

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

Subject: Municipal Government Oversight – Proposed Provincial Changes

Objet : Surveillance provinciale des municipalités – Modifications proposées en Ontario

Submitted at: City Council

Présenté au: Conseil municipal

From/Exp.:

Date: March 26, 2014

File/Dossier :

Councillor/Conseiller(ère):
T. Tierney

Date: le 26 mars 2014

04-14

To/Destinataire:

City Clerk and Solicitor / Greffier municipal et chef du contentieux

Inquiry:

On March 6, 2014 the Province of Ontario issued a statement proposing greater provincial oversight over Municipal government requiring new processes and investigations changes.

What are the financial implications and ramifications for the City of Ottawa and how would this impact the City's oversight measures currently in place?

Demande de renseignement:

Le 6 mars 2014, l'Ontario a publié une déclaration proposant une surveillance accrue des municipalités par le gouvernement provincial, qui exigerait de nouvelles procédures et des changements dans la nature des investigations.

Quelles en sont les conséquences financières et les ramifications pour la Ville d'Ottawa? En quoi les mesures de surveillance présentement en place à la Ville seront-elles affectées?

Response (Date: 2014-May-05)

The Province of Ontario's statement on March 6, 2014, was followed by the introduction in the Legislature of Bill 179, the *Public Sector and MPP Accountability and Transparency Act, 2014*, on March 24, 2014. Second Reading debate on the Bill began on April 9, 2014.

Bill 179 proposes a wide variety of measures the Ontario Government believes will strengthen political accountability, enhance oversight and increase transparency at both the provincial level and the MUSH (municipalities, universities, school boards and hospitals) sector (although hospitals will not be included in portions of the changes).

Of specific interest to municipalities, including the City of Ottawa, Bill 179, if adopted, would result in the extension of Ontario Ombudsman's jurisdiction to include municipalities, local boards, and municipally-controlled corporations currently defined in the *Municipal Act, 2001* as well as the right to review closed meetings complaints for those municipalities that have their own Meetings Investigator. Bill 179 would also permit the Government to enact Regulations in the future to exempt certain local boards or prescribe local boards and corporations that perform a public function for the purpose of the Act. Further, the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (MFIPPA) would be amended to incorporate specific record preservation requirements.

Set out below is an overview of amendments to existing laws that the Ontario Government has introduced before the Provincial Legislature, followed by a more in-depth description of the proposed expansion of the Ontario Ombudsman's jurisdiction and how it would be affected by the appointment of a municipal Ombudsman, as well as changes to the investigation of closed meetings and new requirements relating to the preservation of records.

The proposal for an expanded role for the Ontario Ombudsman

The extension of the Ontario Ombudsman's jurisdiction would likely have significant implications for all municipalities, including those that have established their own oversight measures such as a Municipal Ombudsman and/or a Meeting Investigator.

If Bill 179 is enacted in its current form, it appears that the Ontario Ombudsman, regardless of whether or not s/he had received a formal complaint, would have the discretion to immediately investigate the actions of the City of Ottawa, its local boards and municipally-controlled corporations, along with their staff.

The Ontario Ombudsman may therefore put forward a report that is limited in scope to particular municipal sector entity or instead that addresses issues that are occurring across the municipal sector. The Minister of Government Services has suggested that the Ombudsman may want to investigate and report on "problems of a similar nature," or "systemic problems," that occur in a number of municipalities.

A Governance Review Report ACS2010-CMR-CCB-0106 for the 2010-2014 term of

Council was received by Council November 24, 2010 and listed the active local boards and municipal service corporations at that time. The upcoming governance review will occur in Q4 and will provide an update on current local boards and municipal service corporations.

At present, the City of Toronto is the only Ontario municipality to have appointed a Municipal Ombudsman. As has been described in numerous staff reports, the City of Toronto is required to have all of the integrity officials that are optional for other municipalities (Lobbyist Registrar, Integrity Commissioner, Ombudsman, Meetings Investigator and statutory Auditor General).

The Office of the Toronto Ombudsman has 11 FTEs and a budget of about \$1.6M (2014). The Toronto Ombudsman handled more than 1,800 complaints in 2013. The most common complaints concerned the Toronto Community Housing Corporation, the Toronto Transit Commission, and Municipal Licensing and Standards. The remaining top 10 areas of complaint involved, in no particular order, Toronto Building, Toronto Water, Transportation Services, Revenue Services, Employment and Social Services, Parks, Forestry and Recreation, and Shelter, Support and Housing Administration.

Should the City of Ottawa decide to appoint its own Municipal Ombudsman, the Ontario Ombudsman would have the authority to investigate a complaint if the complaint was first made to the Municipal Ombudsman and the Municipal Ombudsman:

- (i) concluded an investigation;
- (ii) refused to investigate the matter;
- (iii) if the time for bringing a complaint to the Municipal Ombudsman had expired.

It is difficult in these early stages to predict financial effects of Bill 179, but resource implications can be anticipated if City Staff or the Integrity Commissioner is required to respond to an investigation by the Ontario Ombudsman. Should Council decide to appoint a City of Ottawa Ombudsman, there would be costs associated with that Office.

The City of Toronto has already taken a position on Bill 179. On April 3, 2014, Toronto City Council approved staff's recommendation to request that the Province of Ontario exempt Toronto from the proposed expanded jurisdiction of the Ontario Ombudsman because Toronto is "the only municipality required to appoint its own Ombudsman and as a municipality with an Open Meeting Investigator."

Proposed changes to Closed Meeting Investigations

Bill 179 would have implications for investigations into complaints regarding closed

meetings of Council, Committees and Local Boards.

At the City of Ottawa, such complaints are currently investigated by the independent and impartial Integrity Commissioner who serves as the City's Meetings Investigator and reports to Council as part of the Accountability Framework that has been a priority during the current term of Council. Police services boards and public library boards are not subject to such investigations pursuant to Sections 238(1) and 239.1 of the *Municipal Act, 2001* and Bill 179 also excludes such complaints from the Ombudsman's jurisdiction.

If Bill 179 passes, a resident would be able to request that the Ontario Ombudsman investigate a complaint regarding a closed meeting at the City of Ottawa if the City's Integrity Commissioner has either "refused or conducted and concluded an investigation into the matter," or "the time, if any, for bringing a request respecting the matter to the investigator has expired."

Interestingly, Bill 179 would also add an additional, mandatory closed meetings provision for Council that states that a meeting or part of a meeting "shall" be closed to the public if the subject matter being considered is "an ongoing investigation respecting the municipality, a local board or a municipally-controlled corporation" by the Ontario Ombudsman, a municipal Ombudsman, or a municipally-appointed closed meeting investigator. If enacted, this provision would require amendments to the *Procedure By-law*.

Any amendment that could result in additional mandatory closed meetings is of concern to staff, as the City of Ottawa has put in place many best-practice open meeting procedures with the aim of conducting as much business as possible in public. In fact, there has been only one closed meetings complaint this term of Council (related to the Election Compliance Audit Committee), as compared to 18 complaints in the previous term.

If enacted, Bill 179 could have resource implications if City staff is required to respond and provide information to separate investigations, first by the Integrity Commissioner or municipal Ombudsman (if appointed) and then by the Ontario Ombudsman. Although the Ontario Ombudsman often resolves complaints informally, he or she would have the statutory power to inspect City of Ottawa premises and documents and to summons witnesses.

Proposed amendments to the Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act (MFIPPA)

As indicated in the “2013 Information Management Annual Report and Records Retention and Disposition By-Law 2003-527 Amendments” report (ACS2014-CMR-CCB-0025) considered by City Council on April 9, 2014, Bill 179 also contains amendments to MFIPPA as recommended by the Information and Privacy Commissioner of Ontario in her June 3, 2013 Special Investigative Report entitled *Deleting Accountability: Records Management Practices of Political Staff*.

If adopted, Bill 179 would amend MFIPPA to require that the Head of an Institution (whose powers and duties are exercised at the City of Ottawa by the City Clerk and Solicitor) ensure that reasonable measures respecting the records in the custody or under the control of the institution are developed, documented and put into place to preserve the records in accordance with any applicable record-keeping or records retention requirements, rules or policies, whether established under an Act or otherwise.

Further, Bill 179 would add a new offense for any person who wilfully conceals, alters, or destroys records or causes any other person to do so, with the intention of denying a right under MFIPPA to access the record or the information contained in the record.

If Bill 179 is adopted, the City Clerk and Solicitor will determine if any further amendments are required to the City’s record-keeping policy. The Records Policy was last revised February 27, 2014 and outlines record-keeping procedures that all employees must follow, including the obligation of employees to ensure that Official Business Records that are required to be preserved under Records Retention and Disposition By-law No. 2003-527 are identified and captured in the City Records Management System (RMS), Business Information Management System (BIMS), or an appropriate business application.

Although no immediate financial or resource implications are associated with Bill 179 amendments to MFIPPA, there may be future financial and/or resource implications for the City that stem from the need to adopt new records preservation measures, including in particular those that may be recommended by the Information and Privacy Commissioner of Ontario.

Summary

The extension of the role of the Ontario Ombudsman to investigate public complaints against municipalities, local boards, and municipally-controlled corporations would result in additional oversight at the City of Ottawa and has the potential to affect accountability mechanisms that Council has established (by duplicating the work of the current Meetings Investigator, for example). Although it is difficult in these early stages to

predict financial effects of Bill 179, resource implications can be anticipated if staff is required to respond to investigations by both an accountability office at the municipal level and the Ontario Ombudsman.

The City Clerk and Solicitor Department will continue to monitor the progress of Bill 179 before the Ontario Legislature and intends to provide a more fulsome report on potential options regarding a municipal Ombudsman at the earliest opportunity, and no later than the July 2014 Finance and Economic Development Committee meeting (unless the current session of provincial parliament concludes prior to the adoption of this Bill).

Réponse (Date: le 5 mai 2014)

À la suite de la publication de la déclaration du gouvernement de l'Ontario le 6 mars 2014, le projet de loi 179, *Loi de 2014 sur la responsabilisation et la transparence du secteur public et des députés*, a été présenté à l'Assemblée législative le 24 mars 2014. Le débat en deuxième lecture sur le projet de loi a commencé le 9 avril 2014.

Le projet de loi 179 propose diverses mesures qui, de l'avis du gouvernement de l'Ontario, permettront de renforcer la responsabilisation politique, d'améliorer la surveillance et d'accroître la transparence au niveau provincial et dans les municipalités, les universités, les conseils scolaires et les hôpitaux (les hôpitaux ne seront toutefois pas inclus dans certaines parties des changements).

Parmi les points qui intéresseront tout particulièrement les municipalités, notamment la Ville d'Ottawa, notons que le projet de loi 179, s'il est adopté, élargirait les pouvoirs accordés à l'Ombudsman de l'Ontario pour englober les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par la municipalité au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et lui conférerait le droit d'examiner les plaintes relatives aux réunions à huis clos des municipalités qui ont un enquêteur pour les réunions. Le projet de loi 179 permettrait également au gouvernement d'adopter de nouveaux règlements pour exclure certains conseils locaux ou pour inclure des conseils locaux et des sociétés qui exercent une fonction publique aux fins de la Loi. De plus, la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* serait modifiée pour qu'elle comprenne des exigences particulières en ce qui concerne la préservation des documents.

Un aperçu des modifications que le gouvernement de l'Ontario propose d'apporter aux lois en vigueur et qui ont été présentées à l'Assemblée législative figure ci-dessous, suivi d'une description plus approfondie de l'élargissement proposé des pouvoirs de

l'Ombudsman de l'Ontario et d'une explication des conséquences, sur ces pouvoirs, de la nomination d'un ombudsman municipal, des changements sur les enquêtes relatives aux réunions à huis clos et des nouvelles exigences pour la préservation des documents.

Proposition visant l'élargissement du rôle de l'Ombudsman de l'Ontario

L'élargissement des pouvoirs de l'Ombudsman de l'Ontario aura sans doute des répercussions importantes sur l'ensemble des municipalités, y compris celles qui disposent de leurs propres mesures de surveillance, comme un ombudsman municipal ou un enquêteur pour les réunions.

Si le projet de loi 179 est adopté tel quel, l'Ombudsman de l'Ontario jouirait du pouvoir discrétionnaire lui permettant d'enquêter immédiatement sur les mesures prises par la Ville d'Ottawa, ses conseils locaux et les sociétés qu'elle contrôle, ainsi que sur le personnel de toutes ces entités, et ce, qu'une plainte officielle ait été déposée ou non.

L'Ombudsman de l'Ontario peut donc présenter un rapport d'une portée limitée sur une entité du secteur municipal particulière ou un rapport qui vise plutôt à régler les problèmes soulevés dans l'ensemble du secteur municipal. Le ministre des Services gouvernementaux a laissé entendre que l'Ombudsman pouvait enquêter et présenter un rapport sur des problèmes similaires ou sur des problèmes systémiques qui se posent dans plusieurs municipalités.

Le 24 novembre 2010, le Conseil municipal a pris acte d'un rapport sur l'examen de sa structure de gestion publique pour 2010-2014 (rapport n^o ACS2010-CMR-CCB-0106) et a dressé la liste des conseils locaux et des sociétés de services municipaux en activité à cette période. Le prochain examen de la structure de gestion publique aura lieu au cours du quatrième trimestre et permettra de mettre à jour la liste des conseils locaux et des sociétés de services municipaux.

Jusqu'à présent, la seule municipalité de l'Ontario à avoir nommé un ombudsman municipal est la Cité de Toronto. Comme il a été mentionné dans plusieurs rapports du personnel, la Cité de Toronto est tenue d'avoir à son service tous les responsables de l'intégrité dont la nomination est facultative pour les autres municipalités (régistrateur, commissaire à l'intégrité, ombudsman, enquêteur pour les réunions et vérificateur général légal).

Pour l'année 2014, le bureau de l'ombudsman de Toronto compte 11 ETP et a un budget de quelque 1,6 million de dollars. L'ombudsman de Toronto a traité plus de 1 800 plaintes en 2013. La plupart des plaintes visaient la société de logement

communautaire de Toronto, la commission de transport de Toronto et le service municipal des permis et normes. Parmi les 10 principaux domaines dans lesquels des plaintes ont été déposées, on compte également, sans ordre précis, les services des bâtiments, les services d'eau, les services de transport, le service du revenu, les services sociaux et d'emploi, les services des parcs, de foresterie et des loisirs, ainsi que les services de gestion des refuges, des centres d'aide et des centres d'hébergement.

Si la Ville d'Ottawa décide de nommer un ombudsman municipal, l'Ombudsman de l'Ontario pourra tout de même enquêter sur une plainte si elle est d'abord déposée auprès de l'ombudsman municipal et :

- (i) que l'ombudsman municipal mène à terme une enquête;
- (ii) que l'ombudsman municipal refuse d'enquêter;
- (iii) que le délai pour déposer une plainte auprès de l'ombudsman municipal est écoulé.

Pour le moment, il est difficile de prévoir les répercussions financières associées au projet de loi 179, mais les ressources, elles, peuvent être anticipées si le personnel de la Ville ou le commissaire à l'intégrité sont tenus de donner suite à une enquête de l'Ombudsman de l'Ontario. Si le Conseil décide de nommer un ombudsman pour la Ville d'Ottawa, des coûts seront associés à ce projet.

La Cité de Toronto s'est déjà prononcée sur le projet de loi 179. Le 3 avril 2014, le conseil municipal de Toronto a approuvé la recommandation du personnel qui consiste à demander au gouvernement de l'Ontario d'exclure la ville de Toronto du projet d'élargissement des pouvoirs de l'Ombudsman de l'Ontario parce que Toronto est la seule municipalité tenue de nommer son propre ombudsman et qu'elle a un enquêteur pour les réunions à huis clos.

Changements proposés aux enquêtes sur les réunions à huis clos

Le projet de loi 179 influencerait la tenue des enquêtes sur les plaintes relatives aux réunions à huis clos du Conseil, des comités et des conseils locaux.

À la Ville d'Ottawa, ces plaintes sont actuellement examinées par le commissaire à l'intégrité, qui agit comme enquêteur indépendant et impartial pour les réunions et est chargé de présenter des rapports au Conseil, selon le cadre de responsabilisation qui s'inscrit dans les priorités du présent mandat du Conseil. Cela dit, les plaintes relatives

aux commissions de services policiers et aux conseils de bibliothèques publiques ne sont pas soumises à ces enquêtes en vertu du paragraphe 238 (1) et de l'article 239.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*; aux termes du projet de loi 179, elles ne relèveraient pas non plus de l'ombudsman.

Si ce projet de loi est adopté, les résidents pourront présenter à l'Ombudsman de l'Ontario des plaintes relatives aux réunions à huis clos de la Ville d'Ottawa, pourvu que le commissaire à l'intégrité de la Ville ait « soit refusé d'enquêter soit mené et terminé une enquête sur la question » ou que « le délai éventuellement prévu pour porter une demande relative à la question à l'attention de l'enquêteur a expiré ».

À noter que le projet de loi 179 contient également une disposition supplémentaire obligatoire concernant les réunions à huis clos du Conseil, selon laquelle « une réunion ou une partie de réunion se tient à huis clos si la question qui doit être étudiée porte [...] sur une enquête en cours à propos de la cité, d'un conseil local ou d'une société contrôlée par la cité » menée par l'Ombudsman de l'Ontario, un ombudsman municipal, ou un enquêteur chargé par la cité d'examiner les réunions à huis clos. Cette disposition entraînerait la modification du *Règlement de procédure*.

L'adoption d'une modification qui pourrait accroître le nombre de réunions à huis clos obligatoires suscite des réserves de la part du personnel, car la Ville d'Ottawa a adopté de nombreuses procédures exemplaires pour les réunions ouvertes, afin de traiter le plus de points possible publiquement. D'ailleurs, une seule plainte relative à une réunion à huis clos a été déposée au cours du présent mandat du Conseil (concernant le Comité de vérification de la conformité pour les élections), contre 18 plaintes, au cours du dernier mandat.

L'adoption du projet de loi 179 pourrait avoir une incidence sur les ressources de la Ville si le personnel municipal est tenu de traiter et d'informer des enquêtes distinctes, menées d'abord par le commissaire à l'intégrité ou l'ombudsman municipal (s'il y a lieu), puis par l'Ombudsman de l'Ontario. Même si l'Ombudsman de l'Ontario traite souvent les plaintes de façon non officielle, il disposerait de la compétence légale lui permettant d'inspecter les installations et les documents de la Ville d'Ottawa ainsi que de faire appel à des témoins.

Modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP)

Comme l'indique le *Rapport de 2013 sur la gestion de l'information et modifications au Règlement n° 2003-527 sur la conservation et le déclassé des dossiers* (ACS2014-

CMR-CCB-0025) présenté au Conseil municipal le 9 avril 2014, le projet de loi 179 propose des modifications à la LAIMPVP, recommandées par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario dans son rapport d'enquête spéciale du 3 juin 2013, intitulé *Deleting Accountability: Records Management Practices of Political Staff* (Responsabilité en matière de déclassé : pratiques de gestion du personnel politique).

S'il est adopté, le projet de loi 179 modifierait la LAIMPVP de façon à obliger la personne responsable d'une institution (dont les pouvoirs et les fonctions sont exercés à la Ville d'Ottawa par le greffier municipal et chef du contentieux) à faire en sorte que des mesures raisonnables à l'égard des dossiers détenus par l'institution, ou sous sa direction, soient élaborées, consignées et mises en œuvre pour préserver les dossiers conformément aux exigences, aux règles ou aux politiques sur l'archivage ou la conservation de dossiers applicables, qui découlent ou non d'une loi.

De plus, ce projet de loi créerait une nouvelle catégorie d'infraction pour quiconque dissimule, modifie ou détruit volontairement un dossier ou amène une autre personne à le faire, dans le but de porter atteinte à un droit prévu par la LAIMPVP permettant l'accès à ce dossier ou aux renseignements qu'il contient.

Si le projet de loi 179 est adopté, le greffier municipal et chef du contentieux évaluera la nécessité d'apporter d'autres changements à la politique municipale sur l'archivage, dont la dernière révision remonte au 27 février 2014. Cette politique décrit les procédures d'archivage imposées aux employés, y compris l'obligation de veiller à ce que les dossiers d'affaires officielles devant être conservés en vertu du *Règlement sur la conservation et le déclassé des dossiers* (n° 2003-527) soient identifiés et consignés dans le Système de gestion des documents (SGD), le Système de gestion de l'information d'affaires (BIMS) ou une autre application d'affaires appropriée.

Bien qu'aucune répercussion immédiate sur les finances ou les ressources ne soit associée aux modifications de la LAIMPVP proposées par le projet de loi 179, de telles répercussions pourraient survenir en raison de la nécessité d'adopter de nouvelles mesures de préservation des dossiers, notamment celles recommandées par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

Résumé

L'élargissement du rôle de l'Ombudsman de l'Ontario dans les enquêtes sur les plaintes déposées par le public contre les cités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des cités exigerait une surveillance accrue de la part de la Ville d'Ottawa et pourrait

influer sur les mécanismes de responsabilisation établis par le Conseil (en faisant double emploi par rapport aux tâches de l'enquêteur pour les réunions, par exemple). Même s'il est difficile, si tôt dans le processus, de prédire les effets financiers du projet de loi 179, il est clair que ce dernier aura des répercussions sur les ressources si le personnel est tenu de donner suite à la fois aux enquêtes du bureau de responsabilisation municipal et à celles de l'Ombudsman de l'Ontario.

Le Bureau du greffier municipal et chef du contentieux continuera de suivre l'évolution du projet de loi 179 proposé à l'Assemblée législative de l'Ontario et compte fournir un rapport plus détaillé sur les options envisageables concernant la nomination d'un ombudsman municipal, le plus tôt possible d'ici la réunion de juillet 2014 du Comité des finances et du développement économique (à moins que la session parlementaire en cours ne prenne fin avant l'adoption de ce projet de loi).

Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of May 6, 2014 and the Council Agenda of May 14, 2014

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 6 mai 2014 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 14 mai 2014.