to this inquiry.



The limitations on the Ombudsman's authority to investigate municipal complaints includes decisions of the municipal council (Section 14(4.1)), or matters within the jurisdiction of "an Integrity Commissioner, registrar or Auditor General appointed under Part V.1 of the Municipal Act, 2001" (Section 14(4.4)). They cannot investigate long-term care homes.

As noted in the Ombudsman's 2018-2019 Annual Report, "[t]he Ombudsman has always encouraged municipalities to have their own accountability officers and clear processes for handling complaints, since local issues are best handled at the local level. Our Office does not replace these officers; our role is to ensure they are working as they should, and to intervene as warranted in areas where they cannot reach." (2018-2019 Annual Report, pg. 37).

The Act requires that all complaints be submitted in writing (Section 16(1)), with a few exceptions, and that the Ombudsman has the "discretion to decide not to investigate, or, as the case may require, not to further investigate, any complaint if it relates to any decision, recommendation, act or omission of which the complainant has had knowledge for more than twelve months before the complaint is received by the Ombudsman, or, if in his or her opinion,

- (a) the subject-matter of the complaint is trivial;
- (b) the complaint is frivolous or vexatious or is not made in good faith; or
- (c) the complainant has not a sufficient personal interest in the subject-matter of the complaint." (Section 17(2)).

The Ombudsman's brochure entitled, "Complaints about Municipalities", explains that "the Ombudsman can:

- Resolve individual complaints
- Investigate issues that cannot be resolved locally
- Conduct large-scale investigations into broad, systemic issues affecting large numbers of people (past examples – lottery security, property tax assessment, newborn screening, Hydro One billing)
- Require officials to co-operate with investigations and provide relevant evidence
- Recommend changes to fix bureaucratic problems and improve governance, accountability and transparency."

The "Ombudsman cannot:

- Overturn decisions of government bodies, including municipalities, universities or

school boards

- Issue penalties; his recommendations are not binding
- Investigate private corporations, decisions of courts, the federal government or municipal police.”

There are no direct costs to the municipality for an Ombudsman investigation, but the complainant also has no control over the process.

The Office of the Ombudsman has advised the City, in response to our questions, that since January 1, 2016, the Ombudsman has received 11,451 complaints about municipalities (not including open meetings complaints, or complaints about non-jurisdictional municipal local boards like public health, police, or libraries).

Of the 11,451 municipal complaints, six (6) have resulted in a formal investigation. One of these six (Elliot Lake), was essentially an open meetings complaint conducted under the Office’s general jurisdiction for technical reasons.

- City of Brampton – Report: *Procuring Progress*, released March 2017
- Township of Red Rock – Report: *Counter Encounter*, released May 2017
- Elliot Lake Residential Development Commission – Report: *Public Notice*, released August 2017
- Township of St. Clair and County of Lambton – Report: *By-law Surprise*, released April 2018
- Regional Municipality of Niagara – Report: *Press Pause*, released July 2018
- Regional Municipality of Niagara – Report: *Inside Job*, released November 2019.

### *Municipal Ombudsman*

Council also has the option under Section 223.13(1) of the *Municipal Act 2001* to “appoint an Ombudsman who reports to Council and whose function is to investigate in an independent manner any decision or recommendation made or act done or omitted in the course of the administration of the municipality, its local boards and such municipally-controlled corporations as the municipality may specify and affecting any person or body of persons in his, her or its personal capacity.”

As noted in the Hamilton legal report, “[a]nyone can be appointed as an ombudsman; he or she need not be an employee of the municipality. The municipality can appoint external investigators, such as lawyers or auditors to perform the investigation. The ombudsman can also delegate any of his or her powers and duties to any person, other than a member of Council. As such, Council can appoint a point person as the

ombudsman, but instruct him or her to delegate the execution of the investigation to external investigators.”

Knowing what it would take to establish an office of a City of Ottawa Ombudsman would require a considerable amount of staff resources at a time when the related staff are also involved in the Ward Boundary Review and are preparing for the Mid-Term Governance Review process, among other priorities.

Research related to the establishment of a municipal ombudsman for the City of Ottawa, therefore, has been deemed by staff to be a “significant inquiry” under City Council’s Inquiry Motion Tracking Process. This means that the inquiry cannot be responded to using existing resources and information within a reasonable amount of time. As such, by way of this Inquiry response, the City Clerk is advising that, if a Member of Council wishes staff to provide a report on what would be required to establish a City of Ottawa Ombudsman, they must seek Committee and Council’s approval of a motion to that effect.

### **Réponse** (Date: le 21 février 2020)

Le Conseil municipal a déjà intégré plusieurs mécanismes d’examen indépendant au processus d’approvisionnement et décisionnel de l’Étape 2 du projet de train léger (la Ligne Trillium de l’O-Train), par exemple :

- rédaction, par un consultant, et publication, en décembre 2015, d’un rapport sur les leçons apprises pendant le processus d’approvisionnement de l’Étape 1 pour guider le processus d’approvisionnement de l’Étape 2;
- embauche d’un commissaire à l’équité indépendant pour superviser l’approvisionnement à l’Étape 2, assurer le respect des exigences d’équité de la demande de qualification (DDQ) et de la demande de propositions (DP), et confirmer que le processus ayant mené à la sélection du soumissionnaire est conforme à ce qui est prévu dans la DDQ et la DP;
- quand le temps sera venu, embauche d’un certificateur ferroviaire indépendant pour vérifier si la majeure partie des travaux a bien été réalisée dans le respect de l’entente de projet, comme on l’a fait pour l’Étape 1.

Le 24 avril 2019, le Conseil a également approuvé la vérification du processus d’approvisionnement de l’Étape 2 du projet de train léger dans le cadre du Plan de vérification de 2019 du Bureau du vérificateur général. Le vérificateur général, titulaire d’une charge créée par une loi, n’est pas rattaché à l’administration

municipale et relève directement du Conseil.

C'est lui qui a présenté le rapport « Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR) » (et le rapport « Vérification des négociations et des achats de terrains pour le réseau de transport par train léger sur train [TLR] ») au Comité de la vérification le 26 novembre 2019, avant que le Conseil en prenne acte le 11 décembre 2019.

La vérification du processus d'approvisionnement de l'Étape 2 a été faite par le vérificateur général adjoint et une équipe de consultants indépendants (Samson et Associés), sous la supervision du vérificateur général. Conclusion : le processus a été suivi et est compatible et conforme à la DP pour la Ligne Trillium de l'O-Train, et les représentants et conseillers municipaux ont respecté les pouvoirs délégués approuvés par le Conseil le 8 mars 2017 (dans le rapport « Mise en œuvre de l'Étape 2 du train léger sur rail – Définition du projet et plan d'approvisionnement » [ACS2017-TSD-OTP-0001]), mais il y a des progrès à faire :

- Dans les prochains partenariats publics-privés (PPP) ou projets qui génèrent un intérêt public considérable, la Ville devrait songer à publier les documents de la DP; elle ferait ainsi preuve du même degré de transparence envers le public et le marché que les organismes semblables (comme Infrastructure Ontario et Partnerships BC).
- Dans les prochains PPP, la Ville devrait songer à confier l'évaluation technique du processus d'approvisionnement à plusieurs personnes ayant l'expérience nécessaire dans ce domaine. Sinon, un accompagnement pourrait être offert aux participants moins expérimentés au moyen de documents de formation, et il devrait y avoir plus de séances en personne pour éviter toute confusion quant à la notation des propositions, étant donné la nature et la complexité inhérente à l'approvisionnement par des PPP.
- Dans les prochains PPP, la Ville devrait songer à utiliser une approche graduelle pour vérifier la conformité des propositions, approche qui serait clairement énoncée dans la DP. Ainsi, les soumissionnaires pourraient modifier leurs propositions à l'étape de l'évaluation technique pour fournir les renseignements manquants ou de l'information complémentaire et ainsi, respecter les critères obligatoires et éviter d'être inutilement déclarés non conformes.
- Dans les prochains projets d'approvisionnement où le personnel se voit

confier des pouvoirs autrement que par délégation explicite dans le *Règlement sur les approvisionnements*, la Ville devrait veiller à ce que la recommandation à cet égard comprenne des protocoles de signalement bien définis et précise l'information qui sera communiquée au Conseil et celle qui ne le sera pas pour éviter tout malentendu.

- Dans les prochains projets d'approvisionnement, la Ville devrait voir à ce que tous les participants comprennent le mécanisme de signalement des méfaits, des fraudes ou des abus (perçus ou réels), par exemple en ajoutant la Politique en matière de fraude et d'abus aux documents de formation.

Le 12 février 2020, puisque le financement provincial de l'Étape 3 du projet de train léger exigera sans doute un PPP et que la décision du Conseil concernant le processus d'approvisionnement de cette étape pourra s'appuyer sur les leçons apprises des Étapes 1 et 2 – à commencer par les améliorations recommandées par le vérificateur général de la Ville, si elles sont confirmées par un examen indépendant –, le Conseil a adopté une motion du maire Jim Watson et du conseiller Shawn Menard approuvant, entre autres :

1. que l'on engage un consultant indépendant pour entreprendre une analyse des leçons apprises lors du processus d'approvisionnement du projet de l'Étape 2 de train léger sur rail, en s'appuyant sur les recommandations du rapport du vérificateur général du 26 novembre 2019 intitulé « Vérification de l'approvisionnement du Projet de l'Étape 2 du train léger sur rail (TLR) » ainsi que sur les options pour renforcer n'importe quel principe clé d'approvisionnement public parmi les suivants : transparence, intégrité, rapport qualité-prix, ouverture, équité, concurrence et responsabilité, de manière à ce que le travail soit achevé à temps pour le processus d'approvisionnement de l'Étape 3;
2. que la portée des travaux et le consultant recommandé pour l'analyse des leçons apprises soient présentés au Comité des finances et du développement économique et au Conseil siégeant en comité plénier à des fins d'approbation d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020, avec l'intention que le rapport du consultant soit présenté au Comité et au Conseil d'ici novembre 2020; et
3. que le Conseil municipal enjoigne au personnel d'incorporer un examen de la Politique sur les partenariats publics-privés de la Ville, en plus du *Règlement*

*municipal sur les achats et du Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*, au processus d'examen de mi-mandat de la structure de gestion publique, qui comprend la consultation de tous les membres du Conseil.

## **Autres options d'examen indépendant**

### ***Enquête judiciaire***

L'enquête judiciaire est un processus d'examen public que le Conseil municipal peut demander par résolution à un juge de la Cour supérieure de justice de l'Ontario en vertu de l'article 274 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Elle consiste à effectuer une analyse, à en tirer des conclusions et à formuler des recommandations pour améliorer les politiques et processus municipaux et opérer des changements législatifs.

Comme il est un peu mieux expliqué ci-dessous, les plus récentes enquêtes judiciaires menées en Ontario ont eu une portée, une durée et des coûts différents, ces facteurs étant décidés par le juge et non par la municipalité.

Dans un rapport juridique du 13 mars 2019 rédigé pour la Ville de Hamilton (le « rapport juridique de Hamilton ») et présenté au conseil municipal de cette ville à sa réunion du 20 mars 2019, le cabinet Lenczner Slaght Royce Smith Griffin LLP dit ceci : « Bien que les enquêtes du vérificateur général et de l'ombudsman puissent se ressembler, l'enquête judiciaire est un cas à part qui convient aux situations complexes et de grande importance. Le Conseil en délimite la portée initiale, mais le juge, une fois nommé, peut en modifier la nature et la portée comme bon lui semble. En fait, la municipalité renonce à tout contrôle sur l'enquête après la nomination du commissaire.

Les enquêtes judiciaires demandent toujours plus de temps et de ressources financières que les enquêtes du vérificateur général ou de l'ombudsman. Elles font toujours intervenir plusieurs autres parties, comme un conseiller juridique pour le juge, les personnes ayant qualité pour agir et la municipalité, ainsi que le personnel administratif et l'équipe d'enquête. »

Le coût d'une enquête judiciaire revient entièrement à la municipalité.

*Le Conseil ne définit que la portée initiale de l'enquête judiciaire*

La municipalité peut demander, par voie de résolution, à un juge de la Cour supérieure de justice de l'Ontario de mener ce type d'enquête :

- a) sur tout cas présumé d'abus de confiance ou d'inconduite de la part d'un membre du conseil, d'un employé de la municipalité ou de quiconque est lié à la municipalité par un contrat, quant à ses fonctions ou à ses obligations à l'égard de la municipalité;
- b) sur toute question qui se rapporte à la saine administration de la municipalité;
- c) sur la conduite de toute partie des affaires publiques de la municipalité, notamment les affaires dont la conduite est confiée à une commission nommée par le conseil ou élue par les électeurs.

Quand il demande une enquête judiciaire, le Conseil peut définir les questions précises qu'il aimerait soumettre à l'examen. Toutefois, comme il est expliqué dans le rapport juridique de Hamilton, même si le Conseil « doit premièrement déterminer la nature et la portée de l'enquête, pour ensuite sélectionner le type d'enquête à mener [...], une fois le juge nommé commissaire, la municipalité perd tout contrôle sur le processus. Par exemple, même si elle fixe la portée initiale de l'enquête, le commissaire peut, sans la consulter, élargir cette portée s'il le juge à propos ».

### *Processus*

Une enquête judiciaire est un processus généralement long et coûteux. Voici quelques exemples d'enquêtes de ce type menées en Ontario :

- **Waterloo (2003) – Enquête sur le parc RIM**
  - Coût : 3,8 millions de dollars; durée : 1,5 an.
  - Chapeautée par le juge Ronald C. Sills, l'enquête judiciaire a porté sur tous les aspects des accords de financement du parc RIM, la nature et l'exhaustivité de l'information à laquelle avait accès la municipalité, et les relations entre les représentants élus et non élus de celle-ci et ceux des autres parties aux accords, si tant est qu'il y en ait.
  - Le rapport du juge Sills, déposé le 20 octobre 2003, contient 31 recommandations.
- **Toronto (2005) – Enquête Bellamy**
  - Coût : 19,2 millions de dollars; durée : 3,5 ans.
  - L'enquête, dirigée par la juge Denise Bellamy, se composait en réalité de deux enquêtes judiciaires : une sur la location d'ordinateurs à la Ville de Toronto, et l'autre, sur les contrats octroyés à l'externe. Ont été examinés les contrats de location d'ordinateurs conclus par la Ville en 1998 et 1999 dans la

foulée de la décision du Conseil d'approuver un contrat de 45 millions de dollars, qui s'est finalement transformé en un contrat de 85 millions de dollars pour MFP Financial Services Ltd. Le rapport final, qui comporte quatre volumes et contient 241 recommandations – dont 111 sur les problèmes d'approvisionnement –, a été publié le 12 septembre 2005. L'enquête Bellamy a mené à l'adoption de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, qui met en place des mécanismes de responsabilisation et de transparence, notamment un code de conduite pour les membres du Conseil, prévoit la nomination d'un commissaire à l'intégrité devant voir à l'application du code, et crée un registre des lobbyistes ainsi que les postes de registrateur, d'ombudsman et de vérificateur général légal.

- **Mississauga (2011)**

- Coût : 7,5 millions de dollars; durée : 1,5 an.
- C'est le juge Douglas Cunningham qui a été nommé pour mener l'enquête sur l'acquisition, par la Ville de Mississauga, d'un terrain d'environ 8,5 acres au centre-ville ainsi que sur différentes questions concernant la convention des actionnaires d'Enersource de décembre 2000, à laquelle la Ville était partie. Le juge Cunningham a formulé 27 recommandations, notamment sur une réforme législative de la transparence, de la responsabilisation et des conflits d'intérêts à l'échelon municipal. Bon nombre de ces recommandations ont acquis force de loi avec l'adoption du projet de loi 68 en 2017.

- **Collingwood (2020)**

- Coût (estimé) : 6,5 millions de dollars; durée : en cours (depuis février 2019).
- Conduite par le juge en chef adjoint Frank Marrocco, l'enquête Collingwood porte sur la suite d'événements ayant mené, en 2012, à la vente de 50 % des parts de la Collingwood Utility Services Corporation (le service d'électricité public de la ville) à PowerStream, sur l'utilisation du produit de cette vente pour acheter de nouvelles structures en membrane textile pour deux installations récréatives, et sur les sommes versées à quiconque lors de cette vente. Les audiences publiques se sont terminées le 2 décembre 2019, et le juge Marrocco rédige actuellement son rapport final.

- **Hamilton (2020) – Enquête sur la promenade Red Hill Valley**

- Coût : budget fixé à 7 millions de dollars; durée : inconnue.
- Menée par le juge Wilton-Siegel, l'enquête sur la promenade Red Hill Valley tente d'éclaircir pourquoi et comment un rapport de 2013 sur l'adhérence de



la promenade n'a été ni présenté au Conseil ni rendu public avant février 2019. La demande d'enquête judiciaire a été déposée le 24 avril 2019. Les audiences publiques ont débuté le 9 janvier 2020 par la présentation des observations des groupes et personnes souhaitant participer au processus.

#### *Après l'adoption d'une résolution d'enquête judiciaire par le Conseil*

Comme l'explique le rapport juridique de Hamilton, lorsqu'un conseil municipal adopte une résolution pour déclencher une enquête judiciaire, la municipalité doit écrire au juge principal régional et au juge en chef de la Cour supérieure de justice pour demander qu'un juge soit nommé commissaire à l'enquête, ce qui peut prendre plusieurs mois en raison de la pénurie de personnel judiciaire et de l'accumulation des dossiers. Il n'y a ni loi ni règlement qui déterminent le déroulement d'une enquête. Il revient au commissaire d'établir ses propres politiques et procédures, mais il existe certaines étapes procédurales normalisées suivies dans la plupart des enquêtes.

Il faut notamment voir à l'embauche de conseillers juridiques et d'employés pour mener l'enquête (généralement un directeur général de l'administration, qui s'occupe de la logistique, un agent des communications, des avocats débutants, des chercheurs, des enquêteurs, des adjoints judiciaires, et du personnel de soutien administratif et technologique – et pour Ottawa, on ajoute à cette liste des traducteurs et des interprètes); trouver des bureaux et des salles d'audience; se procurer la technologie et le matériel nécessaires; fixer les règles de procédure; obtenir des services de gestion de documents; déterminer qui peut participer à l'enquête; mener l'enquête; et entendre les témoins, les avocats et les experts.

Le juge rédige ensuite son rapport, dans lequel il peut présenter ses conclusions de fait et les inconduites constatées, et formuler des recommandations pour améliorer les processus et politiques.

#### ***Ombudsman de l'Ontario***

Le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario exerce un pouvoir de surveillance et d'enquête sur plus de 1 000 organes du gouvernement provincial et du secteur parapublic, dont les ministères provinciaux, les sociétés d'État, les tribunaux, les municipalités, les universités, les conseils scolaires et différents organismes, conseils et commissions.

Titulaire d'une charge créée par la *Loi sur l'ombudsman* (la « Loi »), l'Ombudsman de l'Ontario « enquête sur les décisions prises, les recommandations formulées, les actions accomplies ou les omissions faites par un organisme du secteur public dans le cours de ses activités et qui affectent un particulier ou un groupe de particuliers à ce

titre » (paragraphe 14(1)), ce qui comprend, sous réserve de certaines restrictions, les actions des administrations municipales. L'alinéa 239(1)b) de la *Loi sur les municipalités* donne également à l'Ombudsman le pouvoir d'enquêter sur les plaintes concernant les réunions publiques et à huis clos, mais ce pouvoir n'est pas pertinent aux présentes.

Les restrictions aux pouvoirs d'enquête de l'Ombudsman sur les plaintes municipales concernent notamment les décisions des conseils municipaux (disposition 14(4.1)) et les questions qui relèvent de la compétence « d'un commissaire à l'intégrité, d'un registrateur ou d'un vérificateur général nommé en vertu de la partie V.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* » (disposition 14(4.4)). L'Ombudsman ne peut pas non plus enquêter sur les foyers de soins de longue durée.

Comme en fait état son rapport annuel 2018-2019, « l'Ombudsman a toujours encouragé les municipalités à mettre en place leurs propres agents de responsabilisation, ainsi que des processus clairs de traitement des plaintes, car le mieux est de traiter les plaintes locales au niveau local. Notre Bureau ne remplace pas ces agents; notre rôle est de veiller à ce qu'ils travaillent comme il se doit et d'intervenir au besoin dans les secteurs où ils ne peuvent pas le faire. » (Rapport annuel 2018-2019, p. 37).

La Loi exige, à quelques exceptions près, que toutes les plaintes soient soumises par écrit (paragraphe 16(1)), et précise que l'Ombudsman peut « à sa discrétion, refuser d'enquêter ou de poursuivre l'enquête, relativement à une plainte qui a trait à une décision, une recommandation, une action ou une omission dont le plaignant a eu connaissance plus de douze mois avant d'en saisir l'ombudsman ou si, à son avis, selon le cas :

- a) l'objet de la plainte est négligeable;
- b) la plainte est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;
- c) le plaignant n'a pas un intérêt personnel suffisant dans l'objet de la plainte. » (par. 17(2))

La brochure « Plaintes à propos des municipalités » explique que « l'Ombudsman peut :

- régler les plaintes individuelles;
- enquêter sur des questions qui ne peuvent pas être résolues localement;
- mener de grandes enquêtes sur de vastes problèmes systémiques qui concernent de très nombreuses personnes (quelques exemples passés :

sécurité des loteries, évaluation foncière, dépistage néonatal, facturation à Hydro One);

- exiger des responsables qu'ils coopèrent aux enquêtes et fournissent les preuves pertinentes;
- recommander des changements pour remédier à des problèmes d'administration et pour améliorer la gouvernance, la responsabilisation et la transparence. »

L'Ombudsman « ne peut pas :

- rejeter les décisions des organismes gouvernementaux, incluant les municipalités, les universités ou les conseils scolaires;
- imposer des sanctions; ses recommandations ne sont pas contraignantes;
- enquêter sur les entreprises privées, les décisions des cours, du gouvernement fédéral ou de la police municipale. »

Il n'y a aucun coût direct pour les municipalités lors des enquêtes de l'Ombudsman, mais le plaignant n'a cependant aucun contrôle sur le processus.

En réponse à nos questions, le Bureau de l'Ombudsman a informé la Ville qu'il a reçu, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, 11 451 plaintes relatives aux municipalités (ce nombre exclut les plaintes sur les réunions publiques et celles sur les conseils municipaux hors de compétence, comme les bureaux de santé publique, les services de police ou les bibliothèques).

De ces 11 451 plaintes, six (6) ont mené à la tenue d'une enquête officielle. Sur ces six plaintes, une (Elliot Lake) concernait avant tout une réunion publique, et l'enquête a été menée sous l'autorité générale du Bureau pour des raisons techniques.

- Cité de Brampton – rapport « Procurer des progrès », publié en mars 2017;
- Canton de Red Rock – rapport « Rencontre au comptoir », publié en mai 2017;
- Elliot Lake Residential Development Commission – rapport « Avis public », publié en août 2017;
- Canton de St. Clair et comté de Lambton – rapport « Règlement-Surprise », publié en avril 2018;
- Municipalité régionale de Niagara – rapport « Pause-Presse », publié en juillet 2018;
- Municipalité régionale de Niagara – rapport « Un coup monté de l'intérieur », publié en novembre 2019.

*Ombudsman municipal*

Aux termes du paragraphe 223.13(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil peut aussi « nommer un ombudsman qui fait rapport au conseil et qui enquête de façon indépendante sur les décisions prises, les recommandations formulées, les actes accomplis ou les omissions faites, dans le cadre de l'administration de la municipalité, de ses conseils locaux et des sociétés contrôlées par la municipalité que la municipalité précise, et qui touchent un particulier ou un groupe de particuliers à ce titre. »

Comme le précise le rapport juridique de Hamilton, n'importe qui peut être nommé ombudsman; il n'est pas nécessaire d'être employé par la municipalité. Cette dernière peut nommer un enquêteur externe, comme un avocat ou un vérificateur, pour mener l'enquête, et l'ombudsman peut aussi déléguer certains de ses pouvoirs et fonctions à une personne autre qu'un membre du Conseil. Ainsi, le Conseil peut nommer une personne-ressource au poste d'ombudsman et lui demander de déléguer ses pouvoirs d'enquête à une personne externe.

La mise sur pied d'un bureau de l'ombudsman à Ottawa nécessiterait d'importantes ressources humaines, dans un contexte où le personnel concerné doit composer avec différentes priorités, dont la révision des limites de quartiers et l'Examen de mi-mandat de la structure de gestion publique.

Le personnel considère donc la réalisation d'une étude sur la création d'un poste d'ombudsman municipal comme une « demande substantielle » au sens du processus de suivi des demandes de renseignements et des motions du Conseil municipal, ce qui veut dire qu'il ne peut y répondre dans un délai raisonnable à l'aide des ressources existantes et des renseignements dont il dispose. Par conséquent, le greffier municipal profite de la présente réponse pour informer les conseillers que s'ils veulent obtenir un rapport sur les ressources nécessaires à la création d'un poste d'ombudsman à la Ville d'Ottawa, ils doivent faire approuver par le comité concerné et le Conseil une motion à cet effet.

*Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of March 3, 2020 and the Council Agenda of March 25, 2020*

*La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 3 mars 2020 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 25 mars 2020.*