

Audit du rendement

Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

// Rapport de l'auditeur indépendant



Table des matières

1.0 L'audit en bref	1
// Pourquoi nous avons effectué cet audit	1
// Notre conclusion	1
// Nos constatations	3
2.0 Contexte	8
2.1 Aperçu du TOAT	8
2.2 Aménagement du territoire en Ontario	11
2.3 Règlement des différends concernant l'utilisation du sol	12
3.0 Objectif et étendue de l'audit	16
4.0 Nos constatations	17
4.1 Mandat législatif et accès à la justice	17
4.2 Processus de nomination des arbitres	24
4.3 Arbitrage et médiation	35
4.4 Activités du TOAT	48
Recommandations et réponses de l'entité auditée	66
Critères d'audit	76
Approche d'audit	77
Opinion d'audit	78
Glossaire	79
Annexe 1: Mandats des anciens tribunaux qui forment maintenant le TOAT	82
Annexe 2: Principales lois en vertu desquelles les appels peuvent être interjetés auprès du TOAT	83

Annexe 3: Processus d'appel du TOAT	84
Annexe 4: Annexe 4 : Questions d'intérêt provincial dans la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	85
Annexe 5: Recommandations découlant de l'étude menée par l'Unité des activités stratégiques des ressources humaines du ministère du Procureur général	86



1.0 L'audit en bref

// Pourquoi nous avons effectué cet audit

- Des changements importants ont été apportés au Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire (TOAT) et à ses prédécesseurs (Commission des affaires municipales de l'Ontario [CAMO] et Tribunal d'appel de l'aménagement local [TAAL]) depuis notre audit de 2016-2017. En 2018, le mandat de la CAMO a été modifié, et le changement a été renversé en 2019. En juin 2021, des changements législatifs ont mené à la fusion de cinq tribunaux administratifs affectés à la protection de l'environnement et à la gestion du territoire pour former le TOAT, sous la gouverne du ministre du Procureur général.
- Les différends réglés par le TOAT en arbitrage ont des répercussions importantes sur l'offre de logements, l'environnement, l'agriculture, l'infrastructure et l'économie des collectivités de l'Ontario. Il est donc essentiel que les Ontariennes et les Ontariens aient accès au processus d'appel du Tribunal et que celui-ci règle les différends de manière indépendante, opportune et rentable.
- À la suite du rapport de 2022 du Groupe d'étude sur le logement abordable du ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), le gouvernement a approuvé un financement supplémentaire d'environ 29 millions de dollars sur quatre ans (de 2022-2023 à 2025-2026) pour le TOAT.

// Notre conclusion

Nous avons conclu que le TOAT réglait systématiquement les différends conformément au cadre législatif applicable. Nous avons constaté qu'il n'avait pas de directives supplémentaires ni d'autres mécanismes pour accroître la transparence de ses procédures de nature judiciaire, de sorte que le public continue de disposer de peu

d'information sur le processus décisionnel du TOAT.

Nous avons également constaté que les processus internes de nomination du Tribunal n'étaient pas pleinement efficaces, surtout en ce qui a trait aux recommandations en matière de nomination de candidats et de



reconduction de mandat. Bien que l'approche du TOAT pour repérer les conflits d'intérêts soit semblable à celle de tribunaux décisionnels, où les arbitres sont tenus de déclarer eux-mêmes tout conflit d'intérêts potentiel, le Tribunal pourrait renforcer l'intégrité de son processus de nomination des arbitres en procédant à l'analyse des médias sociaux des personnes nommées afin de cerner les conflits d'intérêts potentiels et les risques pour l'impartialité des arbitres.

Malgré le financement supplémentaire utilisé pour accroître les ressources humaines et d'autres types de ressources depuis 2022-2023, le TOAT n'avait pas encore réduit son volume de dossiers en instance en mars 2024. Le nouveau système de gestion des cas du TOAT a besoin d'avantage de données fiables et d'outils utiles pour la production de rapports et l'analyse de ses activités. Le Tribunal n'utilise que deux mesures de rendement liées à l'efficacité pour certaines étapes du cycle de vie du traitement

des cas aux fins d'évaluation et de production de rapports.

La médiation constitue une solution de rechange plus rapide et moins coûteuse que l'arbitrage, et le TOAT pourrait y avoir davantage recours, s'il trouvait un moyen rentable de fournir ce service.

Malgré ses responsabilités de surveillance, le MPG n'a pas précisé la priorité du gouvernement d'accroître l'offre de logements et ne l'a pas séparée du mandat d'arbitrage indépendant du TOAT, tant dans les communications internes que les communications publiques. Nous avons aussi constaté que la modification du mandat de 2019 visant à rétablir le pouvoir du TOAT sur les décisions municipales découle d'une initiative de hausse de l'offre de logements et n'a fait l'objet d'aucune analyse approfondie.

Le TOAT et le MPG ont accepté nos 18 recommandations.

// Nos constatations

Les messages du gouvernement attribuant au TOAT l'augmentation de l'offre de logements peuvent nuire au mandat d'arbitrage indépendant du Tribunal.

- Le TOAT, le MPG et le MAML ont établi que l'augmentation des mises en chantier était le résultat des travaux du Tribunal dans les communications internes et les communications publiques.
- Ces messages pourraient nuire au processus décisionnel indépendant et impartial du TOAT, qui doit concilier d'autres intérêts provinciaux importants, comme le développement de collectivités sécuritaires et salubres et la protection des ressources agricoles et des zones à l'état naturel.

» **Recommandation 1**

Des modifications à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la perte des conseils juridiques et des services de représentation gratuits limitent dans une certaine mesure l'accès des Ontariens à la justice devant le TOAT.

- La fermeture du Centre d'assistance pour les appels en matière d'aménagement local en juin 2019 a fait en sorte que le public a perdu son accès gratuit à des conseils juridiques ou à une représentation pour les appels en matière d'aménagement du territoire devant le TOAT.
- Les coûts élevés liés à la participation au processus d'appel du TOAT peuvent constituer un obstacle pour les petites municipalités, les particuliers et de nombreux groupes publics qui n'ont pas les moyens d'embaucher des experts pour présenter les éléments de preuve admissibles à l'audience.
- Les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* en 2022 et 2024 ont supprimé certains droits d'appel des tierces parties, dont les personnes qui ne sont pas les propriétaires fonciers. Pour participer à un appel devant le TOAT, les groupes communautaires et les personnes intéressées peuvent uniquement présenter des observations à un décideur municipal ou demander au Tribunal d'être ajoutés comme partie.

» **Recommandations 2 et 3**

// Nos constatations

Souvent, la documentation des évaluations des candidats à la liste des arbitres n'était pas conservée en vue d'appuyer les recommandations de nomination.

- L'expérience et les compétences des arbitres nommés depuis la création du TOAT sont variées. Bien que certains répondaient clairement à l'exigence du TOAT d'avoir de l'expérience dans l'interprétation et l'application des lois pertinentes au mandat et à la pratique du Tribunal, nous n'avons pas pu déterminer comment les autres arbitres répondaient à cette exigence parce que les évaluations de leurs qualifications, le cas échéant, n'étaient pas documentées.
- Le TOAT ne dispose pas d'une méthode d'évaluation centralisée et uniforme à l'appui des recommandations du président en matière de nomination et de reconduction de mandat. Dans 30 des 35 lettres de recommandation envoyées au MPG, le président indique que la personne a obtenu une note « élevée » ou « très élevée » durant le processus d'entrevue, mais aucune feuille de notation, mention ou note n'a été conservée pour appuyer ces affirmations.

» **Recommandations 4 et 6**

Le processus officiel pour cerner les conflits d'intérêts potentiels et leurs répercussions sur l'impartialité des arbitres exige la documentation d'appui.

- Dans le cadre du processus de nomination existant, le TOAT n'est pas tenu d'effectuer des analyses des médias sociaux pour repérer tout conflit d'intérêts ou tout antécédent personnel ou professionnel non divulgué qui pourrait présenter des risques pour l'impartialité des arbitres.
- La direction du TOAT nous a affirmé qu'il fait l'analyse des médias sociaux des candidats présélectionnés; toutefois, cette étape n'est pas documentée de façon uniforme.

» **Recommandation 7**

// Nos constatations

La modification du mandat de 2019 visant à rétablir le pouvoir du TOAT sur les décisions municipales découle d'une initiative de hausse de l'offre de logements et n'a fait l'objet d'aucune analyse approfondie.

- Le TOAT a le pouvoir de supplanter les décisions municipales en matière d'aménagement du territoire et de faire les approbations définitives, même si son approche décisionnelle est limitée par rapport au processus municipal traditionnel d'aménagement du territoire. En réponse aux préoccupations des intervenants au sujet du pouvoir du TOAT sur les décisions municipales, un changement apporté en 2018 au mandat du Tribunal exigeait qu'il tienne davantage compte des décisions rendues par les municipalités. En 2019, un deuxième changement a renversé le premier et redonné au Tribunal son pouvoir antérieur.
- Le changement de mandat de 2019 s'inscrivait dans une initiative visant à accroître l'offre de logements, à rationaliser l'approbation des projets d'aménagement et à réduire le fardeau réglementaire, mais l'analyse ne permettait pas de répondre aux préoccupations des intervenants au sujet du mandat d'avant 2018. Les préoccupations concernaient la compétence et les pouvoirs du Tribunal, la participation concrète des citoyens et la perspective locale, ainsi que la clarté et la prévisibilité des décisions.
- Nous avons examiné 20 décisions liées à des projets de construction prises entre juin 2021 et mars 2024 et constaté que dans 11 d'entre elles concernant l'aménagement approprié des lieux, le TOAT a infirmé la décision de la municipalité ou allait à l'encontre de la position de la municipalité.

» **Recommandation 9**

La transparence, la sensibilisation et la compréhension du public sont entravées par l'absence d'une orientation écrite et d'autres mécanismes.

- Nous avons constaté que, de façon générale, les décisions d'arbitrage du TOAT examinées étaient cohérentes et conformes au cadre législatif applicable et qu'elles présentaient clairement les motifs de décision des arbitres.
- Le TOAT n'a pas établi de directives quant à la façon dont les arbitres peuvent déterminer la pertinence des projets d'aménagement et à l'interprétation des principes clés appliqués à ses décisions, dont un « bon aménagement » et l'« intérêt public ».

// Nos constatations

- Parmi les autres facteurs qui limitent la compréhension et la sensibilisation du public au processus décisionnel du TOAT, mentionnons l'absence d'enregistrement des audiences devant le Tribunal et l'accès difficile à la preuve soumise et aux dates d'audience à venir.

» Recommandation 10

Le TOAT ne fait pas officiellement le suivi des principales statistiques sur ses services de médiation et n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages pour déterminer la façon la plus rentable de fournir ces services.

- Bon nombre d'intervenants ont constaté que la médiation s'avérait utile pour régler certains litiges en appel plus rapidement et de manière plus efficace.
- Le TOAT n'a pas mis en place une mesure de rendement tel que la surveillance du pourcentage de cas réglés par médiation.
- Le TOAT n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages pour déterminer si le recours à des contractuels externes est la façon la plus rentable de fournir des services de médiation. Entre 2021-2022 et 2023-2024, le TOAT a consacré environ 1,1 million de dollars à des médiateurs externes.

» Recommandation 11

Malgré l'augmentation du financement et des effectifs, le TOAT n'a pas réduit le volume de dossiers en instance ni le délai du prononcé de la décision.

- En 2022-2023, à la suite de la recommandation du Groupe d'étude sur le logement abordable du MAML, le gouvernement a approuvé un financement supplémentaire de 29 millions de dollars sur 4 ans pour le TOAT afin d'accélérer le règlement des différends. En 2023-2024, le TOAT a dépensé 5,65 millions de dollars supplémentaires et augmenté le nombre d'arbitres et de membres du personnel à temps plein de 33 % et 49 %, respectivement, par rapport à 2021-2022.

- Entre 2022-2023 et 2023-2024, le nombre de cas reçus est demeuré stable (environ 930 cas), mais le nombre de cas fermés a diminué de 11 %, passant de 1 015 à 906. En mars 2024, le TOAT comptait environ 1 490 dossiers en instance, ce qui représente une hausse de 8 % par rapport à la charge de travail observée à la fin de l'exercice, en mars 2021. L'information sur la charge de travail de 2021 a été utilisée par le Groupe d'étude sur le logement abordable pour appuyer sa recommandation de financement supplémentaire.
- Entre 2022-2023 et 2023-2024, le TOAT a réduit de 100 jours (48 %) le nombre moyen de jours entre la réception des cas et la première audience, tandis que le nombre moyen de jours entre l'audience finale et le prononcé de la décision est passé de 56 à 72 jours.
- Le TOAT n'a pas atteint ses objectifs de rendement de 70 % de décisions rendues dans les 30 jours suivant l'audience finale et de 90 % de décisions rendues en moins de 60 jours, et n'a atteint que 35 % et 62 % respectivement.

» **Recommandation 12**



2.0 Contexte

2.1 Aperçu du TOAT

Les tribunaux sont établis par la loi pour régler les différends entre personnes ou avec le gouvernement. Ils le font par voie d'arbitrage, un processus quasi judiciaire qui se veut plus rapide et plus accessible que les procédures judiciaires, ainsi que par voie de médiation.

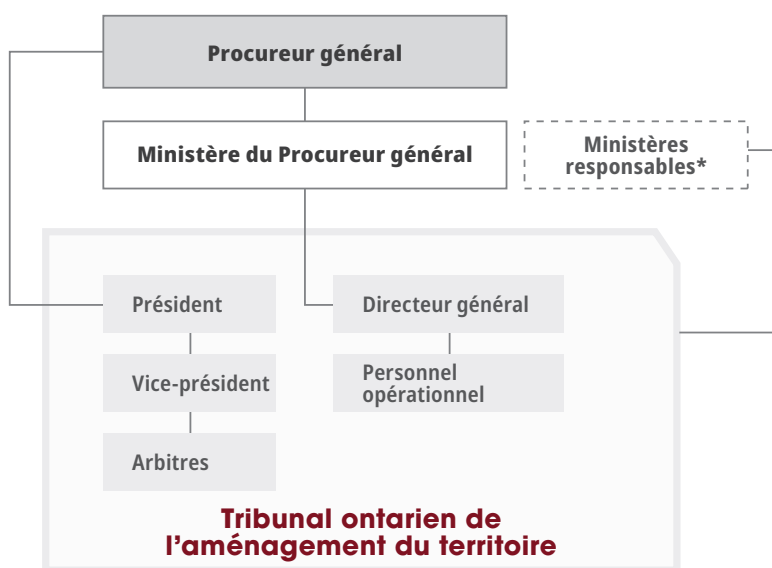
Le 1^{er} juin 2021, la *Loi de 2021 sur le tribunal ontarien de l'aménagement du territoire* (LTOAT) a mené à la fusion des cinq anciens tribunaux de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire pour former le TOAT. Le TOAT a pour mandat de régler de façon équitable, efficace et efficiente les différends concernant l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, des caractéristiques naturelles et du patrimoine, l'évaluation foncière, les finances municipales et d'autres questions visées par plus de 50 lois. Voir l'**annexe 1** pour connaître les mandats des anciens tribunaux qui forment maintenant le TOAT. Dans le présent rapport, le terme « Tribunal » désigne le TOAT, la CAMO ou le TAAL.

Le TOAT est classé comme un organisme d'arbitrage non régi par un conseil d'administration selon la Directive concernant les organismes et les nominations du Conseil de gestion du gouvernement et est prescrit comme tribunal d'arbitrage en vertu de la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* (LRGTDNT). Bien que le TOAT relève du MPG à des fins administratives, comme l'utilisation des fonds et l'efficacité du fonctionnement, le Tribunal s'acquitte de son mandat législatif sans lien de dépendance avec le gouvernement.

La **figure 1** montre la structure hiérarchique du TOAT et son lien avec les ministères responsables. Les ministères responsables élaborent les cadres législatifs en vertu desquels les appels peuvent être interjetés auprès du TOAT, comme il est indiqué à l'**annexe 2**. Par exemple, le MAML établit des règles d'aménagement du territoire dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui comprend le pouvoir pour le ministre de publier des énoncés de politique, comme la Déclaration de principes provinciale, qui a été mise à jour en octobre 2024 et rebaptisée Déclaration provinciale sur la planification (DPP). Une fois ces déclarations de principes approuvées par le LGC, le TOAT les utilise comme normes pour trancher les différends en matière d'aménagement du territoire.

Figure 1: Structure hiérarchique du TOAT

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



* Les ministères responsables élaborent les cadres législatifs en vertu desquels les appels peuvent être interjetés auprès du TOAT (voir l'annexe 2).

Le TOAT se compose du président, d'une vice-présidence et des arbitres (qui sont des personnes nommées), ainsi que d'une direction générale et du personnel de soutien (qui sont des fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario).

- » Le président est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil (LGC) sur recommandation du procureur général et est responsable du rendement du TOAT quant à l'exécution de son mandat.
- » La vice-présidence et les arbitres tranchent les appels de façon indépendante. Les personnes sont nommées par le LGC sur recommandation du procureur général, avec l'approbation du Conseil des ministres. Le président recommande les nominations au procureur général. Aux termes de la LRGTDNT, les candidats doivent participer à un « processus concurrentiel fondé sur le mérite » et être évalués en fonction de leur « expérience, [leurs] connaissances ou [leur] formation en ce qui concerne le sujet et les questions de droit dont traite le tribunal », de leurs « aptitudes en matière d'impartialité de jugement » et de leur « aptitude à mettre en œuvre les pratiques et procédures judiciaires de rechange qui peuvent être énoncées dans les règles du tribunal ». Voir les détails à la **section 4.2**.

En février 2022, le Groupe d'étude sur le logement abordable du MAML a indiqué que le Tribunal a besoin de plus de ressources pour éliminer son arriéré. Le Groupe d'étude a recommandé un plus grand financement pour augmenter les effectifs (arbitres et gestionnaires de cas), fournir des salaires concurrentiels, renvoyer plus de dossiers en médiation et fixer des délais plus courts (voir la **section 4.4.1**).

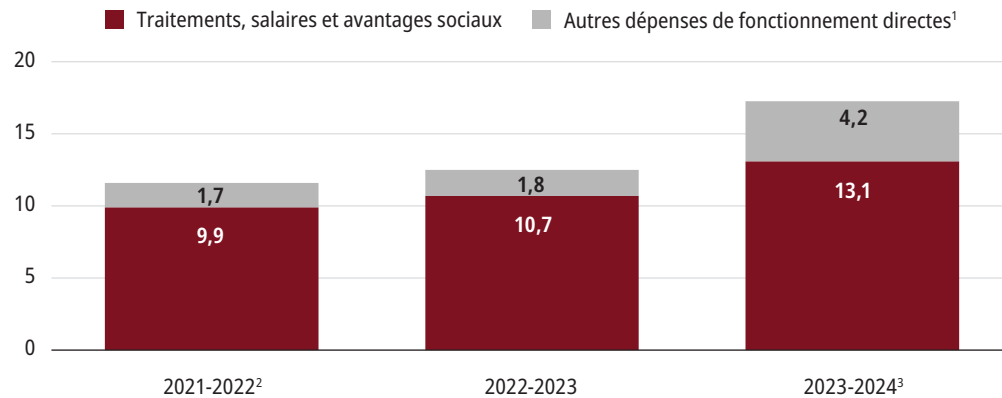
En 2022-2023 et 2023-2024, le gouvernement a approuvé un financement supplémentaire d'environ 29 millions de dollars sur quatre ans (de 2022-2023 à 2025-2026) pour le TOAT afin d'accélérer le règlement des différends. En septembre 2024, le TOAT n'avait pas dépensé 8,9 millions de dollars de ces fonds de fonctionnement.

La **figure 2** montre les dépenses du TOAT de 2021-2022 à 2023-2024. En 2023-2024, les dépenses du TOAT s'élevaient à 17,3 millions de dollars, dont 75 % étaient liées aux salaires, traitements et avantages sociaux de ses 101 membres du personnel et de ses 36 arbitres à temps plein. Les coûts journaliers des 17 arbitres à temps partiel du TOAT ont été imputés à d'autres dépenses de fonctionnement directes; c'est pourquoi ils ne sont pas comptés dans les 75 %.

La LRGTDNT et la Directive concernant les organismes et les nominations exigent que le MPG procède à un examen officiel du mandat du TOAT tous les six ans. Le premier examen du mandat est prévu pour 2026-2027.

Figure 2: Dépenses du TOAT en millions, de 2021-2022 à 2023-2024

Source des données : Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire



1 Comprend certaines dépenses, comme les coûts de réparation et les indemnités journalières pour les arbitres à temps partiel et les médiateurs contractuels.

2. Pour la période du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022.

3. Selon le rapport annuel préliminaire du TOAT.

2.2 Aménagement du territoire en Ontario

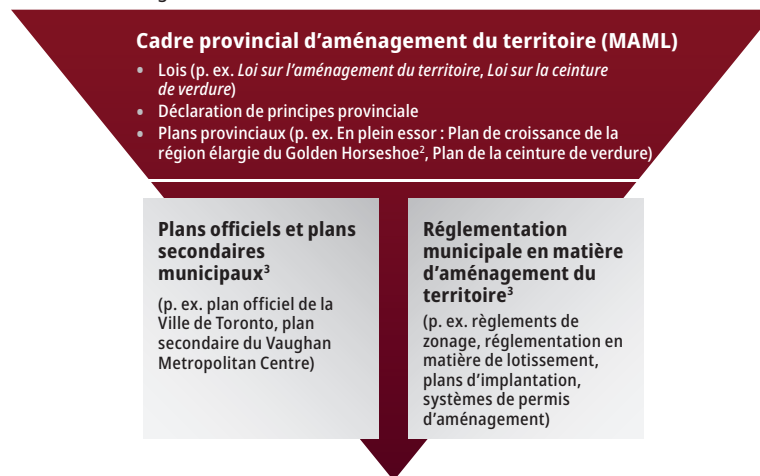
Un aménagement efficace du territoire peut aider à s'assurer que les collectivités sont construites de manière à profiter aux personnes qui y vivent et y travaillent, tout en gérant la croissance de façon durable en déterminant soigneusement l'emplacement, la taille et le type d'aménagement.

La **figure 3** présente le cadre juridique de l'aménagement du territoire en Ontario. Le MAML établit le cadre provincial d'aménagement du territoire (voir le **glossaire**) au moyen de lois, d'énoncés de planification et de plans, comme le Plan de protection du lac Simcoe. Ces outils jettent les bases de la réglementation de l'aménagement et de l'utilisation du sol et fournissent une orientation quant aux intérêts de la province en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, dont les suivants :

- » la mise en place adéquate d'une gamme complète de logements, y compris les logements abordables;
- » le développement ordonné de collectivités sécuritaires et salubres;
- » la protection des systèmes écologiques et des ressources agricoles.

Figure 3: Aménagement du territoire en Ontario

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1 La Déclaration de principes provinciale, 2020 a été remplacée par la Déclaration provinciale sur la planification, 2024 en octobre 2024.

2. Le plan *En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe* a été révoqué en octobre 2024.

3. Peut faire l'objet d'un appel devant le TOAT.

À l'échelle locale, les municipalités créent des plans officiels et des plans secondaires pour mettre en œuvre le cadre provincial d'aménagement du territoire. Les municipalités peuvent également réglementer l'utilisation du sol à des fins particulières ou établir des paramètres pour la taille et la portée du projet, l'emplacement et l'utilisation de bâtiments (p. ex. hauteur, taille, caractère et densité) au moyen de règlements de zonage et d'approbations des plans de lotissement et d'implantation. De plus, les municipalités aident à s'assurer que l'infrastructure et d'autres commodités permettent la création de nouveaux aménagements au moyen de plans à long terme pour la construction et le maintien de services publics, comme l'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées, le réseau routier ou le transport en commun.

2.3 Règlement des différends concernant l'utilisation du sol

En Ontario, si une partie a un différend concernant l'utilisation du sol (p. ex. un propriétaire foncier n'est pas d'accord avec les plans d'une municipalité concernant l'utilisation du sol), elle peut être en mesure de le régler par les moyens suivants :

- » le plus souvent, un règlement par l'entremise du TOAT (**section 2.3.1**);
- » moins souvent, une médiation ou négociation par l'entremise du TOAT ou un règlement en dehors du TOAT (**section 2.3.2**);
- » seulement sous la direction du ministre du MAML, une négociation par l'intermédiaire du facilitateur provincial de l'aménagement. Le facilitateur aide le gouvernement provincial, les municipalités, les propriétaires fonciers et les groupes communautaires à résoudre les différends liés à la gestion de la croissance, à l'utilisation du sol et à la planification des infrastructures, ainsi qu'à la protection de l'environnement.

L'**annexe 3** présente un organigramme du processus d'appel devant le TOAT.

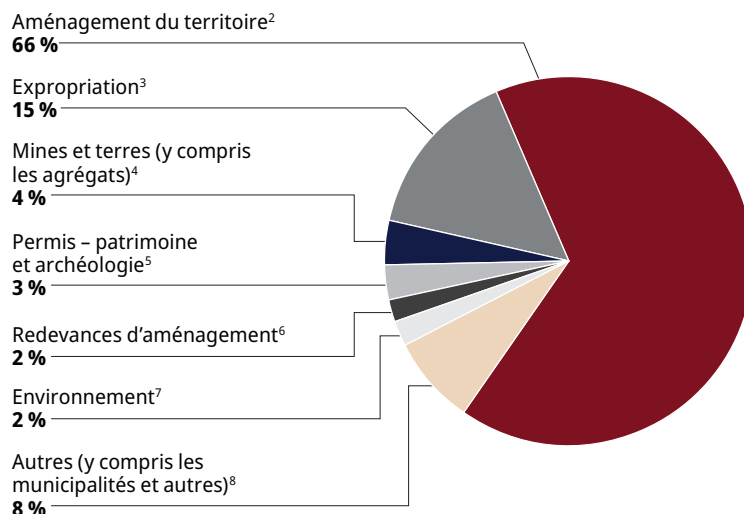
Les travaux du TOAT consistent principalement à assurer l'arbitrage des appels en matière d'aménagement du territoire, qui sont habituellement déposés contre une municipalité relativement à une décision qu'elle a prise ou à l'absence d'une décision. Du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2024, les appels liés à l'aménagement du territoire représentaient 66 % des cas reçus par le TOAT et 86 % de ses décisions (voir le **glossaire**). La proportion plus élevée de décisions relatives à l'aménagement du territoire est attribuable au fait que d'autres types de cas, comme les expropriations, ont été réglés au moyen de négociations et de règlements et sont exclus du nombre total de décisions. La deuxième catégorie en importance était l'expropriation, qui représentait 15 % des cas reçus et 3 % des décisions. Voir le pourcentage de cas reçus par le TOAT, par type, à la **figure 4**.

Les appels devant le TOAT peuvent concerner des questions locales (p. ex. nombre d'étages d'une nouvelle tour à condos) ou des questions d'ordre général (p. ex. élargissement des limites de construction d'une municipalité). Les modifications apportées aux principales lois en vertu desquelles les appels peuvent être interjetés auprès du TOAT (voir l'**annexe 2**) peuvent avoir une incidence sur le nombre et le type d'appels reçus par le Tribunal.

Dans la plupart des municipalités, les questions touchant l'utilisation du sol exigeant des dérogations mineures et des autorisations (voir le **glossaire**) sont tranchées par un comité de dérogation. Les décisions prises par le comité de dérogation peuvent faire l'objet d'un appel (du moins par l'auteur de la demande et la municipalité) auprès du TOAT ou, lorsque le différend a lieu à Toronto, auprès de l'organisme d'appel local de Toronto. En ce qui a trait aux appels concernant la réglementation du zonage, les décisions du TOAT doivent être conformes au plan officiel de la municipalité, même s'il est aussi possible d'interjeter appel d'une décision relative au plan officiel. Dans ces cas, la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige seulement la « prise en compte » des décisions municipales en matière d'aménagement par le TOAT.

Figure 4: Pourcentage de cas reçus par le TOAT par type¹, du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



- 1 Notre bureau classe ces types de cas en fonction des descriptions énoncées aux notes 2 à 8 ci-dessous, d'après les données du TOAT. Nous n'avons inclus que les cas principaux et les cas uniques. Les cas associés à un cas principal ont été exclus, car ils étaient souvent réglés en fonction de la décision prise dans le cas principal. Le TOAT classe les types de cas différemment dans son rapport annuel (voir la **section 4.4.3**).
2. Les cas relatifs à l'aménagement du territoire comprennent ceux liés aux règlements de zonage et modifications connexes (23 %), aux dérogations mineures et autorisations (22 %), aux plans officiels et modifications connexes (18 %), aux plans d'implantation et approbations (2 %) et aux plans de lotissement (1 %).
3. Dossiers déposés en vertu de la *Loi sur l'expropriation*. L'expropriation renvoie aux ministères ou organismes gouvernementaux qui prennent possession de terres privées pour construire des infrastructures publiques, en échange d'une indemnité.
4. Dossiers déposés en vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature*, de la *Loi sur les ressources en agrégats* et de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*.
5. Dossiers déposés en vertu de la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*.
6. Dossiers déposés en vertu de la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* pour contester les redevances d'aménagement imposées par les conseils municipaux sur le terrain visé.
7. Dossiers déposés en vertu de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, de la *Loi sur la protection de l'environnement*, de la *Charte des droits environnementaux de 1993* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*.
8. Dossiers liés à d'autres questions en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, comme la construction, l'entretien et l'exploitation de services publics.

Depuis novembre 2022, la capacité de déposer un appel concernant une dérogation mineure ou une autorisation se limite aux propriétaires fonciers et à certains organismes publics touchés; les voisins et les groupes d'intérêt public n'ont plus accès à ce service (voir la **section 4.1.2**). Ces restrictions ont réduit le nombre d'appels pour dérogation mineure et autorisation devant le TOAT, et ces appels représenteront une plus petite partie de la charge de travail du TOAT à l'avenir. Par conséquent, notre audit ne porte pas sur ces appels et les décisions connexes.

2.3.1 Arbitrage par l'entremise du TOAT

Dans le cadre du processus d'arbitrage du TOAT, les parties à un différend peuvent présenter des observations et des éléments de preuve d'experts, comme des urbanistes, pendant les audiences. Les arbitres entendent les appels et décident de façon indépendante s'ils les accueillent

partiellement ou entièrement ou les rejettent en fonction des arguments et des éléments de preuve présentés.

Le TOAT établit ses propres règles, pratiques et procédures pour la tenue des audiences, y compris la présentation de la preuve et des observations, les études de cause en groupe et les activités décisionnelles, comme l'examen des dossiers et la réunion des instances.

Les évaluations de la preuve par les arbitres et leurs décisions doivent être conformes aux exigences énoncées dans les lois applicables et aux autres exigences juridiques. Les décisions du TOAT en matière d'aménagement du territoire doivent être conformes au cadre provincial d'aménagement du territoire énoncé à la **figure 3**. Cela signifie que les décisions doivent tenir compte des intérêts provinciaux, être conformes à la DPP publiée en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et s'harmoniser avec les plans provinciaux. Dans le présent rapport, nous appelons ces exigences le cadre provincial d'aménagement du territoire.

Les décisions du TOAT sont définitives, mais les parties à l'appel peuvent demander au président de réviser une décision en vertu de l'article 23 de la LTOAT. Le président peut accorder une telle demande s'il juge convaincant l'argument de la révision. Dans le cadre d'une révision en vertu de l'article 23, un arbitre différent est chargé de réentendre l'appel. Du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024, sur les 300 décisions du TOAT prononcées, 40 révisions en vertu de l'article 23 ont été demandées, et cinq ont été accordées.

De nombreuses décisions du TOAT peuvent également faire l'objet d'un appel devant la Cour divisionnaire, le plus souvent pour une question de droit. Certaines affaires ont un droit d'appel prévu par la loi et d'autres nécessitent l'autorisation de la Cour pour poursuivre un appel. Les décisions du TOAT font également l'objet d'un contrôle judiciaire. Du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024, 7 (2 %) des 300 décisions du TOAT ont été portées devant la Cour divisionnaire pour des appels ou un contrôle judiciaire, comme pour l'exercice précédent.

2.3.2 Médiation par l'entremise du TOAT et règlement en dehors du Tribunal

Comme solution de rechange à l'arbitrage, les parties à un appel devant le TOAT peuvent convenir d'un règlement mutuellement acceptable par l'intermédiaire des services de médiation du Tribunal ou régler leur différend en dehors du Tribunal. La médiation et les négociations de règlement sont facultatives, mais, dans le cas des appels en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le TOAT doit examiner et approuver le règlement définitif, à moins que les parties retirent complètement leur appel.

2.3.3 Principaux intervenants du processus d'arbitrage du TOAT

La Building Industry and Land Development Association (BILD) est le porte-parole des industries de la construction résidentielle, de l'aménagement de terrains résidentiels et non résidentiels

et de la rénovation professionnelle dans la région du Grand Toronto. Ses membres assistent habituellement aux audiences du TOAT à titre d'appelants; ils interjettent appel de décisions municipales concernant l'aménagement du territoire. La BILD est affiliée à l'Ontario Home Builders' Association et à l'Association canadienne des constructeurs d'habitations.

Le groupe Regional Planning Commissioners of Ontario et l'Association des municipalités de l'Ontario sont des groupes d'intervenants représentant les dirigeants et le personnel municipaux de l'aménagement du territoire qui assistent fréquemment aux audiences du TOAT à titre de répondants aux appels concernant des décisions municipales en matière d'aménagement du territoire.

L'Ontario Professional Planners Institute est l'organisation professionnelle des urbanistes agréés de la province. Ses membres assistent aux audiences du TOAT à titre de témoins experts pour des propriétaires fonciers, des municipalités ou des tierces parties afin de fournir une opinion professionnelle sur les questions en litige. De même, des membres de l'Association du Barreau canadien assistent aux audiences du TOAT à titre d'avocats représentant les parties à un appel. Les membres de l'Association canadienne du droit de l'environnement, une clinique d'aide juridique consacrée à la protection de l'environnement, de la justice et de la santé publique, offrent des services juridiques gratuits, y compris des services de représentation pour les parties dans le besoin.



3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit vise à déterminer si le TOAT avait mis en place des processus efficaces et efficients pour :

- » veiller à ce que les arbitres soient qualifiés et impartiaux, et à ce qu'ils règlent systématiquement les différends conformément aux lois, aux politiques et aux pratiques exemplaires;
- » gérer les ressources humaines, les systèmes d'information et les installations avec un souci d'économie;
- » mesurer l'efficacité du TOAT en matière de règlement des différends et en rendre compte.

Notre audit vise également à déterminer si le MPG, en collaboration avec le TOAT et d'autres ministères, s'il y a lieu, avait mis en place des processus efficaces et efficients pour s'assurer que le mandat législatif du Tribunal est rempli et pour superviser ses activités.

La portée de l'audit est axée sur les systèmes, les processus et les mesures de rendement en place au TOAT et au MPG depuis la création du Tribunal le 1^{er} juin 2021. Bien que nous ayons principalement examiné les données et l'information recueillies après la création du TOAT, nous avons également examiné certaines données recueillies depuis 2016-2017 auprès des cinq tribunaux précédents afin d'analyser le contexte historique et les tendances. Nous ne nous sommes pas penchés sur les appels pour dérogation mineure ou autorisation, qui représenteront une plus petite partie de la charge de travail du TOAT à l'avenir. Nous avons aussi évalué les systèmes et les processus en place pour sélectionner, recommander et évaluer les arbitres.

Pour plus de détails, voir nos **critères d'audit**, **notre approche d'audit** et **notre opinion d'audit**.



4.0 Nos constatations

4.1 Mandat législatif et accès à la justice

4.1.1 Les messages du gouvernement attribuant au TOAT l'augmentation de l'offre de logements nuisent au mandat d'arbitrage indépendant du Tribunal

En tant que tribunal d'arbitrage, le TOAT doit statuer de façon indépendante et impartiale sur les résultats des appels. Au moment de prendre des décisions en matière d'aménagement du territoire, la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que les décisions du TOAT soient conformes au cadre provincial élaboré à cet effet et tiennent compte d'un large éventail d'intérêts provinciaux, dont la protection des ressources agricoles et des zones à l'état naturel, ainsi que la mise en place d'une gamme complète de logements. Voir à l'**annexe 4** la liste des intérêts provinciaux énoncés dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*, et à la **section 4.3.1**, notre examen de la façon dont les intérêts provinciaux sont traités dans les décisions du Tribunal.

Nous avons constaté que, au-delà de ces exigences législatives, le TOAT, le MPG et le MAML ont décrit la hausse de l'offre de logements comme un résultat du mandat du Tribunal, selon certains documents internes et publics. Ces déclarations peuvent donner l'impression que le Tribunal peut être prédisposé à approuver de nouvelles constructions de logements plutôt qu'à protéger d'autres intérêts provinciaux, ce qui pourrait nuire à son indépendance. Par exemple :

- » En 2019, le MAML et le MAG ont proposé des changements au mandat du Tribunal (qui s'appelait à l'époque le Tribunal d'appel de l'aménagement local compte tenu de l'augmentation de l'offre de logements qu'entraînerait le Plan d'action pour l'offre de logements dans les présentations au Comité des politiques en matière d'économie et de ressources du Conseil des ministres. Ces changements ont par la suite été acceptés (voir la **section 4.3.1**).
- » En 2022, le MPG a demandé au Conseil du Trésor un financement supplémentaire de 29 millions de dollars pour le TOAT afin de faciliter un règlement plus rapide des différends menant à une offre accrue de logements.

- » En novembre 2022, une modification a été apportée à la LTOAT pour que le gouvernement puisse exiger du Tribunal qu'il accorde la priorité au règlement de différends particuliers, ce que le TOAT interprète comme les cas menant à la création du plus grand nombre de logements. Lors d'un débat parlementaire d'octobre 2022, le procureur général a souligné l'objectif de la modification, qui consiste à prioriser ce qui est entendu devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire afin de réaliser ce qui compte le plus pour la population ontarienne et nous permettre d'atteindre notre objectif de 1,5 million de logements en 10 ans. En octobre 2024, la modification n'avait pas encore été promulguée par le LGC.
- » Dans son rapport annuel de 2022-2023, qui est le plus récent disponible, le TOAT a déclaré qu'il « reconnaît le rôle essentiel et indépendant qu'il joue dans le règlement de différends, car les résultats obtenus signifient une augmentation de l'offre de logements en Ontario ».
- » En 2024, la *Loi sur l'aménagement du territoire* a été modifiée pour supprimer les droits d'appel devant le TOAT des tierces parties, comme les groupes communautaires et les voisins (voir la **section 4.1.2**). Lors d'un débat parlementaire d'avril 2024, le ministre des Affaires municipales et du Logement a déclaré que la modification était attribuable au fait que, selon les constructeurs d'habitations et les municipalités, les retards au TOAT empêchaient la construction de milliers de logements.

La construction de 1,5 million de logements d'ici 2031 est une priorité pour la province, comme l'indique la DPP nouvellement révisée. C'est généralement un ministère responsable, comme le MAML, qui cherche à atteindre de tels résultats.

Ces messages peuvent faire en sorte que certaines personnes, y compris des particuliers, les parties aux appels et les arbitres du TOAT, comprennent que le Tribunal est prédisposé à approuver les projets de création de logements.

En décrivant l'augmentation de l'offre de logements comme un résultat attendu des travaux du TOAT, le Tribunal, le MPG et le MAML peuvent créer de l'ambiguïté autour de son processus décisionnel indépendant et impartial relativement aux autres intérêts provinciaux importants.

Recommandation 1

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT et le MAML pour clarifier et communiquer l'indépendance du mandat décisionnel du Tribunal en supprimant et en évitant les références à des priorités gouvernementales particulières, comme la hausse de l'offre de logements, dans toutes les communications et représentations publiques.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.1.2 Restriction de l'accès à la justice devant le TOAT

Lors des entrevues avec nous, de nombreux groupes d'intervenants, dont le groupe Regional Planning Commissioners of Ontario, la Building Industry and Land Development Association et l'Association des municipalités de l'Ontario, ont exprimé des préoccupations quant à la restriction de l'accès à la justice devant le Tribunal. Ils nous ont dit que le MPG et le MAML ne les consultaient pas toujours pour obtenir leurs commentaires avant d'annoncer des modifications législatives touchant le TOAT; certains d'entre eux n'avaient pas l'impression que leurs commentaires étaient pris en compte.

Un processus d'appel peut être extrêmement coûteux

Dans son rapport annuel de 2022-2023, le TOAT a déclaré que « toutes les personnes qui y travaillent se sont engagées à élargir l'accès à la justice et à fournir des services de règlement des différends de haute qualité, indépendants, rapides, équitables et éthiques ». Nous avons constaté que le processus d'appel devant le TOAT peut s'avérer inaccessible pour certaines parties, notamment les particuliers et les groupes communautaires dont les ressources financières dédiées sont limitées, et peut décourager certains particuliers de déposer des appels.

Une requête en adjudication des dépens peut être présentée par une partie à un appel devant le TOAT pour recouvrer certains de ses frais, si elle croit que l'autre partie a déposé l'appel de mauvaise foi ou a agi de façon déraisonnable pendant l'audience. Nous avons examiné un échantillon de 11 décisions récentes concernant des requêtes en adjudication des dépens afin de mieux apprécier le coût de la participation à une audience devant le TOAT. Nous avons constaté que le montant demandé pour la préparation des documents de requête écrite variait à lui seul de 1 000 \$ à plus de 20 000 \$, et que les frais de justice pour une audience d'une journée étaient souvent supérieurs à 10 000 \$ (les honoraires d'expert et d'avocat de certaines demandes s'élevaient à plus de 100 000 \$). D'après notre échantillon, les dépens étaient principalement associés aux témoins experts et aux honoraires d'avocat.

De plus, en 2022, une modification à la LTOAT pourrait, si elle est promulguée, dissuader certaines parties de participer au processus d'appel. Auparavant, le Tribunal pouvait adjuger des dépens contre une partie seulement en cas de conduite déraisonnable, frivole ou vexatoire. Si elle est promulguée, la modification à la LTOAT précisera le pouvoir du Tribunal d'attribuer des dépens à la partie gagnante contre la partie déboutée. Dans un document interne, le MAML a déclaré que le fait de permettre au TOAT d'attribuer des dépens à la partie ayant gain de cause d'un différend peut présenter un risque en matière d'accès à la justice, car cela dissuaderait probablement certaines parties de faire appel devant le Tribunal, même si leur cause est valable en droit. Par exemple, les parties dont les ressources financières sont limitées, comme les petites municipalités, peuvent éviter l'arbitrage au TOAT parce qu'elles craignent de payer les frais juridiques de l'autre partie qui a gain de cause. Des modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* en juin 2024 font en sorte que les groupes environnementaux et communautaires ne peuvent pas interjeter appel devant le TOAT sur la plupart des questions (voir la **section 4.1.2**).

En vertu des règles actuelles, les dépens sont rarement adjugés dans le cadre des audiences devant le TOAT, et souvent, ceux qui sont adjugés ne le sont que partiellement. Outre ses règles sur l'attribution des dépens en fonction de la conduite, le TOAT ne dispose actuellement d'aucune politique quant au montant à attribuer et au délai de paiement, en prévision de la promulgation de cette modification.

Les appelants qui ne pouvaient pas se permettre un témoignage d'expert étaient désavantagés.

Le TOAT a pour mandat de fournir un service d'arbitrage impartial et de prendre ses décisions dans l'intérêt public, entre autres. Nous avons constaté que les parties qui ont comparu devant le Tribunal sans témoins experts étaient fortement désavantagées.

Les arbitres comptent souvent sur l'opinion professionnelle de témoins experts, comme des urbanistes et des ingénieurs, qui fournissent des rapports et des témoignages sur la question en litige. Le témoignage d'un témoin expert est considéré comme un « témoignage d'opinion » plutôt que comme un « témoignage d'opinion de profane », qui peut être donnée par n'importe qui.

Pour être considéré comme un témoignage d'opinion, celui-ci doit être donné par une personne objective et impartiale qui possède une expertise pertinente. Il appartient à l'arbitre de vérifier l'expérience et l'expertise de la personne et de l'accepter ou non à titre de témoin expert, au cas par cas.

Toute partie à une audience, y compris les voisins ou les membres de groupes communautaires, n'est pas considérée comme impartiale dans ses audiences et ne peut donc pas être qualifiée de témoin expert, même si elle peut avoir une certaine expertise. Par conséquent, les parties devraient embaucher des témoins experts pour fournir un témoignage d'opinion.

Sur les 20 cas que nous avons échantillonnés (voir la **section 4.3.1**), il y en avait trois où les appelants n'ont pas fait venir un témoin expert. Dans ces affaires, les arbitres ont déclaré que les appelants n'avaient fourni aucun témoignage d'opinion parce qu'ils ne pouvaient être considérés comme des témoins experts. Bien que les décisions n'indiquaient pas si le coût était la principale raison pour laquelle il n'y avait pas de témoins experts, ces trois appelants ont perdu leur cause, faute de preuve.

La fermeture du centre de ressources a empêché certains membres du public d'avoir accès à des conseils juridiques ou à une représentation.

En Ontario, il n'existe actuellement aucun centre de ressources public qui offre des conseils juridiques et des services de représentation gratuits aux appelants et aux participants en ce qui concerne les questions soumises au TOAT.

Le Centre d'assistance pour les appels en matière d'aménagement local a été créé en avril 2018 pour fournir des services aux appelants dans le besoin, dont :

- » des renseignements sur le processus d'aménagement du territoire et sur la façon d'interjeter appel devant le Tribunal et de naviguer dans le processus d'appel;
- » dans certains cas, des services professionnels (p. ex. examen des politiques d'aménagement et des éléments de preuve d'experts en matière d'aménagement, représentation juridique pour l'arbitrage).

Pendant son court mandat, le centre de ressources a fourni des services à plus de 610 parties qui avaient besoin d'aide pour s'y retrouver dans le processus d'appel de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Le centre de ressources a également officiellement représenté environ 10 parties qui ne pouvaient autrement se permettre d'interjeter appel devant le Tribunal.

Le centre de ressources a également contribué à réduire la charge de travail du Tribunal. Un ancien urbaniste ayant travaillé au centre de ressources nous a dit que, souvent, les gens qui cherchaient à porter leurs différends devant le Tribunal consultaient le centre de ressources, qui leur expliquait les règlements et les lois applicables, et ils se rendaient compte que leurs plaintes manquaient de fondement et retiraient leur appel. De nombreux groupes d'intervenants que nous avons interviewés ont aussi reconnu l'avantage de disposer du centre de ressources.

Malgré ces résultats positifs, le centre de ressources a été dissous après 14 mois, car il ne s'agissait pas d'un service essentiel, selon le MPG. Au moment de notre audit, le MPG nous a dit qu'il n'était pas prévu de réinstaurer le centre.

Le TOAT compte un agent de liaison avec les citoyens et des coordonnateurs de cas qui peuvent expliquer les règles, les processus et les procédures du Tribunal au public, mais celui-ci ne fournit aucun service consultatif ou de représentation aux personnes dans le besoin.

Sans cette aide, les parties doivent présenter au Tribunal une requête de rejet d'un appel qui ne soulève pas de motifs appropriés ou pour lequel elles risquent d'être déboutées. Toutes les parties et le TOAT doivent consacrer du temps et des ressources pour se préparer à ces requêtes, les entendre et les trancher.

De nouvelles modifications législatives dissuadent davantage certaines parties de participer

Nous avons remarqué que, depuis la création du TOAT en 2021, le gouvernement a retiré certains droits d'appel des tierces parties. Les appels de tierces parties sont interjetés par des personnes qui ne sont pas l'auteur de la demande ni le propriétaire du terrain visé, comme des voisins ou des membres de groupe communautaire. Ces limites ont réduit la charge de travail du TOAT. Par exemple :

- » En novembre 2022, les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* ont entraîné le retrait de certains droits d'appel des tierces parties (p. ex. voisins et groupes communautaires) quant aux dérogations mineures et aux autorisations (voir le [glossaire](#)). Avant leur retrait, le TOAT recevait en moyenne environ 125 cas de ce genre de la part de tierces parties chaque année.
- » En juin 2024, d'autres modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* ont entraîné l'élimination de certains droits des tierces parties d'interjeter appel de l'approbation par les municipalités de questions relatives au plan officiel et à la réglementation du zonage. Du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2024, plus de 350 appels ont été interjetés par des tierces parties, dont des groupes environnementaux et communautaires, ce qui représente plus de 20 % des dossiers d'aménagement du territoire reçus par le TOAT au cours de cette période.

En raison de ces changements, la capacité de déposer un appel en matière d'aménagement du territoire se limite généralement aux propriétaires fonciers, aux fournisseurs de services publics, aux Premières Nations, à certains organismes privés et publics, comme les conseils scolaires, les aéroports et les chemins de fer, ainsi qu'aux industries avoisinantes. Les groupes communautaires et les particuliers qui souhaitent demander la révision d'une décision susceptible de les toucher, même s'ils ne sont pas propriétaires du terrain visé, doivent se contenter de présenter des observations à un décideur municipal ou, si un appel est porté devant le TOAT, de demander à l'arbitre d'être ajoutés comme partie ou participant.

Recommandation 2

Nous recommandons que le TOAT précise sa politique pour déterminer le montant à accorder et le délai de paiement s'il obtient le pouvoir d'attribuer les dépens à la partie qui a eu gain de cause.

Recommandation 3

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT et les autres ministères concernés et tienne compte des commentaires découlant des consultations avec le public et les groupes d'intervenants, au besoin, pour :

- réévaluer le coût et les avantages de l'ancien Centre d'assistance pour les appels en matière d'aménagement local;
- mettre en place une structure appropriée pour fournir un soutien juridique au public quant aux questions dont est saisi le Tribunal, selon la présente analyse.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.2 Processus de nomination des arbitres

La LRGTDNT exige que les arbitres sélectionnés en vue de leur nomination dans le cadre d'un processus concurrentiel fondé sur le mérite qui évalue les connaissances, l'expertise et la formation des candidats en ce qui concerne le sujet et les questions de droit dont traite le Tribunal. Le Règlement de l'Ontario 88/11 permet aux tribunaux de renoncer à ce processus concurrentiel fondé sur le mérite lorsque le mandat d'un arbitre est reconduit ou, depuis 2019, s'il s'agit d'une nomination d'urgence, mais uniquement pour une durée maximale de six mois. Les arbitres doivent être impartiaux et appliquer les pratiques et procédures décisionnelles du Tribunal.

Le Secrétariat des nominations supervise toutes les nominations du gouvernement de l'Ontario auprès des tribunaux, des organismes et des autres conseils et organisations afin d'assurer la conformité avec la LRGTDNT et la Directive concernant les organismes et les nominations du gouvernement.

La **figure 5** illustre le processus de nomination des arbitres. Du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024, 14 arbitres ont été nommés au TOAT. Le 31 mars 2024, sur ses 53 arbitres à temps partiel et à temps plein, y compris le président du TOAT, 35 (66 %) avaient été nommés pour la première fois depuis la date de création du Tribunal, le 1^{er} juin 2021.

4.2.1 Expérience de certains arbitres incompatible avec les principales exigences

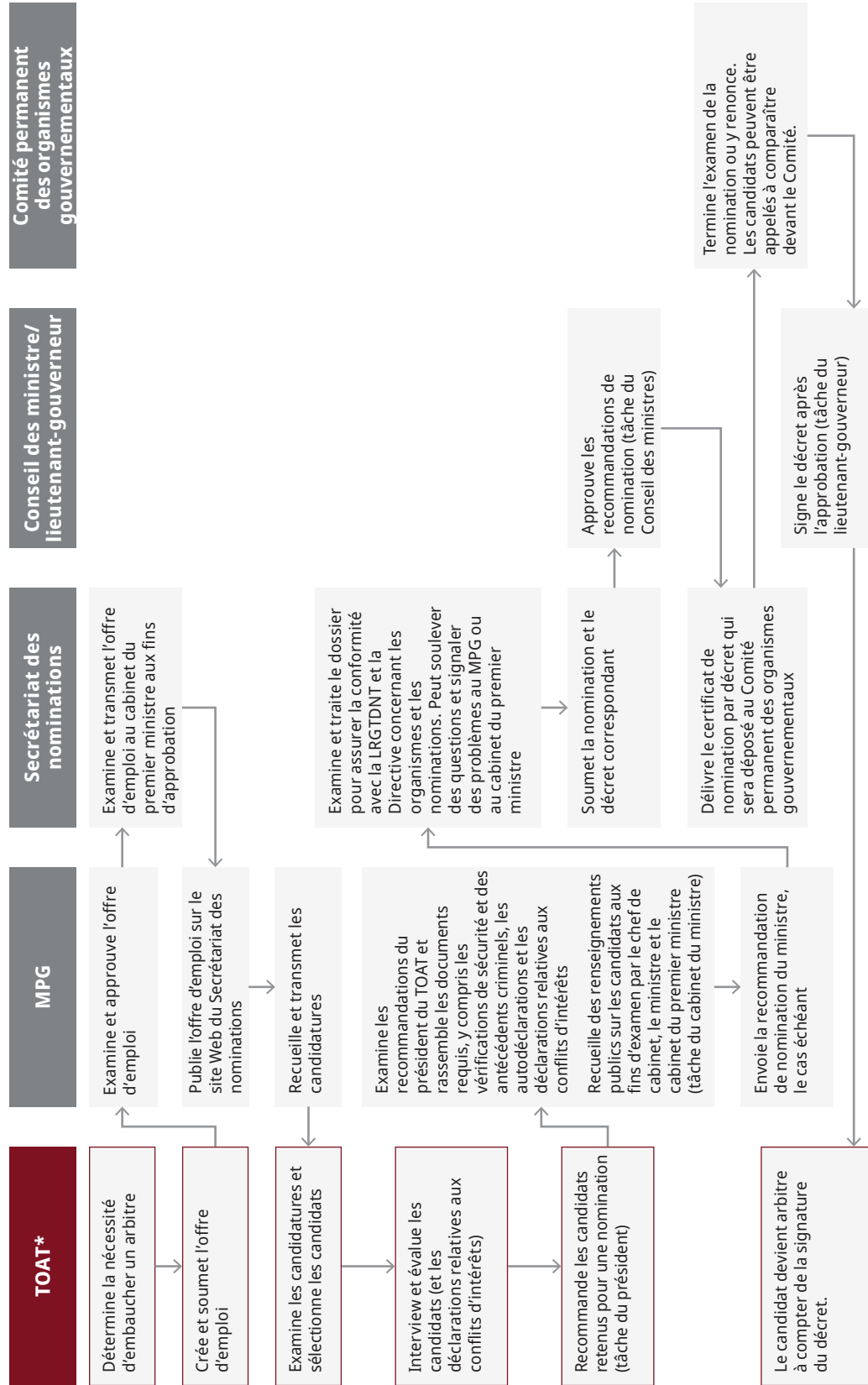
Les arbitres du TOAT traitent de questions uniques et complexes liées à l'aménagement du territoire municipal, à la protection de l'environnement, à la conservation, à l'exploitation minière, aux agrégats, à l'expropriation et à l'indemnisation foncière, entre autres. L'expérience, les connaissances et les compétences requises pour devenir arbitre du TOAT sont décrites ci-dessous :

- » La LRGTDNT exige que toutes les personnes nommées à un tribunal de l'Ontario possèdent l'« expérience, les connaissances ou la formation en ce qui concerne le sujet et les questions de droit dont traite le tribunal ».
- » La LTOAT exige que les personnes nommées soient en mesure de prouver qu'elles peuvent aider le Tribunal à s'acquitter de son « pouvoir d'entendre et de trancher toutes les questions de droit et de fait qui touchent à toute affaire relevant de sa compétence ».
- » La description de travail d'un arbitre du TOAT exige une « expérience de l'interprétation et de l'application des lois et [une] connaissance des lois, des règlements, des politiques, des procédures et des règles régissant les affaires et la pratique du TOAT » et des « habiletés manifestes en analyse, conceptualisation, résolution de problèmes, prise de décisions et rédaction ». Pour obtenir une liste des lois liées au TOAT, consultez l'**annexe 2**.

Nous avons constaté que certains arbitres nouvellement nommés répondaient clairement à ces exigences, mais que d'autres ne semblaient pas satisfaire à toutes les exigences clés.

Figure 5: Processus de nomination des arbitres du TOAT

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



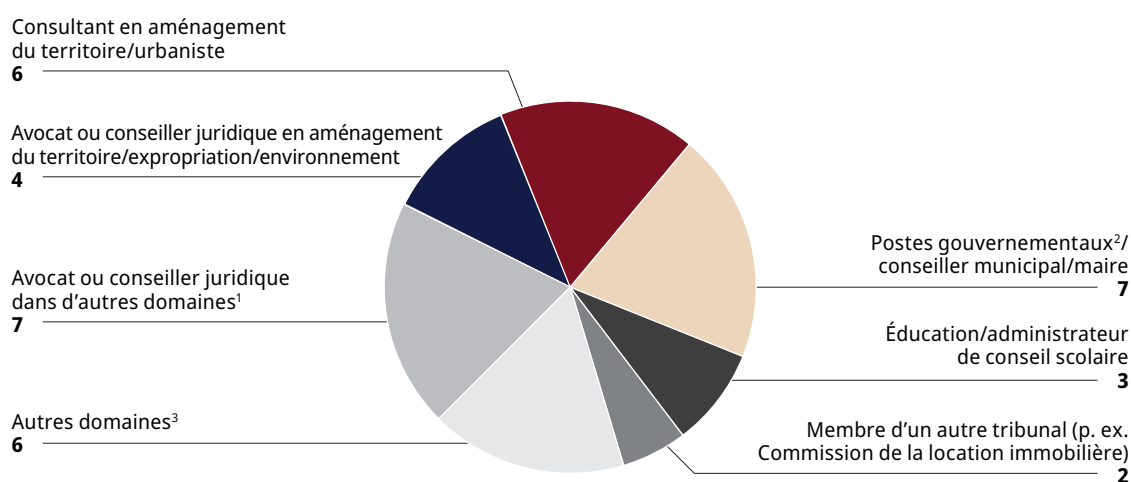
* Les cases surlignées en rouge sont des activités du TOAT et s'inscrivent dans la portée du présent audit.

Entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 mars 2024, 35 nominations au TOAT sont de nouvelles nominations. Nous avons examiné ces 35 nominations et, au 1^{er} avril 2024, 27 arbitres en étaient encore à leur premier mandat, sept avaient été nommés de nouveau et un ne s'était pas fait confier un nouveau mandat. Nous avons examiné le curriculum vitae des 35 arbitres dans leur profil au Secrétariat des nominations et constaté que leur expérience et leurs qualifications variaient considérablement (voir la **figure 6**). Par exemple :

- » Dix-huit arbitres étaient issus d'un large éventail de domaines, dont des activités gouvernementales (7), l'éducation (3), d'autres tribunaux (2) et à d'autres secteurs d'activité (6), comme les conseils financiers, les ventes et le marketing, la fonction publique municipale et le journalisme. Selon les lettres de recommandation du président, certaines de ces personnes nommées ont été recommandées pour leur expérience de travail auprès de multiples intervenants. Toutefois, lors de l'examen des profils de ces candidats au Secrétariat des nominations, nous n'arrivions pas à déterminer avec certitude comment ils répondaient aux exigences du TOAT puisque le processus de vérification des curriculum vitae n'était pas documenté (voir la **section 4.2.2**).
- » Onze arbitres avaient une expérience du droit. Quatre d'entre eux pratiquaient dans des domaines pertinents au TOAT, et parmi ceux-ci, l'un comptait 20 ans d'expérience du droit. Sept arbitres pratiquaient dans des domaines tels que litiges en matière de

Figure 6: Expérience et qualification des nouveaux arbitres du TOAT nommés entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 mars 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



- 1 Parmi les autres domaines juridiques, mentionnons les litiges en matière de préjudice corporel, les assurances, le droit de la famille, la fiscalité et l'immobilier.
2. Les postes gouvernementaux comprennent l'avocat de municipalité, l'ombudsman nommé, le directeur général de municipalité, le sous-ministre adjoint du gouvernement du Canada, l'attaché de direction des conseillers et des maires, le transcripteur judiciaire et le poursuivant provincial (MPG).
3. Il peut être pertinent d'avoir de l'expérience en tant que, entre autres, agent technique, membre de comité d'une entreprise technologique, responsable des ventes et du marketing, représentant ou planificateur financier ou conseiller en affaires.

préjudice corporel, assurance, droit de la famille, fiscalité et immobilier; l'un d'eux n'avait qu'un an d'expérience du droit. Le TOAT n'a pas d'exigences plus précises en matière d'expérience, comme le nombre d'années de travail et l'expérience dans des domaines du droit particuliers. En l'absence d'exigences particulières, il est difficile de comprendre comment des candidats ayant des expériences disparates se sont qualifiés pour le même poste d'arbitre.

- » Six arbitres avaient déjà exercé diverses fonctions dans le domaine de l'aménagement du territoire, notamment à titre de consultant, pour les municipalités et dans l'industrie de la construction.

La direction du TOAT nous a affirmé que les candidats ne sont pas tenus d'avoir une connaissance technique des questions dont est saisi le Tribunal au-delà de ce qui est décrit dans la LRGTDNT et de démontrer le niveau d'analyse et de rédaction exigé d'un arbitre en exercice, car ces sujets sont abordés dans le programme de formation du Tribunal. La direction du TOAT a précisé que le salaire initial des nouveaux arbitres est faible par rapport à ailleurs dans l'industrie, ce qui limite sa capacité d'attirer des candidats plus expérimentés ou ayant des qualifications particulières, comme des urbanistes ou des experts du droit de l'aménagement du territoire.

La Nova Scotia Utility and Review Board est un organisme indépendant qui tranche les appels touchant, entre autres, l'aménagement du territoire par les municipalités, l'évaluation foncière, les plaintes relatives aux services publics, la sécurité incendie, les expropriations et d'autres questions en vertu de diverses lois. Il dispose d'une ligne directrice qui énonce un processus d'embauche équitable pour s'assurer que les nominations sont fondées sur le mérite. Des critères clairs sont appliqués lors de l'évaluation des candidats, comme l'exigence d'avoir une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans une profession pertinente et d'être membre en règle d'une organisation professionnelle désignée. Le salaire initial des arbitres à temps plein de ce tribunal est environ 30 % plus élevé que celui des arbitres à temps plein du TOAT.

À l'instar du TOAT, le Land and Property Rights Tribunal de l'Alberta est un tribunal quasi judiciaire qui tranche des questions en matière d'aménagement du territoire, de construction, de droit d'entrée, d'indemnité et d'évaluation. Il considère également comme pertinentes de nombreuses professions, dont celles d'avocat, de comptable, d'urbaniste, d'ingénieur, d'agriculteur/éleveur et de conseiller municipal. Ce tribunal dispose d'une matrice qui définit chaque compétence et recense les connaissances contextuelles spécialisées et les aptitudes personnelles pour orienter la sélection des arbitres.

La LRGTDNT exige que les arbitres possèdent de l'expérience pertinente aux questions portées devant le TOAT. Cette exigence permet d'inspirer confiance aux appelants, aux parties et au public quant au fait que les arbitres ont les compétences requises pour examiner et analyser la preuve qui leur est présentée. Le TOAT pourrait accroître la rigueur de son processus de nomination et s'assurer qu'il est fondé sur le mérite en établissant des normes de recrutement claires relativement aux compétences et aux qualifications.

Recommandation 4

Nous recommandons que le TOAT, en consultation avec le MPG exécute ce qui suit :

- examiner la composition des dossiers d'appel du Tribunal et déterminer les domaines de pratique et le nombre d'années d'expérience qu'un candidat devrait avoir pour devenir arbitre du TOAT;
- élaborer une matrice des compétences pour définir les exigences du Tribunal en matière d'expérience et orienter la sélection des arbitres;
- recommander uniquement les candidats qui répondent à ses exigences en fonction de la matrice de compétences.

Recommandation 5

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT pour :

- préparer une analyse de rentabilisation en vue d'évaluer la nécessité d'ajuster la rémunération pour la rendre plus concurrentielle et attirer plus de candidats intéressés à l'arbitrage;
- si l'analyse de rentabilisation est justifiée, la soumettre au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées.**

4.2.2 Absence d'une évaluation centralisée et uniforme à l'appui des recommandations du président en matière de nomination et de reconduction de mandat

La LRGTDNT précise qu'« [a]ucune personne ne doit être nommée ou nommée de nouveau à un tribunal décisionnel à moins que le président du tribunal, après avoir été consulté en ce qui concerne son évaluation des qualités requises de la personne [...] et, dans le cas d'une nouvelle nomination, de l'exercice de ses fonctions au tribunal, ne recommande que la personne soit nommée ou nommée de nouveau ».

Le TOAT est responsable de toutes les activités liées au recrutement concurrentiel fondé sur le mérite des arbitres, y compris l'examen des demandes reçues du MPG et la présélection de candidats pour l'évaluation d'études de cas écrites et des entrevues avec le président et la vice-présidence, le cas échéant.

Nous avons examiné les documents accessibles concernant les concours de recrutement d'arbitres qui ont mené aux 35 nouvelles nominations dont il est question à la **section 4.2.1**, et voici nos constatations :

- » Le TOAT nous a fourni des documents, dont des demandes de candidats, des curriculum vitae, certains exercices de rédaction de décisions (28 sur 35) et des rapports de vérification des références; toutefois, le Tribunal n'avait pas de système en place pour enregistrer, classer, surveiller et conserver de façon centralisée les résultats d'évaluation des candidats aux concours. La direction du TOAT nous a mentionné que la pratique courante au Tribunal consiste à déchiqueter les feuilles de notation du comité d'entrevue et les notes liées à un concours une fois que les candidats sélectionnés ont été approuvés par le Conseil des ministres et qu'ils ont reçu une lettre de nomination par décret.
- » Dans 30 des 35 lettres de recommandation envoyées au MPG, le président a affirmé que la personne avait obtenu une note « élevée » ou « très élevée » durant le processus d'entrevue. Aucune feuille de notation, mention ou note du président n'a été fournie au MPG, au Secrétariat des nominations ou à nous pour appuyer ces affirmations. Dans le cas de cinq personnes nommées, le président n'a pas indiqué la note obtenue pour appuyer la recommandation; il a seulement mentionné que la personne a réussi le processus d'entrevue.
- » Le TOAT n'a ni documenté ni résumé les résultats de l'évaluation par les membres du comité des études de cas écrites et de la performance des candidats aux entrevues. Le personnel du TOAT nous a fourni les notes personnelles d'un vice-président qui siégeait au comité d'entrevue pour certains de ces concours. Les notes traitent seulement des évaluations de quelques personnes nommées par le vice-président et ne disent rien sur les décisions des autres membres du comité ni sur le classement des personnes choisies parmi les candidats.
- » En ce qui concerne les sept reconductions de mandat que nous avons examinées, nous n'avons trouvé aucun document sur l'évaluation du rendement de l'un ou l'autre de ces arbitres avant qu'ils soient nommés de nouveau.

Le TOAT n'a pas de politique précisant les renseignements liés aux concours de recrutement et aux évaluations du rendement à conserver et les délais de conservation connexes. Selon la direction du TOAT, c'est parce que la LRGTDNT et le MPG n'ont pas établi d'exigences pour conserver ces renseignements ou de lignes directrices pour expliquer comment ceux-ci sont utilisés pour appuyer les recommandations de nomination et de reconduction de mandat du président.

En revanche, Tribunaux décisionnels Ontario, un groupe de 13 tribunaux décisionnels, dispose d'un calendrier de conservation pour la sélection et l'embauche de ses arbitres, ainsi que des processus de gestion du rendement qui exigent que les documents liés à ces processus soient conservés pendant au moins deux ans, après quoi ils peuvent être détruits.

En avril 2024, après le début de notre audit, le TOAT a lancé un nouveau concours pour le recrutement d'arbitres. En juillet 2024, lors de notre audit sur le terrain, les candidats recommandés n'avaient pas encore reçu leur lettre de nomination par décret, de sorte que la documentation connexe n'avait pas encore été déchetée. La trousse de documentation comprenait les études de cas écrites de six candidats ainsi que les notes et les évaluations du président pour chaque question d'entrevue. Les deux candidats ayant obtenu les notes les plus élevées du président ont été recommandés au MPG aux fins de nomination.

Il est important de documenter et de tenir à jour systématiquement les dossiers d'évaluation pendant une période appropriée. Ils sont le résultat d'un processus conçu pour recommander efficacement le meilleur candidat pour une nomination ou une reconduction de mandat. Bien qu'un système centralisé de documentation ne soit pas exigé par la LRGTDNT, ce mécanisme permettrait au TOAT de renforcer davantage ses processus internes et de favoriser un processus de nomination ouvert, concurrentiel et fondé sur le mérite.

Recommandation 6

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer un système centralisé pour consigner, comparer et suivre les résultats d'évaluation de tous les membres du comité pour chaque candidat à un concours de recrutement d'arbitres;
- créer une politique pour conserver tous les documents relatifs à chaque concours, y compris les résultats d'évaluation de chaque candidat retenu pour une entrevue;
- veiller à ce que toutes les recommandations de reconduction de mandat soient étayées par des documents confirmant la compétence et le mérite des arbitres.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.2.3 Le processus de repérer les conflits d'intérêts potentiels et leurs répercussions sur l'impartialité des arbitres exige la documentation d'appui

La Directive concernant les organismes et les nominations et le Règlement de l'Ontario 91/11 exigent que les personnes nommées par le gouvernement, y compris les arbitres du TOAT nommés, divulguent tout conflit d'intérêts et s'acquittent de leurs fonctions professionnelles de façon impartiale, éthique et compétente afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou potentiel. Les conflits d'intérêts potentiels comprennent les cas où la nomination pourrait être considérée comme un traitement préférentiel ou les cas où l'arbitre ou une entité liée pourrait tirer profit des décisions de l'arbitre.

Comme le montre la **figure 5**, le président effectue les évaluations et la présélection avant de recommander des candidats au poste d'arbitre au MPG. Le Secrétariat des nominations examine les renseignements sur les candidats après les recommandations du président du TOAT, mais n'évalue pas les qualifications des arbitres et n'effectue pas d'examen supplémentaires (p. ex. vérification des antécédents) pour assurer l'absence de conflits d'intérêts et de risque pour l'impartialité chez les arbitres éventuels.

Le Cabinet du ministre du MPG recueille des renseignements publics sur les candidats, comme des articles de presse et l'historique des médias sociaux, puis soumet la trousse d'information à l'examen du ministre. Le personnel du cabinet du ministre du MPG ne fait aucune évaluation documentée ni recommandation quant à l'aptitude des candidats en fonction des renseignements recueillis. La trousse d'information n'est pas transmise au TOAT.

Le Tribunal respecte les exigences du Secrétariat des nominations et se fie à la déclaration volontaire des conflits d'intérêts potentiels ou réels et à la méthode de résolution suggérée. Il y a un risque que les conflits d'intérêts n'aient pas été divulgués dans leur intégralité et avec exactitude, même si la personne nommée les déclare elle-même de bonne foi. Dans le cadre du processus de nomination existant, le TOAT n'est pas tenu d'effectuer des analyses des médias sociaux pour repérer les liens professionnels ou personnels actuels ou antérieurs des candidats intéressés à l'arbitrage. Ces mesures pourraient révéler des conflits d'intérêts potentiels ou des risques pour l'impartialité des arbitres, comme le fait d'avoir des liens familiaux non divulgués ou des expériences de travail récentes auprès de promoteurs qui pourraient être pertinents aux questions dont traite le TOAT. La direction du TOAT nous a affirmé qu'il fait l'analyse des médias sociaux des candidats présélectionnés; toutefois, cette étape n'est pas documentée de façon uniforme.

Nous avons examiné les documents sur les conflits d'intérêts des 35 nouvelles nominations mentionnées à la **section 4.2.1**. De ce nombre, 21 personnes choisies ont déclaré des conflits d'intérêts au président. Les 14 autres n'ont déclaré aucun conflit d'intérêts. Le président a examiné les autodéclarations, a donné son accord aux 35 personnes choisies et a fourni des stratégies d'atténuation supplémentaires pour 18 sur 21. La stratégie d'atténuation la plus courante consistait à éviter d'affecter la personne choisie aux dossiers de la région dans laquelle elle avait travaillé ou concernant des entreprises avec lesquelles elle avait travaillé. Pour ce faire, le TOAT compte sur les arbitres pour repérer de tels conflits d'intérêts lorsqu'ils reçoivent leurs affectations du président. Il n'y a pas de contrôle particulier pour s'assurer qu'un arbitre cerne un conflit d'intérêts associé à un cas, à moins qu'une partie ne le soulève auprès du TOAT.

La direction du TOAT nous a dit que le président a reçu des courriels d'arbitres déclarant eux-mêmes des conflits d'intérêts liés à des cas particuliers, mais que ces courriels ne font pas l'objet d'un suivi centralisé; il était impossible de savoir combien de courriels de ce type avaient été reçus.

Nous avons également examiné l'analyse des médias concernant 10 des 35 nouveaux arbitres effectuée par le personnel du cabinet du ministre du MPG et constaté qu'une recherche considérable avait été effectuée. Dans les trousseaux d'information, nous avons relevé quelques cas où l'impartialité des arbitres peut être remise en question :

- » un arbitre avait des liens familiaux avec des membres d'une entreprise de construction qu'il avait divulguée comme étant son lieu de travail précédent;
- » un autre arbitre était auparavant conseiller municipal et avait approuvé des projets de construction sur des terres agricoles et rurales qui soulevaient certaines préoccupations au sein de la collectivité, dont un manque de consultation appropriée.

En novembre 2024, nous avons été informés que le Bureau du ministre avait effectué un système pour signaler tout conflit d'intérêt pour suivi éventuel. Bien que ce processus n'ait pas été documenté de façon formelle, il a été incorporé dans les processus de nomination pratiqués par le Bureau du ministre.

Dans le cadre du processus de nomination actuel, le président peut consulter le Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario (BCIO) pour obtenir des conseils au moment d'évaluer les antécédents des arbitres. Cependant, la dernière fois où le président a eu recours au BCIO remonte à juin 2021. Un élément clé du travail du commissaire à l'intégrité consiste à concilier les intérêts privés des élus de l'Ontario avec les obligations de la fonction publique. Le commissaire pourrait fournir des conseils fondés sur des faits précis pour aider le président à prendre des décisions éclairées. Le TOAT n'a établi aucun processus pour consulter le BCIO au moment d'évaluer les antécédents des arbitres, selon les besoins.

Nous avons constaté que la Utility and Review Board de la Nouvelle-Écosse a adopté les Principes de déontologie judiciaire publiés par le Conseil canadien de la magistrature. Cette publication indique que l'« impartialité requiert non seulement l'absence de préjugés et de partis pris, mais également l'absence d'apparence de partialité. [...] Le critère applicable consiste à se demander si une personne raisonnable et bien renseignée, qui serait au courant de toutes les circonstances pertinentes et étudierait la question de façon réaliste et pratique, craindrait que le juge ne soit pas impartial. »

La mise en place de pratiques exemplaires, comme la vérification proactive des antécédents et la demande de conseils au commissaire à l'intégrité, pourrait atténuer le risque que les arbitres du TOAT aient ou semblent avoir des conflits d'intérêts.

Recommandation 7

Nous recommandons que le TOAT collabore avec le MPG pour :

- mettre en œuvre un processus visant à vérifier de façon proactive les antécédents professionnels et personnels des candidats intéressés à l'arbitrage afin que les conflits d'intérêts potentiels des personnes choisies ou les risques pour leur impartialité puissent être cernés et évalués par les décideurs tout au long du processus de nomination;
- établir des critères à satisfaire pour qu'un conflit d'intérêts potentiel ou un risque pour l'impartialité des candidats intéressés à l'arbitrage présente un risque pour le TOAT et demander que les cas connexes soient renvoyés au Commissariat à l'intégrité de l'Ontario aux fins d'évaluation indépendante avant la nomination;

- élaborer un processus officiel pour confirmer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avant l'attribution de chaque dossier à l'arbitre.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.2.4 Processus consolidés d'évaluation et de gestion du rendement pour favoriser le perfectionnement des arbitres

Le TOAT a mis en place des processus formels et informels pour assurer le rendement des arbitres : intégration et formation continue; examen des décisions par la vice-présidence et un avocat, et conseils connexes; et évaluation annuelle du rendement par la présidence.

Le TOAT exige que les projets de décision de chaque arbitre soient examinés officiellement par la vice-présidence. De plus, tout au long des processus d'audience et de rédaction de décisions, les arbitres ont la possibilité de communiquer avec les avocats et la vice-présidence du TOAT pour obtenir des conseils.

Au moment d'évaluer le rendement des arbitres, le président du TOAT examine divers rapports, comme le nombre d'audiences et de décisions rendues par l'arbitre au cours de l'année d'évaluation, plaintes reçues, l'autoévaluation de l'arbitre et quelques-unes de ses décisions. La direction du TOAT a indiqué que, au besoin, le président, avec l'aide de la vice-présidence, fournit un soutien supplémentaire et veille à ce que les arbitres s'améliorent et combrent leurs lacunes.

Nous avons constaté que les résultats de ces processus n'étaient pas toujours officiellement documentés et examinés collectivement pour mieux déterminer les futurs besoins en matière de formation et de perfectionnement professionnel des arbitres. Les renseignements qui suivent décrivent nos constatations.

- » Même si le TOAT dispose d'un modèle de décision, il n'a pas établi de norme de qualité pour la rédaction des décisions ni de ligne directrice pour l'examen des motifs à l'appui des décisions des arbitres. La rétroaction découlant de ces mécanismes n'a pas été formellement consolidée dans le processus d'évaluation du rendement des arbitres. Les audiences devant le TOAT ne sont pas enregistrées à des fins d'examen de la qualité et de formation (voir la **section 4.3.2**).
- » Bien que le TOAT ait établi des procédures pour fournir un rapport d'évaluation du rendement écrit à ses arbitres, nous n'avons trouvé aucun document démontrant que cette exigence était respectée. Au lieu de cela, l'évaluation de chaque arbitre par le président a été effectuée de vive voix.

Une évaluation régulière, officielle et documentée du rendement fondée sur la rétroaction des évaluateurs aiderait également la direction du TOAT à déterminer les besoins futurs des arbitres en matière de formation et à créer des plans d'apprentissage pour renforcer leurs compétences.

Nous avons relevé les pratiques exemplaires ci-dessous pour améliorer le rendement des arbitres, et surtout des nouveaux arbitres :

- » Tribunaux décisionnels Ontario a officiellement publié les Lignes directrices sur la révision des motifs et les Normes de qualité des décisions, qui visent à préserver l'indépendance des arbitres tout en veillant à ce que les décisions soient cohérentes et juridiquement solides. Les lignes directrices décrivent comment les arbitres peuvent s'assurer que leurs décisions écrites sont de haute qualité, uniformes et cohérentes et qu'ils expliquent clairement, entre autres, les éléments de preuve pertinents présentés par les parties, les raisons pour lesquelles les faits ont été constatés ainsi et les motifs de leurs décisions.
- » La Commission du consentement et de la capacité (CCC) de l'Ontario – un tribunal administratif quasi judiciaire indépendant du ministère de la Santé en vertu de la *Loi de 1996 sur le consentement aux soins de santé* – a publié sur son site Web le Programme d'évaluation du rendement des pairs accompagné de critères d'évaluation.
- » L'évaluation du rendement des arbitres par la CCC consiste à faire appel à un évaluateur désigné pour mener des consultations confidentielles au sujet des arbitres avec leurs pairs, des avocats et du personnel administratif principal, ainsi qu'à examiner les décisions écrites des arbitres et à les observer lors des audiences. Les commentaires de l'évaluateur se rapporteront aux normes relatives au rendement des membres de la CCC et seront aussi précis que possible.

Recommandation 8

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- examiner les pratiques exemplaires liées à l'évaluation du rendement des arbitres et à leur perfectionnement professionnel;
- élaborer un processus officiel d'examen de la qualité des audiences et des décisions fondé sur des pratiques exemplaires;
- recueillir les commentaires des arbitres à l'intention des arbitres en tant que procédure d'évaluation du rendement et les utiliser pour déterminer les besoins en matière de formation et de perfectionnement professionnel;
- documenter et fournir les commentaires écrits aux arbitres dans le cadre du processus annuel d'évaluation du rendement des arbitres.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.3 Arbitrage et médiation

4.3.1 La modification du pouvoir du TOAT de renverser les décisions municipales apportée en 2019 n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie

Lorsque le gouvernement apporte des modifications à la loi, celles-ci peuvent avoir une incidence sur la portée des travaux du TOAT, y compris les types d'appels entendus (voir la **section 4.1.2**) et le fondement sur lequel il prend des décisions. Deux changements importants ont modifié le mandat du TOAT et des tribunaux précédents en matière d'aménagement du territoire. Le premier changement exigeait que le Tribunal tienne davantage compte des décisions municipales, tandis que le second a annulé le premier en lui donnant le pouvoir de supplanter les décisions municipales et de faire les approbations définitives. Les changements sont décrits ci-dessous.

En 2016 et 2017, le MAML et le MPG ont mené une vaste consultation publique sur le mandat du Tribunal auprès d'intervenants de l'industrie de l'aménagement, de municipalités, de groupes communautaires et du secteur de l'environnement. Les préoccupations découlant des constatations concernaient la compétence et les pouvoirs du Tribunal, la participation concrète des citoyens et la perspective locale, ainsi que la clarté et la prévisibilité des décisions.

À la suite de cette consultation, en avril 2018, des changements législatifs ont entraîné la modification du mandat du Tribunal, qui était alors la CAMO. Ce changement a mis fin aux audiences *de novo*, durant lesquelles le Tribunal entendait des appels concernant les plans officiels et la réglementation du zonage. Les éléments de preuve présentés par les parties étaient examinés, et le Tribunal prenait davantage compte des décisions municipales dans ces affaires. Après le changement de 2018, le Tribunal, qui s'appelait alors le TAAL, n'a pu que réexaminer la preuve que la municipalité avait initialement examinée.

Sous le régime de 2018, la municipalité suivait le cadre provincial d'aménagement du territoire et les politiques de son propre plan officiel. Le TAAL ne pouvait pas annuler la décision municipale et la remplacer par la sienne; il pouvait uniquement renvoyer la décision à la municipalité aux fins de révision. Le TAAL pouvait rendre une décision définitive que dans les cas où la municipalité n'avait pas rendu une décision révisée ou les cas où la décision révisée n'était pas conforme aux plans provinciaux ou municipaux pour une deuxième fois.

En septembre 2019, le mandat et les pouvoirs du Tribunal sont revenus à ceux du mandat d'avant avril 2018 de la CAMO. Dans le cadre de ce mandat, le Tribunal réévalue les questions concernant les projets d'aménagement sur lesquelles la municipalité s'est penchée avant lui en entendant des témoins experts dans le cadre d'audiences contradictoires quasi judiciaires, et sa décision remplace la décision de la municipalité.

Le retour au mandat de la CAMO de septembre 2019 a été proposé comme seule initiative parmi tant d'autres pour accroître l'offre de logements, rationaliser l'approbation des projets d'aménagement et réduire le fardeau réglementaire. Le changement visait à modifier les pouvoirs et les ressources du Tribunal afin que les aménagements puissent être approuvés dans un délai

d'un an. Bien que l'analyse ait appuyé le retour au mandat du Tribunal consistant à collaborer à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'offre de logements du gouvernement, elle n'a pas analysé la résolution des problèmes éventuels ou des risques associés aux changements au mandat proposés ni les raisons pour lesquelles le mandat de la CAMO a été changé au départ.

En fait, des documents internes du MAML faisaient état de préoccupations selon lesquelles le retour au mandat de la CAMO d'avant 2018 pourrait être perçu comme un retour à un processus vicié. Les documents internes faisaient état de risques additionnels liés au mandat d'avant 2018, dont :

- » une forte opposition potentielle de la part des municipalités, de certains groupes environnementaux et du public;
- » des audiences et des appels plus longs, plus complexes et plus contradictoires, et une aggravation de l'arriéré au fur et à mesure que les restrictions quant aux témoignages de témoins experts seraient levées.

Il est difficile de déterminer comment l'analyse de 2019 a tenu compte des risques associés au retour au mandat de la CAMO d'avant 2018. Tout ce que nous constatons à cet effet, c'est que des fonds supplémentaires ont été demandés pour composer avec l'augmentation éventuelle du nombre d'appels et de la durée des audiences.

Comme il est indiqué à la **section 2.1**, le MPG devra examiner le mandat du TOAT en 2026-2027. Les exigences de l'examen sont exhaustives et couvrent huit aspects précis des fonctions du Tribunal, comme son mandat global et sa pertinence; l'efficacité et les responsabilités du TOAT (y compris la question de savoir si elles seraient mieux exécutées par une autre entité); les structures de gouvernance et de gestion; les ressources financières et humaines et les systèmes connexes; le rendement et la production de rapports en matière de planification des activités; et la conformité avec la réglementation. D'autres aspects du Tribunal peuvent également devoir être examinés. Cet examen serait tout indiqué après que des changements aussi importants aient été apportés au mandat du Tribunal.

Les cadres qui régissent les décisions en matière d'aménagement du territoire et les appels connexes varient considérablement d'une province à l'autre. Les différentes approches adoptées par d'autres provinces sont décrites ci-dessous.

- » En Nouvelle-Écosse, les arbitres déterminent si les décisions des conseils municipaux en matière d'aménagement du territoire sont conformes aux stratégies d'aménagement publiées par leur propre municipalité.
- » En Alberta, les appels en matière de lotissement et d'aménagement sont portés devant la commission d'appel des municipalités, et le tribunal provincial n'entend que les appels concernant un terrain présentant un intérêt provincial (p. ex. terrain adjacent à un plan d'eau, à un site culturel ou à une route) ou une décision exigeant l'approbation d'un autre organisme de réglementation provincial.

- » Le cadre de la Colombie-Britannique diffère considérablement de celui de l'Ontario. Les administrations locales, y compris les municipalités, jouissent d'une grande autonomie en matière d'aménagement du territoire, et il n'existe aucun tribunal où les propriétaires fonciers peuvent interjeter appel relativement aux plans officiels municipaux ou aux règlements de zonage. Les propriétaires fonciers peuvent plutôt présenter à la municipalité une demande de changement de zonage ou de nouvelle désignation de terrain. Si la municipalité n'approuve pas une telle demande, le propriétaire foncier peut généralement contester la décision uniquement devant les tribunaux, et seulement pour motif d'irrégularités alléguées du processus décisionnel de la municipalité. En Colombie-Britannique, un tribunal supervise toutefois les changements apportés à la réserve de terres agricoles de cette province dans le but de protéger les terres agricoles productives contre développement non agricole.

Ces différents modèles et différentes pratiques de règlement des différends en matière d'aménagement du territoire à l'échelle provinciale sont des solutions de rechange que l'Ontario doit prendre en compte dans l'examen du mandat du TOAT.

La portée du processus décisionnel du TOAT est limitée par rapport à un processus d'aménagement du territoire systématique et exhaustif des municipalités.

Les arbitres du TOAT fondent leurs décisions sur les arguments qui leur ont été présentés lors d'audiences contradictoires. Comme les parties choisissent les arguments et les témoins à présenter au TOAT, cette approche décisionnelle peut être plus limitée quant à la portée de l'information évaluée que le processus systématique et exhaustif d'aménagement du territoire habituellement utilisé par les municipalités.

Lors de l'élaboration des plans officiels et des règlements de zonage, le personnel municipal responsable de l'aménagement du territoire établit ce que la municipalité considère comme un aménagement de qualité en précisant la densité et d'autres paramètres, comme la hauteur des bâtiments et les marges de recul. Un plan officiel municipal est appuyé par des études techniques approfondies et des consultations avec le public et les intervenants. Un tel examen nécessite habituellement l'approbation du ministre des Affaires municipales et du Logement ou de la municipalité de palier supérieur (p. ex. municipalité régionale).

Dans le cas d'un projet d'aménagement particulier, des études détaillées de l'impact sur la circulation ou l'ombre préparées par une municipalité ou le promoteur du projet peuvent révéler les effets négatifs d'un projet d'aménagement. En revanche, si la décision de la municipalité fait l'objet d'un appel auprès du TOAT, celui-ci n'est pas tenu de se concentrer sur ces études de l'impact sur la circulation ou l'ombre dans sa décision, à moins que cet impact ne fasse expressément partie des questions en litige.

Le processus d'arbitrage, durant lequel les parties à l'appel présentent des arguments et de l'information au TOAT, permet à ce dernier de privilégier les preuves liées à l'aménagement d'autres parties (p. ex. urbanistes des propriétaires fonciers) et de remplacer ultimement la décision de la municipalité en matière d'aménagement de qualité par la sienne.

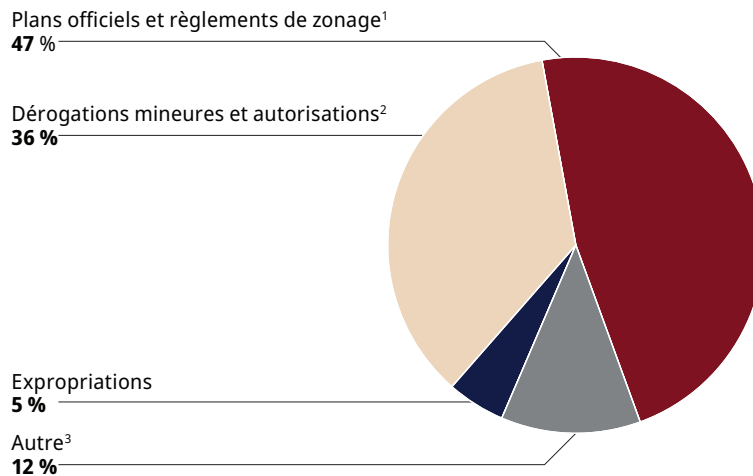
Nous avons examiné 20 décisions relatives à des projets d'aménagement prises entre juin 2021 et mars 2024, comme il est mentionné dans la section suivante. Nous avons constaté que, dans 11 de ces décisions, le TOAT a infirmé la décision de la municipalité ou allait à l'encontre de la position de la municipalité quant à l'aménagement des lieux.

Taux élevé d'approbations d'aménagement du TOAT en vertu du cadre provincial d'aménagement du territoire

Durant l'exercice 2023-2024, le TOAT a publié 300 décisions. La **figure 7** présente une ventilation des décisions par type. Notre audit se concentrait sur les décisions relatives à l'aménagement du territoire (p. ex. plans officiels, règlements de zonage), qui représentaient 47 % des décisions (ou 142). Plus précisément, étant donné qu'une grande majorité des décisions relatives à l'aménagement du territoire concernaient un projet particulier (116 des 142 décisions), nous nous sommes concentrés sur ces 116 décisions. Nous avons constaté qu'en 2023-2024, le TOAT a approuvé environ 90 % des 116 projets d'aménagements faisant l'objet d'un appel (p. ex. tours à condos, maisons en rangée) au motif que ceux-ci étaient conformes au cadre provincial d'aménagement du territoire.

Figure 7: Décisions du TOAT relatives à l'aménagement du territoire, par type, 2023-2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



- 1 Comprend les plans de lotissement et d'implantation. La grande majorité (82 %) des décisions dans cette catégorie concernent des projets d'aménagement, comme des tours à condos et des maisons en rangée. Les cas non liés à l'aménagement comprennent les appelants qui demandent, par exemple, la permission d'entreposer et de vendre des remorques sur leur terrain, d'exploiter une cantine à partir d'une résidence, de construire un hangar à bateaux ou de changer le zonage d'une propriété aux fins de location à court terme.
- 2 Comprend les permis de construire ou de rénover un bâtiment d'une manière qui ne respecte pas les règlements de zonage municipaux, ou de diviser une parcelle en plus petits lots.
- 3 Comprend les appels touchant les redevances d'aménagement, l'environnement, le patrimoine, l'escarpement du Niagara, des questions municipales, etc.

Ces projets d'aménagement ont été portés devant le TOAT pour divers motifs, dont voici des exemples :

- » la municipalité n'a pas approuvé l'aménagement dans les délais requis;
- » l'aménagement ne s'harmonisait pas avec les plans municipaux;
- » il fallait effectuer d'autres études techniques;
- » le projet d'aménagement a été contesté par la collectivité locale.

Dans environ la moitié des 116 cas, les parties s'étaient largement entendues sur un règlement avant l'audience d'arbitrage devant le TOAT. Dans de tels cas, le TOAT tient une audience pour déterminer de façon indépendante si le règlement menait à un aménagement de qualité.

Bien que les principes d'un « aménagement de qualité » ne soient pas définis dans le cadre provincial d'aménagement du territoire, la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que le TOAT tienne compte des intérêts provinciaux dans ses décisions, notamment : la mise en place d'une gamme complète de logements, y compris les logements abordables; le développement de collectivités sécuritaires et salubres; et la protection des ressources agricoles et des zones à l'état naturel. (Voir les 20 intérêts provinciaux à l'**annexe 4**.)

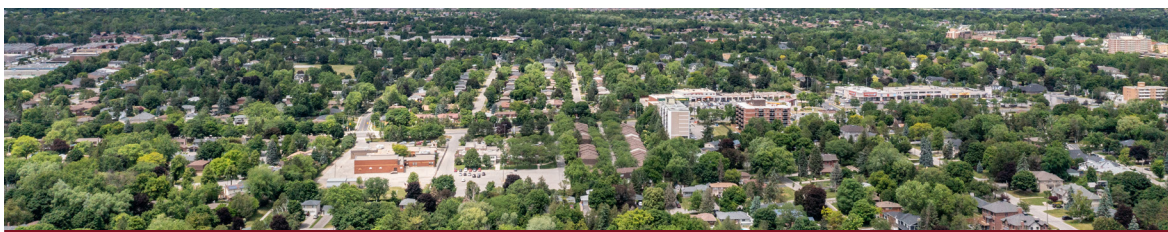
En raison de leur nature vaste et variée, les intérêts provinciaux peuvent intrinsèquement être en concurrence les uns avec les autres. Par exemple, en changeant le zonage des terres agricoles aux fins d'aménagement résidentiel, on augmente l'offre de logements tout en réduisant les ressources agricoles. Il incombe à chaque arbitre de déterminer au cas par cas comment défendre les intérêts provinciaux dans ses décisions, selon le cadre provincial d'aménagement du territoire.

Nous avons examiné 20 décisions liées à l'aménagement du territoire que le TOAT a rendues entre juin 2021 et mars 2024 et qui n'ont pas fait l'objet d'un règlement par les parties. Dans 18 des 20 décisions choisies, les arbitres ont confirmé l'intérêt provincial de la mise en place d'une gamme de logements en autorisant la construction dans de nouvelles zones d'établissement et en augmentant la densité des établissements existants.

D'autres intérêts provinciaux, comme la protection des ressources agricoles et le développement de collectivités sécuritaires et salubres, étaient également considérés comme importants dans les appels que nous avons examinés. Les exemples 1 et 2 de la **figure 8** résument des décisions du TOAT dans lesquelles il a pris en compte les intérêts provinciaux.

Figure 8: Résumés de décisions du TOAT relatives à l'aménagement du territoire

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Exemple 1

» (Dossier n° OLT-22-002000) : En juillet 2023, vu que la municipalité n'a pas pris de décision dans les délais prescrits, le TOAT a approuvé le changement du zonage de terres agricoles représentant plus de 1 000 acres, à Markham, pour créer un nouveau lotissement d'environ 6 000 résidences dans le cadre des plans d'aménagement de la municipalité pour ce secteur. Le processus d'aménagement a commencé environ 10 ans avant l'appel et comprenait des règlements entre certains propriétaires fonciers touchés et d'autres parties. L'une des principales questions portées en appel par l'un des propriétaires agricoles touchés consistait à savoir si le réseau routier à construire sur le terrain est conforme au Plan de la ceinture de verdure. Le TOAT s'est appuyé sur l'évaluation environnementale antérieure soumise par les promoteurs de l'aménagement pour évaluer la conformité du réseau routier proposé avec le Plan de la ceinture de verdure. Dans son examen de l'évaluation environnementale, le TOAT n'a vu aucune preuve d'erreurs fondamentales ou de manque d'attention aux exigences du Plan de la ceinture de verdure et n'a accepté aucune preuve contraire. Au bout du compte, le TOAT a autorisé le projet d'aménagement, conclu qu'il était conforme au Plan de la ceinture de verdure et rejeté l'appel du propriétaire agricole touché, qui cherchait à faire exclure son terrain du plan d'aménagement.



Exemple 2

» (Dossier n° OLT-21-001442) : En juillet 2023, vu que la municipalité n'a pas pris de décision dans les délais prescrits, le TOAT a approuvé la construction d'une tour à condos de 26 étages, parmi d'autres tours de condos allant de 18 à 31 étages, au centre-ville de Burlington. La municipalité a fait valoir que le projet dépasserait la limite de 17 étages imposée dans son plan officiel et qu'il menait à une densification excessive ayant des effets négatifs sur les propriétés avoisinantes en raison de la hauteur, du volume, des marges de recul et des retraits du bâtiment proposé. Dans sa décision, le TOAT a donné raison au témoin expert du promoteur, qui a fait valoir que la tour proposée se trouvait dans une zone de densification du centre-ville désignée pour la croissance. Le TOAT a finalement autorisé le projet d'aménagement au motif qu'il était conforme au cadre provincial d'aménagement du territoire et compatible avec le quartier, et qu'une réduction de la hauteur à 17 étages ferait perdre 82 unités résidentielles, ce qui est contraire aux directives provinciales en matière d'offre de logements.



Exemple 3

- » (Dossier n° OLT-21-001360) : Dans une décision rendue en juillet 2023, le TOAT a accueilli l'appel interjeté par un promoteur et a rejeté le règlement de zonage de la Ville de Collingwood visant à offrir des logements abordables, vu que la municipalité avait initialement approuvé un nouveau lotissement de 655 résidences à construire en plein champ. Le Tribunal a rejeté la position de la municipalité selon laquelle le règlement de zonage pouvait exiger que 10 % des résidences soient abordables. Le TOAT n'a pas été convaincu du fait que les politiques sur le logement abordable du cadre provincial d'aménagement du territoire exigeaient qu'un aménagement donné prévoit des logements abordables. Ce qui est exigé, c'est que des logements abordables soient fournis quelque part dans une municipalité.



Exemple 4

- » (Dossier n° OLT-23-001045) : En mars 2024, le TOAT a approuvé un projet de logements abordables et souligné que le voisin qui s'opposait à l'aménagement n'avait pas d'argument convaincant et n'avait pas réussi à démontrer que le projet ne serait pas compatible avec la collectivité établie ou aurait un impact négatif sur les résidents du secteur, outre lui-même. Le Tribunal a jugé que le projet était suffisamment compatible avec les environs et qu'il était conforme à l'intérêt provincial d'offrir des logements abordables.

Bien que le logement abordable constitue un intérêt provincial, soit la mise en place d'une gamme complète de logements, la *Loi sur l'aménagement du territoire* et le cadre provincial d'aménagement du territoire ne permettent pas aux municipalités d'exiger que des logements abordables soient ajoutés à chaque projet d'aménagement, à moins que les municipalités aient mis en œuvre un cadre de zonage inclusif qui, dans la plupart des municipalités, ne peut être utilisé que dans les futures grandes zones à proximité des stations de transport en commun. Ainsi, le TOAT n'a pas respecté le plan de la municipalité en matière de logement abordable dans un aménagement, comme le montre l'exemple 3 à la **figure 8**. Nous avons toutefois constaté que le logement abordable a été maintenu dans l'exemple 4 de la **figure 8**, un cas comportant des caractéristiques différentes, où l'ensemble de l'aménagement était constitué de logements abordables.

De plus, nous avons examiné 10 affaires portées en appel devant le TOAT en vertu d'une loi autre que la *Loi sur l'aménagement du territoire* (p. ex. questions environnementales, extraction d'agrégats, expropriations) et nous avons constaté qu'elles touchaient moins d'intérêts concurrents en vertu de la loi applicable. Voici quelques exemples :

- » Dans une décision relative à l'environnement, le TOAT a maintenu les ordonnances du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs interdisant la combustion de déchets de bois sur une ferme.
- » Dans une décision liée aux agrégats, le TOAT a permis à une carrière d'agrégats d'extraire de la pierre sous la nappe phréatique dans un puits existant, à condition que les permis appropriés soient accordés par l'office local de protection de la nature.
- » Dans une décision liée à l'expropriation, le TOAT a accordé une indemnité à une entreprise touchée par la construction d'améliorations routières.

Nous n'avons pas axé notre examen sur les décisions relatives aux dérogations mineures et aux autorisations (qui représentaient 36 % des cas, comme le montre la **figure 7**) parce qu'à compter de la fin de 2022, les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* ont limité ces types d'appels, qui représenteront une plus petite partie de la charge de travail du TOAT à l'avenir (voir la **section 2.3**).

Recommandation 9 :

Nous recommandons que le MPG, en collaboration avec le MAML, entreprenne immédiatement les évaluations nécessaires pour terminer l'examen du mandat du TOAT d'ici 2026-2027, notamment en menant les activités suivantes :

- mener une étude approfondie des pratiques de règlement extrajudiciaire des différends d'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse et l'Alberta;
- évaluer les avantages et les inconvénients de différents modèles de règlement des différends en matière d'aménagement du territoire pour la province (un arbitrage contradictoire quasi judiciaire par rapport à un examen des décisions municipales), y compris les mesures à prendre pour atténuer les risques cernés par le MAML dans le cadre du changement de mandat de 2019;
- évaluer la possibilité d'accorder une plus grande importance aux travaux d'aménagement du territoire effectués par les municipalités;
- proposer en temps opportun les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des réformes cernées au cours de l'examen du mandat.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.3.2 La transparence, la sensibilisation et la compréhension du public sont entravées par l'absence d'une orientation écrite et d'autres mécanismes

Comme il est mentionné à la **section 4.3.1**, la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige uniquement la « prise en compte » des intérêts provinciaux par le TOAT, et le processus d'arbitrage du Tribunal est plus limité quant à la portée de l'information évaluée que le processus d'aménagement du territoire des municipalités. Au moyen d'une orientation écrite, le TOAT peut déterminer les facteurs et les considérations clés que les arbitres peuvent appliquer lorsqu'ils interprètent les termes et les principes du cadre provincial d'aménagement du territoire et tiennent compte des questions d'intérêt provincial.

Le TOAT n'a pas d'orientation écrite quant aux termes non définis et aux principes clés pour la défense des intérêts provinciaux.

Bien qu'une directive ou une exigence obligatoire semblable puisse nuire indûment à l'indépendance des arbitres du TOAT, une orientation non contraignante peut éclairer l'analyse des faits par les arbitres et offrir une interprétation plus transparente de la façon dont les parties à un appel et le public peuvent s'attendre à ce que le cadre provincial d'aménagement du territoire soit appliqué à chaque cas.

Une orientation écrite peut remplacer l'interprétation continue du cadre provincial d'aménagement du territoire et assurer la cohérence des décisions du TOAT, car celles-ci ne sont pas liées par un précédent, et les arbitres peuvent rendre de façon indépendante des décisions ayant des résultats différents des décisions antérieures portant sur des faits et des questions semblables.

Certains termes, comme « zone de croissance stratégique » et « densification » sont définis dans la DPP et sont souvent assortis de termes non définis, comme « le cas échéant ». Ces termes permettent aux autorités de planification de prendre des décisions ciblées.

Par exemple, la DPP indique que les responsables de l'aménagement devraient « définir les types et tailles appropriés des aménagements dans les zones de croissance stratégiques ». Le TOAT n'a pas recensé ses principaux facteurs à prendre en considération pour déterminer le caractère approprié des types et des tailles de projets d'aménagement. Le TOAT n'a établi aucune orientation écrite officielle sur la façon d'interpréter les principes clés utilisés dans ses décisions, comme l'« aménagement de qualité » et l'« intérêt public », termes qui ne sont pas définis dans le cadre provincial d'aménagement du territoire.

D'autres tribunaux ont publié des documents d'orientation. Par exemple, Tribunaux décisionnels Ontario utilise des lignes directrices d'interprétation pour aider les parties à comprendre l'interprétation habituelle de la loi par la Commission de la location immobilière, pour orienter ses arbitres et pour assurer la cohérence du processus décisionnel. Les lignes directrices traitent des questions qui reviennent couramment dans les procédures entre propriétaires et locataires,

comme les droits des locataires, l'entretien des lieux ou les demandes d'expulsion pour usage personnel. Ces lignes directrices d'interprétation n'entravent pas l'indépendance des arbitres. Les arbitres ne sont pas tenus de suivre les lignes directrices et peuvent rendre une décision différente selon les faits de l'affaire, à moins qu'une décision judiciaire exécutoire indique le contraire.

De même, les lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada assurent la cohérence du traitement des affaires présentant de grandes similitudes. On s'attend à ce que les commissaires de ce tribunal suivent les lignes directrices à moins qu'il existe des raisons impérieuses de s'en écarter. Dans un tel cas, les commissaires sont tenus de fournir une explication dans leurs motifs de décision.

La politique du TOAT consiste à consulter les personnes qui pourraient être touchées par ses services au moment de créer des règles, des directives de pratique et des politiques. Dans le cadre de cette consultation, le TOAT reçoit des commentaires et peut organiser des groupes d'étude pour discuter des changements proposés à ses règles et politiques. L'utilisation d'un processus de consultation semblable permettra de veiller à ce que les commentaires des principaux intervenants soient pris en compte dans l'élaboration de l'orientation.

Le fait de fournir davantage d'information sur le processus décisionnel favorise la compréhension et la sensibilisation du public.

Nous avons constaté que, de façon générale, les décisions d'arbitrage du TOAT examinées étaient cohérentes et conformes au cadre législatif applicable et qu'elles présentaient clairement les motifs de décision des arbitres. Une seule des décisions indiquait que le TOAT était satisfait de la preuve plus convaincante présentée par le promoteur de l'aménagement, sans décrire cette preuve.

Nous avons constaté que les décisions du TOAT sont publiées sur son site Web. D'autres éléments des processus de règlement des différends et de prise de décisions du Tribunal ne sont pas facilement accessibles. Voici quelques exemples :

- » Le dossier d'arbitrage complet n'est disponible que sur demande, de sorte que les membres du public n'ont pas facilement accès aux éléments de preuve présentés par les parties, aux principales questions en litige et aux processus d'acceptation et d'appréciation de la preuve établis par le Tribunal pour régler les différends.
- » Le Guide des audiences du TOAT décrit les aspects procéduraux d'une audience, mais pas les critères décisionnels du Tribunal ni les critères juridiques qu'il doit appliquer.
- » Le TOAT informe directement les parties à une audience de la date d'audience, mais n'affiche pas publiquement les avis d'audience qui peuvent être d'intérêt public, et son site Web n'a pas non plus de calendrier indiquant les audiences prévues.
- » Les membres du public peuvent visionner l'enregistrement vidéo d'audiences du TOAT, s'ils demandent au Tribunal le lien vers cet enregistrement. Étant donné que les

audiences se tiennent maintenant virtuellement, à moins que les parties ne demandent une séance en personne, les arbitres du TOAT ne se rendent généralement pas dans les collectivités où se trouvent les aménagements proposés, et les membres de la collectivité ont également beaucoup moins d'occasions d'assister physiquement aux audiences.

Les règles du TOAT et la *Loi sur l'exercice des compétences légales* interdisent aux parties d'enregistrer l'audience, à moins d'obtenir une autorisation expresse de l'arbitre qui préside l'audience. Les parties à une audience peuvent embaucher à leurs frais des transcripteurs judiciaires pour créer un compte rendu des procédures.

En revanche, Tribunaux décisionnels Ontario utilise le logiciel de vidéoconférence pour procéder à l'enregistrement audio de ses audiences. Une partie à une audience concernant une location immobilière peut demander une copie de l'enregistrement. En outre, la Utility and Review Board de la Nouvelle-Écosse publie les enregistrements de ses audiences, les preuves qu'elle a reçues et un calendrier des audiences à venir par le truchement d'un portail en ligne.

L'amélioration de la transparence peut accroître la sensibilisation du public aux types de différends que le TOAT entend et à son processus décisionnel, et, au bout du compte, aider le public à mieux comprendre la façon dont le Tribunal statue sur l'aménagement du territoire et d'autres différends. Le TOAT peut également utiliser les enregistrements des audiences à des fins de formation interne et d'examen de la qualité, et pour évaluer les demandes externes de révision de ses décisions, au besoin.

Recommandation 10

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- consulter ses arbitres, le MPG, le MAML et d'autres intervenants afin d'évaluer et de déterminer l'orientation écrite officielle à élaborer pour améliorer l'uniformité et la transparence générales du processus décisionnel du TOAT;
- examiner et adopter des pratiques exemplaires d'autres tribunaux pour accroître la transparence de son processus d'audiences, comme rendre facilement accessibles les éléments de preuve examinés par le Tribunal sur son site Web, publier un calendrier des audiences à venir et enregistrer les audiences.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.3.3 La médiation permet aux parties d'économiser du temps et de l'argent, mais le service pourrait être offert de manière plus rentable

L'arbitrage au TOAT peut être un long processus; les audiences peuvent s'étendre sur des mois. La médiation est une solution de rechange à l'arbitrage qui permet aux parties de négocier leur position et, si elle est réussie, de s'entendre sur un règlement.

De nombreux intervenants municipaux à qui nous avons parlé, dont des représentants de York, de Peel, de Vaughan et du groupe Regional Planning Commissioners of Ontario, ont affirmé qu'ils estimaient que la médiation était utile pour régler efficacement les appels, qu'elle soit assurée par le TOAT ou par un médiateur privé.

Le personnel du TOAT fait le suivi des statistiques sur la médiation dans une feuille de calcul Excel et nous a dit qu'entre 2021-2022 et 2023-2024, le TOAT a renvoyé environ 10 % des cas reçus, autres que ceux liés aux expropriations, à la médiation dirigée par le Tribunal. Nous n'avons pas pu vérifier l'exactitude de cette estimation, car les renvois à la médiation ne faisaient pas l'objet d'un suivi systématique dans le système de gestion des cas du TOAT. En comparaison, Tribunaux décisionnels Ontario fait le suivi du pourcentage de cas résolus, en tout ou en partie, au moyen d'un mode de règlement extrajudiciaire des différends.

La médiation pourrait réduire certains des frais juridiques importants liés à l'embauche d'avocats et d'experts (voir la **section 4.1.2**) et rendre la justice accessible à un plus grand nombre de personnes en plus de réduire le volume de dossiers d'arbitrage du TOAT.

Le TOAT a payé à ses médiateurs contractuels 300 \$ de l'heure.

La direction du TOAT a expliqué que, pour favoriser la confiance du public et pour éviter les conflits d'intérêts, il faut établir une frontière claire entre l'arbitrage et la médiation. C'est pourquoi le TOAT a choisi de n'avoir recours qu'à des médiateurs contractuels externes pour les différends liés à l'aménagement du territoire.

D'avril 2023 à mars 2024, le TOAT a retenu les services de six à huit médiateurs externes pour des appels en matière d'aménagement du territoire. Les médiateurs contractuels étaient payés 300 \$ (plus la TVH) l'heure, bien au-delà des 65 \$ à 80 \$ l'heure que le TOAT verse à ses propres médiateurs pour les appels relatifs aux expropriations. Entre 2021-2022 et 2023-2024, le TOAT a consacré environ 1,1 million de dollars à des médiateurs externes.

Nous avons constaté que d'autres tribunaux ont eu recours avec succès à des arbitres internes pour remplir des rôles de médiation et d'arbitrage. Par exemple, le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario fait expressément appel à des arbitres comme médiateurs pour aider les parties à conclure une entente ou à régler le différend soulevé dans la requête. De plus, la CAMO a généralement eu recours à des arbitres internes pour les deux fonctions.

Recommandation 11

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer un processus pour renvoyer plus de cas à la médiation;
- créer des mesures du rendement pour surveiller l'efficacité du recours à la médiation et en rendre compte, comme le pourcentage de cas renvoyés à la médiation et le pourcentage de cas réglés par médiation;
- effectuer une analyse coûts-avantages et surveiller la charge de travail pour déterminer si l'embauche de médiateurs externes est le moyen le plus rentable d'offrir des services de médiation.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.4 Activités du TOAT

4.4.1 Malgré l'augmentation du financement et des effectifs, le TOAT n'a pas encore réussi à améliorer certains paramètres clés

Dans son rapport de février 2022, le Groupe d'étude sur le logement abordable du MAML a déclaré que le plus récent rapport annuel du TOAT faisait état de 1 300 dossiers non résolus. Ce nombre de dossiers non résolus a incité le Groupe d'étude à recommander une augmentation du financement du TOAT pour éliminer l'arriéré (voir la **section 2.1**). Ni le TOAT ni le MPG n'ont analysé les données sur la charge de travail pour déterminer si les 1 300 dossiers non résolus représentaient un arriéré inhabituel et pour comprendre les causes fondamentales des retards avant de préparer les demandes de financement.

En 2022 et 2023, le gouvernement a approuvé un financement supplémentaire d'environ 29 millions de dollars sur quatre ans pour le TOAT afin d'accroître le nombre d'arbitres, de membres du personnel et de médiateurs et d'accélérer ainsi le règlement des différends et le processus décisionnel.

Le 31 mars 2022, avant que le financement supplémentaire ne soit reçu, le TOAT comptait 27 arbitres à temps plein, 10 arbitres à temps partiel et 68 membres du personnel. Le TOAT a dépensé 0,86 million de dollars supplémentaires en 2022-2023 et 5,65 millions de dollars supplémentaires en 2023-2024 par rapport à 2021-2022, respectivement. Le 31 mars 2024, il y avait 36 arbitres à temps plein (augmentation de 33 % par rapport à 2021-2022), 17 arbitres à temps partiel (augmentation de 70 %) et 101 membres du personnel (augmentation de 49 %).

Figure 9: Nombre de décisions rendues par arbitre du TOAT, de 2021-2022 à 2023-2024

Source des données : Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

	2021-2022 ¹	2022-2023	2023-2024	Variation (%), 2021-2022 à 2023-2024
N ^{bre} d'arbitres ²	25	36	50	100
N ^{bre} de dossiers reçus	735	925	934	14
N ^{bre} de décisions rendues ³	245	309	300	22
N ^{bre} moyen de décisions rendues par arbitre	10	9	6	(40)

1 Pour la période du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022.

2. Calculé en fonction de la moyenne au début, au milieu et à la fin de l'exercice. Comprend tous les arbitres à temps plein et à temps partiel, dont le rendement peut différer de celui des arbitres à temps plein.

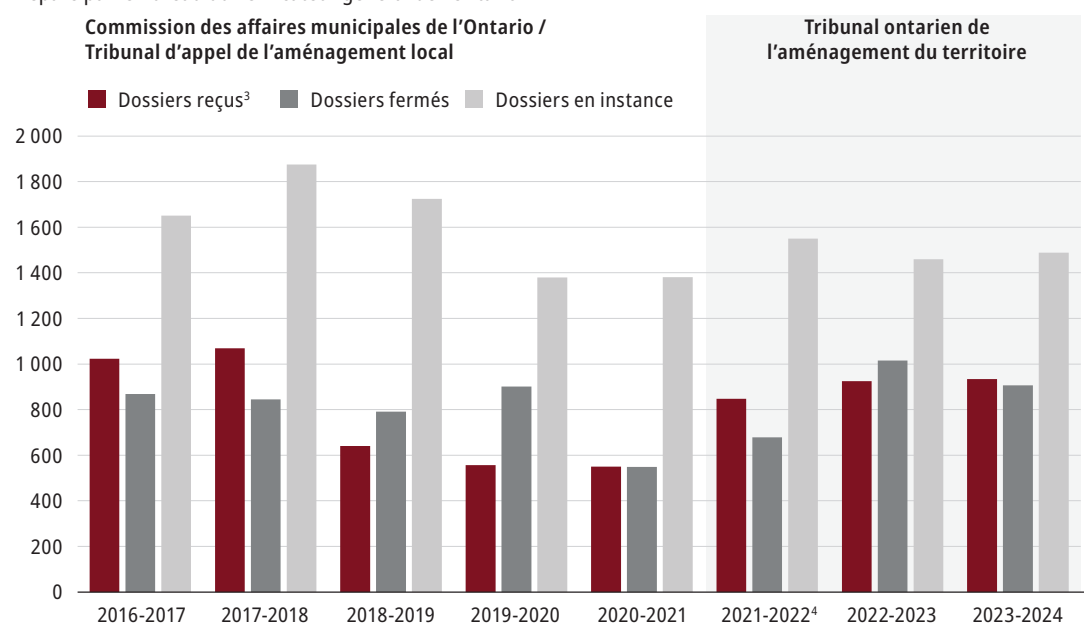
3. Calculé en fonction des décisions finales rendues.

Entre 2021-2022 et 2023-2024, le nombre de décisions rendues par le TOAT a augmenté de 22 % et le nombre moyen de décisions par arbitre a diminué de 40 % (voir la **figure 9**). La direction du TOAT a indiqué qu'avec les 14 arbitres nouvellement nommés en 2023-2024 il faut en moyenne trois mois de formation avant que les nouveaux arbitres puissent prendre charge des cas et décider les appels individuellement.

Entre 2022-2023 et 2023-2024, le nombre de cas reçus est demeuré stable (environ 930 cas), mais le nombre de cas fermés a diminué de 11 %, passant de 1 015 à 906 (voir la **figure 10**). En mars 2024, le TOAT comptait environ 1 490 dossiers en instance, ce qui représente une hausse de 8 % par rapport aux 1 380 dossiers en instance de mars 2021. L'information sur la charge de travail de 2021 a été utilisée par le Groupe d'étude sur le logement abordable pour appuyer sa recommandation de financement supplémentaire.

Figure 10: Dossiers d'appel reçus, fermés et en instance¹ à la fin de l'exercice, de 2016-2017 à 2023-2024²

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



- 1 Le nombre de cas comprend uniquement les cas principaux et les cas uniques. Les cas découlant d'un cas principal ont été exclus parce qu'ils sont réglés en fonction de la décision prise dans le cas principal (voir la **section 4.4.3** pour en savoir davantage). Les dossiers reçus comprennent les cas reçus au cours de l'exercice selon l'horodatage; les cas fermés comprennent les cas fermés ou réglés au cours de l'exercice selon l'horodatage; et les dossiers en instance comprennent les cas qui ne sont pas désignés comme fermés ou réglés à la fin de l'exercice, selon l'horodatage.
2. Comprend les cas reçus et tranchés par la CAMO d'avril 2016 à avril 2018, par le TAAL d'avril 2018 à mai 2021 et par le TOAT de juin 2021 à mars 2024.
3. Les cas reçus ont diminué de 2016-2017 à 2020-2021 en raison du changement du mandat, de la CAMO au TAAL (voir la **section 4.3.1**), ainsi que de l'incidence de la pandémie de COVID-19.
4. Le TAAL et d'autres tribunaux liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement ont été fusionnés pour former le TOAT, qui est entré en fonction le 1^{er} juin 2021.

Le TOAT a affirmé qu'historiquement, chaque coordonnateur de cas traitait habituellement environ 150 cas par année. Selon le Tribunal, il s'agit d'une charge de travail excessivement élevée attribuable à une pénurie de personnel qui dure depuis longtemps.

Grâce aux efforts de recrutement, les niveaux de dotation ont augmenté au cours des deux dernières années. Le TOAT s'attend à ce que ses coordonnateurs de cas gèrent entre 75 et 100 dossiers par année. Notre analyse des données sur la charge de travail pour l'exercice 2023-2024 a révélé que chaque coordonnateur de cas traitait en moyenne 47 cas. La direction du TOAT nous a dit que la charge de travail des nouveaux employés était beaucoup plus faible parce qu'ils avaient besoin de temps pour s'intégrer et suivre les formations initiales.

Le délai entre la réception des cas et la première audience a été raccourci, mais le délai global de règlement d'un différend et le délai pour le prononcé de la décision ne se sont pas améliorés.

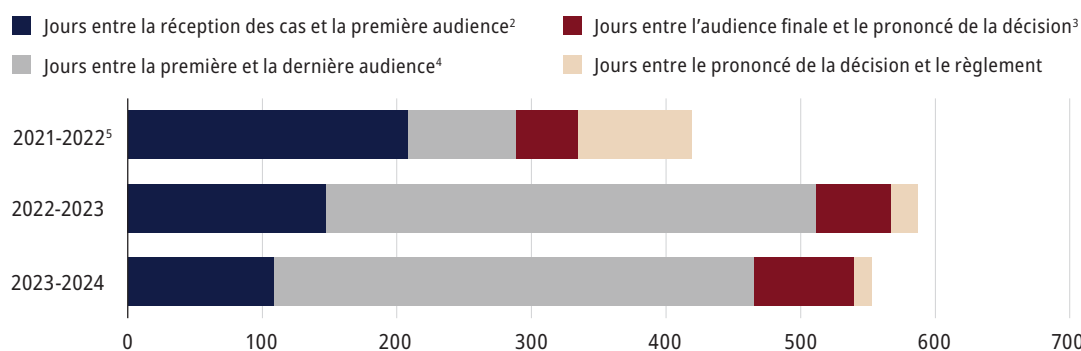
La **figure 11** illustre le nombre de jours qu'il a fallu au TOAT pour résoudre un cas au cours des trois plus récents exercices, en fonction des étapes suivantes du cycle de vie de traitement des cas :

- » réception du cas;
- » première audience;
- » audience finale;
- » prononcé de la décision;
- » règlement du cas (fermeture).

Le TOAT contrôle le calendrier, de la réception du cas jusqu'à la première audience, ainsi que le délai entre l'audience finale et le prononcé de la décision. Entre les audiences, il arrive souvent que les parties demandent plus de temps pour faire des études ou présenter des témoins experts, et la direction du TOAT a mentionné qu'elle n'a pas un contrôle absolu sur la date des audiences subséquentes et finales.

Figure 11: Délai moyen de traitement des dossiers du TOAT par étape, de 2021-2022 à 2023-2024¹

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1 L'exercice du prononcé de la décision était déterminé en fonction de la date à laquelle la décision a été prononcée, peu importe l'heure système et l'exercice des activités antérieures.

2 Tous les dossiers dont la première date d'audience a été enregistrée ont été inclus, qu'ils soient fermés ou ouverts.

3 Nous n'avons inclus que les dossiers assortis de décisions. Les dossiers faisant l'objet d'un désistement ont été exclus.

4 Les jours ont été calculés en soustrayant du temps total le nombre de jours entre la réception du cas et la première audience, et entre l'audience finale et le dépôt de la décision. Les cas ne font pas tous l'objet de plusieurs audiences; certains ont été tranchés après une seule audience, auquel cas le nombre de jours était nul.

5 Pour la période du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022. Pendant cette période, de nombreux dossiers n'ont pas été saisis dans le système de gestion des cas du TOAT (SITOT) ou présentaient des données erronées quant au règlement. Par conséquent, les données pourraient ne pas être complètes. Se reporter à la **section 4.4.3**.

Pour l'exercice 2023-2024, le TOAT a fixé les objectifs ci-dessous pour les étapes sur lesquelles il exerce un plus grand contrôle :

- » De la réception de cas à la première audience : 75 % des cas doivent passer de la réception à la première audience en moins de 120 jours. Le TOAT était très près de son objectif (72 %).
- » Décisions rendues après l'audience finale : 70 % des décisions doivent être rendues dans les 30 jours suivant l'audience finale, et 90 %, dans un délai de 60 jours. Le TOAT n'a pas atteint ces objectifs au cours de l'exercice 2023-2024 : 35 % des décisions ont été rendues dans les 30 jours suivant l'audience finale, et 62 % en moins de 60 jours.

Pour ses rapports annuels, le TOAT calcule ses données sur le rendement différemment et y inclut les décisions (voir le **glossaire**) relatives aux requêtes et aux études de cause en groupe.

- » La Utility and Review Board de la Nouvelle-Écosse dispose d'un délai prescrit de 45 jours entre le dépôt (réception) d'un dossier concernant un aménagement municipal et la première audience. Les municipalités disposent de 14 jours supplémentaires pour déposer le dossier d'appel avant la réception. De plus, les délais fixés pour la rédaction des décisions de cette commission varient de un à 90 jours, selon le type de cas, avec des délais prescrits par la loi pour certains types de cas. L'objectif quant au respect du délai de rédaction des décisions est d'au moins 95 %, mais le délai a été respecté dans tous les cas (100 %) au cours des deux dernières années.

Comme le montre la **figure 11**, le TOAT a réduit de 100 jours le nombre moyen de jours entre la réception des cas et la première audience (de 209 jours en 2021-2022 à 147 jours en 2022-2023 et à 109 jours en 2023-2024). Toutefois, le nombre moyen de jours entre l'audience finale et le prononcé de la décision a augmenté chaque année (passant de 46 jours en 2021-2022 à 56 jours en 2022-2023 et à 72 jours en 2023-2024).

Nous avons également appris que le TOAT ne calcule pas le nombre de jours entre le prononcé de la décision et le règlement du cas, ni le délai global de traitement des cas, de la réception au règlement. Notre analyse montre qu'en 2023-2024, en moyenne, le TOAT règle les cas 13 jours après le prononcé de la décision. Le délai global de traitement des cas, de la réception au règlement, a augmenté de 133 jours par rapport à 2021-2022, tandis que les nouvelles cibles ont entraîné une légère réduction (34 jours) de la moyenne en 2023-2024 par rapport à l'exercice précédent. La moyenne était de 420 jours en 2021-2022, d'au plus 587 jours en 2022-2023 et d'au plus 553 jours en 2023-2024.

La prise de ces mesures supplémentaires pourrait aider la direction du TOAT, le MPG et le public à mieux comprendre le processus et les délais du Tribunal.

Recommandation 12

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- établir des mesures du rendement pour les données sur la charge de travail qui s'harmonisent avec les pratiques exemplaires des tribunaux semblables;
- établir des mesures de rendement pour le règlement des cas et le délai global de traitement des cas;
- analyser régulièrement les données sur les cas à traiter pour comprendre mieux sa charge de travail, éclairer ses besoins en matière de ressources et appuyer ses futures demandes budgétaires et de financement;
- analyser et surveiller la durée moyenne de chaque étape du cycle de vie de traitement des cas, et la comparer aux mesures de rendement établies afin de repérer les goulots d'étranglement potentiels et d'en comprendre l'origine;
- s'attaquer aux causes fondamentales des arriérés de dossiers en cernant les pratiques exemplaires et en apportant des améliorations opérationnelles.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

Le temps que les arbitres consacrent à la rédaction des décisions et à d'autres tâches administratives n'était ni mis à l'horaire ni consigné.

Le système de calendrier du TOAT consigne les dates auxquelles les arbitres doivent tenir des audiences ou assister à une formation ou prennent des vacances, mais toutes les autres dates ne sont pas à l'horaire et pourraient être réservées à la rédaction de décisions ou à la préparation des audiences. Nous avons constaté qu'en 2023-2024, en moyenne, environ 57 % des journées de travail des arbitres à temps plein n'avaient rien de prévu au calendrier.

Pour comprendre comment les jours prévus pour les audiences étaient effectivement utilisés, nous avons assisté à 30 audiences choisies aléatoirement entre mai et juillet 2024. Parmi celles-ci :

- » Onze étaient des audiences sur le fond, durant lesquelles les parties peuvent présenter leur preuve en vue de convaincre l'arbitre, puis contre-interroger les témoins et la preuve de la partie adverse. L'arbitre rend ensuite une décision finale.
- » Dix-sept étaient des études de cause en groupe tenues avant l'audience sur le fond durant laquelle le TOAT peut identifier d'autres parties et participants à l'instance, définir ou circonscrire les questions en litige, déterminer les faits dont les parties peuvent convenir, donner des directives quant à la divulgation de renseignements, et fixer la date de l'audience, le cas échéant.

- » Deux étaient des audiences de règlement, durant lesquelles l'arbitre entend la preuve et les modalités convenues par les parties pour en arriver à un règlement.

Nous avons constaté que la plupart des audiences sur le fond prenaient tout le temps alloué, tandis que la plupart des études de cause en groupe prenaient beaucoup moins de temps que le délai prévu. Sur les 17 études de cause en groupe, une a été annulée, et 12 des 16 autres études (75 %) ont duré moins d'une heure, même si de trois à sept heures avaient été prévues (demi-journées ou journées complètes). Nous avons assisté à une étude de cause en groupe qui devait durer une journée complète, mais qui s'est terminée en moins d'une heure.

Du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024, 659 audiences ont été annulées, dont certaines devaient durer plusieurs jours. Si les audiences sont annulées quelques semaines à l'avance, la coordination du calendrier tentera de réaffecter l'arbitre désigné à une autre audience afin que son temps soit utilisé. Il est difficile de réaffecter l'arbitre à une autre audience si les audiences sont annulées seulement quelques jours à l'avance en raison des règles du TOAT en matière de préavis aux parties. La direction du TOAT nous a dit que, dans les situations où il est impossible de réaffecter le dossier, les arbitres doivent se concentrer sur la rédaction de décisions pour d'autres appels ou se préparer aux audiences futures. Le TOAT ne disposait pas d'un système pour réaffecter la charge de travail ou pour faire le suivi de l'emploi du temps des arbitres.

Contrairement aux arbitres à temps partiel, qui doivent soumettre des feuilles de temps pour comptabiliser les heures de travail facturées, les arbitres à temps plein ne sont pas tenus de consigner leurs heures, qu'elles soient prévues au calendrier ou non. Par conséquent, le TOAT ne peut pas surveiller et comparer leurs charges de travail ni repérer les situations où il pourrait être nécessaire de réaffecter des ressources en fonction de la charge de travail. La direction du TOAT nous a également dit que les vice-présidents, qui travaillent à temps plein, exécutent habituellement des tâches administratives supplémentaires, comme des examens (voir la **section 4.2.4**), de la formation et d'autres activités organisationnelles. Ces tâches ne sont pas non plus saisies dans le système de calendrier actuel.

Recommandation 13

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer et mettre en œuvre un système pour tenir dûment compte des activités professionnelles qui ne sont pas actuellement saisies, comme la rédaction de décisions, la préparation aux audiences et d'autres tâches administratives;
- examiner et analyser régulièrement le temps que les arbitres consacrent à diverses activités afin de déterminer les niveaux d'utilisation optimaux et les mesures qui permettraient de rééquilibrer la charge de travail;
- établir un protocole de mise au calendrier et de report des dates d'audience afin de réduire le temps perdu en raison des annulations et des audiences qui se terminent plus tôt que prévu.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

Le TOAT s'est vu accorder beaucoup plus d'espace de salles de réunion que ce qu'il utilise

Le MPG gère et approuve les besoins en locaux à bureaux du TOAT, y compris les salles de réunion. Sur un financement supplémentaire de 29 millions de dollars, le MPG a alloué 3,6 millions de dollars sur 4 ans (de 2022-2023 à 2025-2026) pour la location de locaux à bureaux supplémentaires pour le Tribunal.

En raison de la pandémie de COVID-19, le TOAT a fait passer toutes les audiences en mode virtuel (à moins que les parties aient expressément demandé une audience hybride ou en personne, ce qui représentait moins de 5 % de toutes les audiences). Les intervenants à qui nous avons parlé ont constaté que les audiences virtuelles étaient pratiques, qu'elles permettaient d'éviter des déplacements et qu'elles constituaient, dans l'ensemble, une expérience positive.

Même si la plupart des audiences ont lieu virtuellement, en 2023, le TOAT s'est vu accorder un étage supplémentaire dans son bureau du centre-ville de Toronto avec six nouvelles salles de réunion, au coût annuel de 825 000 \$. Ni le MPG ni le TOAT n'ont préparé d'analyse de rentabilisation pour l'ajout de six salles de réunion aux trois salles qu'il possédait déjà, mais la direction du Tribunal nous a affirmé qu'il est possible que d'autres audiences aient lieu en personne à l'avenir, car l'organisation revient à un plus grand nombre d'audiences sur place.

Notre analyse a révélé que les neuf salles de réunion disponibles étaient réservées environ 10 % du temps entre le 11 septembre 2023 et le 30 avril 2024.

Recommandation 14

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT pour surveiller l'utilisation du nouvel étage, y compris les salles de réunion, et déterminer si l'espace supplémentaire est nécessaire et s'il est possible de réduire les coûts.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.4.2 Le TOAT a besoin de mesures de rendement supplémentaires pour établir des cibles appropriées en fonction du type de cas et de sa complexité

Comme il est mentionné à la **section 4.4.1**, le TOAT n'utilise que deux mesures de rendement liées à l'efficacité pour certaines étapes du cycle de vie du traitement des cas aux fins d'évaluation et de production de rapports, et les mêmes cibles sont appliquées à tous les types de cas reçus.

Comme de nombreux autres tribunaux au Canada, le TOAT statue sur un large éventail de questions portées en appel en vertu de diverses lois (voir la **figure 4** et l'**annexe 2**). Par exemple, les dossiers d'expropriation sont déposés par des propriétaires fonciers afin d'obtenir une indemnité pour des terres et des biens pris par des ministères ou organismes gouvernementaux pour la construction d'infrastructures publiques en vertu de la *Loi sur l'expropriation*. Les propriétaires fonciers déposent leurs dossiers auprès du TOAT au début du projet d'aménagement, mais ces dossiers sont généralement réglés par médiation et règlement une fois le projet terminé, ce qui signifie que le règlement de ces dossiers prend souvent des années. En revanche, un cas de dérogation mineure ou d'autorisation déposé en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* pourrait être réglé en quelques mois. Les cas de dérogation mineure ou d'autorisation concernent soit une permission de construire ou de rénover un bâtiment d'une manière qui ne respecte pas les règlements de zonage municipaux, soit une permission de diviser une parcelle en plus petits lots. Il est difficile pour le TOAT de mesurer l'efficacité de son processus de traitement des cas si elle applique la même mesure de rendement à tous les types de cas.

Pour mieux comprendre le problème, nous avons effectué notre propre analyse du cycle de vie des dossiers devant le TOAT, de la réception au règlement, et constaté que, du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2024 :

- » les cas d'expropriation ont été traités en plus de 1 000 jours en moyenne;
- » les cas complexes d'aménagement du territoire ont été traités en près de 780 jours en moyenne;
- » les cas moins complexes, comme les dérogations mineures et les autorisations, ont été traités en plus ou moins 250 jours, en moyenne;
- » les autres types de cas (p. ex. permis relatifs à l'environnement, au patrimoine et à l'archéologie, *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, agrégats, *Charte des droits environnementaux de 1993*, mines et sol, redevances d'aménagement, diverses questions municipales) ont été traités en près de 430 jours en moyenne.

La Utility and Review Board de la Nouvelle-Écosse a élaboré des normes de rendement distinctes pour le délai de rédaction des décisions, selon la complexité et le type de cas reçu, délai qui peut aller d'un à 90 jours.

Par le passé, le TAAL, qui a été intégré au TOAT en juin 2021, séparait l'examen des dérogations mineures du reste de sa charge de travail, car ces cas pouvaient être réglés plus rapidement.

Recommandation 15

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer des mesures du rendement qui couvrent l'ensemble du cycle de vie de traitement des cas ainsi que toutes les étapes de celui-ci et en rendre compte;
- classer les divers types de dossiers reçus afin d'établir différentes cibles de mesure du rendement en fonction de ces types;
- surveiller les situations où les cibles ne sont pas atteintes.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.4.3 La direction n'a pas utilisé efficacement le système de gestion des cas du TOAT pour éclairer sa prise de décisions

En octobre 2020, le Tribunal a commencé à personnaliser son système d'information (SITOAT), un nouveau système de gestion des cas. Le SITOAT reposait sur un système mis au point par Tribunaux décisionnels Ontario pour la Commission de la location immobilière. Le TOAT estime avoir été en mesure de construire la première version du SITOAT pour moins de 450 000 \$, ce qui pourrait présenter des économies de plus de 750 000 \$ par rapport à la création d'un tout nouveau système. De nombreux problèmes se sont produits lors de la mise en œuvre du système, dont des erreurs introduites par le personnel pendant le processus de migration des données, et 160 tickets d'assistance technique ont été émis pour des bogues logiciels au cours des six premiers mois.

Nous avons tenté d'analyser les données du SITOAT dans le cadre de notre audit. En réalité, nous devons plutôt collaborer étroitement avec le personnel de gestion des cas et de TI du TOAT pour obtenir un ensemble de données fiables nous permettant de faire notre travail, car le système n'était pas en mesure de fournir ces données sous une forme utilisable aux fins d'analyse. Dans le cadre de ce processus, nous avons relevé les problèmes suivants :

- » Le personnel du TOAT nous a dit que la fiabilité des données saisies entre juin et décembre 2021 était faible, car il apprenait à utiliser le nouveau système pendant cette période de transition. Le nouveau système était officiellement actif qu'à partir d'octobre 2021.
- » Environ 30 cas de l'exercice 2021-2022 manquaient des entrées importantes, comme les dates de la première et de la dernière audience, la date du prononcé de la décision finale et le type de décision.
- » Soixante-quatorze décisions avaient été rendues, mais n'étaient pas marquées comme « réglées » parce qu'aucune date de prononcé de la décision n'avait été saisie.

- » La direction du TOAT a confirmé que les 1 712 cas énoncés au solde de clôture du rapport annuel de 2022-2023 ne concordaient pas avec l'ensemble de données du SITOAT en raison d'erreurs dans la migration des dossiers antérieurs et d'erreurs logiques de programmation.
- » Certains cas dans l'ancien système du TAAL ont été rouverts en tant que nouveaux cas dans le SITOAT, ce qui a gonflé le nombre de cas reçus et réglés.
- » Le personnel du TOAT nous a informés que 70 décisions avaient été entrées incorrectement dans le SITOAT. Le personnel a dû les réintégrer manuellement aux données que nous avons utilisées pour effectuer notre analyse dans le cadre de l'audit.

Le TOAT compte 13 rapports de veille stratégique préétablis, dont des tableaux de bord détaillés sur la disponibilité des arbitres et leurs décisions. Ces rapports ont fourni des renseignements opérationnels clés en ce qui a trait notamment au calendrier des arbitres, aux cas non transférés au SITOAT et aux décisions en délibéré. Ils n'ont pas permis d'extraire des renseignements exhaustifs, exacts et à jour sur la charge de travail par arbitre ou gestionnaire de cas, une liste complète des décisions ou un cadre détaillé en matière de délai de règlement, selon le type de cas.

En l'absence de données fiables et utiles et d'outils essentiels à la production de rapports et à l'analyse, la direction du TOAT n'est pas en mesure d'analyser les données en vue de prendre de décisions éclairées pour optimiser ses activités.

Recommandation 16

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- effectuer un examen officiel de l'intégrité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des données sur les cas entrés dans son système de gestion des cas;
- à partir des résultats de cet examen, mettre à jour le système de gestion des cas, créer des définitions et des protocoles pour la saisie et la gestion des données et offrir une formation supplémentaire au personnel;
- améliorer et élaborer le processus courant d'analyse des données en déterminant et en créant des rapports utiles pour éclairer les décisions de gestion (p. ex. équilibrer les charges de travail) et pour favoriser la surveillance du rendement des activités du TOAT.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

De nombreux cas inactifs depuis plus d'un an sont demeurés « ouverts », ce qui complique la compréhension de la charge de travail du TOAT.

La **figure 10** montre que le TOAT comptait 1 490 dossiers en instance le 31 mars 2024, mais notre analyse révèle que le volume de dossiers en instance pourrait ne pas refléter avec exactitude la charge de travail du TOAT.

En raison des limites du système de gestion des cas du TOAT, comme il est mentionné à la **section 4.4.3**, le personnel du Tribunal n'a pas été en mesure de fournir un rapport sur l'état des cas au 31 mars 2024, car le SITOAT ne lui permet que d'extraire des rapports sur l'état des cas actifs. (Le personnel a pu nous fournir un rapport sur l'état des cas au 26 juillet 2024, date à laquelle nous en avons fait la demande.) Nous avons analysé cette information pour les quelque 1 300 cas actifs à ce moment-là. Parmi ceux-ci :

- » 1 067 (82 %) étaient de « nouveaux » dossiers reçus après le 1^{er} juin 2021, date de création du TOAT;
- » 227 (18 %) étaient des cas « antérieurs » reçus par les tribunaux précédents, avant le 1^{er} juin 2021. Le TOAT rend compte de l'état des dossiers antérieurs dans une section distincte de son rapport annuel.

Nous avons examiné l'état de ces quelque 1 300 cas en instance et constaté qu'ils en étaient à différentes étapes du cycle de vie de la gestion des cas (voir la **figure 12a**) et que 367 cas (28 %) étaient inactifs depuis plus d'un an en date du 24 juin 2024.

- » En date du 24 juin 2024, 110 nouveaux dossiers (8 %) ont été reçus il y a 1 à 3 ans, et 3 autres nouveaux dossiers et 24 dossiers antérieurs ont été reçus il y a plus de 3 ans (voir la **figure 12b**).

Figure 12a : État des dossiers en instance, le 24 juin 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

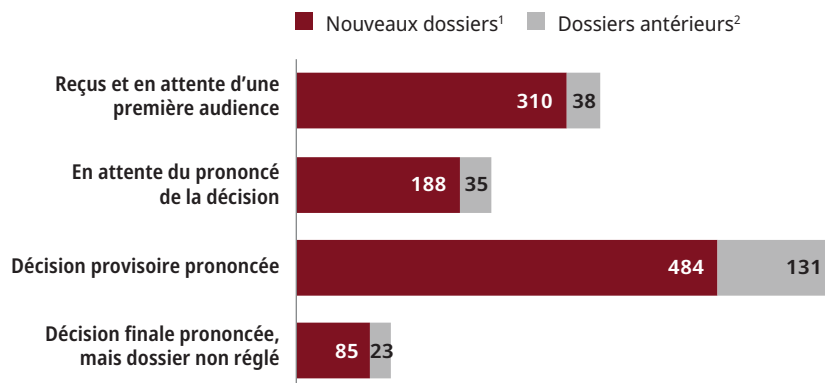
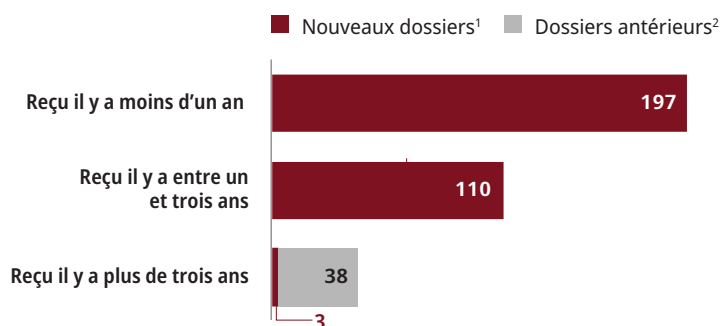


Figure 12b : Dossiers reçus et en attente d'une première audience, le 24 juin 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Le TOAT vise à fixer les audiences dans les 120 jours suivant la réception des dossiers, conformément à ses mesures de rendement rendues publiques (voir la **section 4.4.1**). La direction du TOAT a expliqué que, si les parties ne sont pas prêtes pour les audiences, le Tribunal ne peut pas aller de l'avant avec ces affaires.

- » 17 % ou 223 cas avaient terminé l'audience finale et attendaient le prononcé de la décision. La **figure 12c** montre que 18 nouveaux dossiers et 7 dossiers antérieurs sont en attente d'une décision depuis 1 à 3 ans, et que 8 autres sont en attente d'une décision depuis plus de 3 ans.

Figure 12c : Cas en attente du prononcé de la décision en date du 24 juin 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



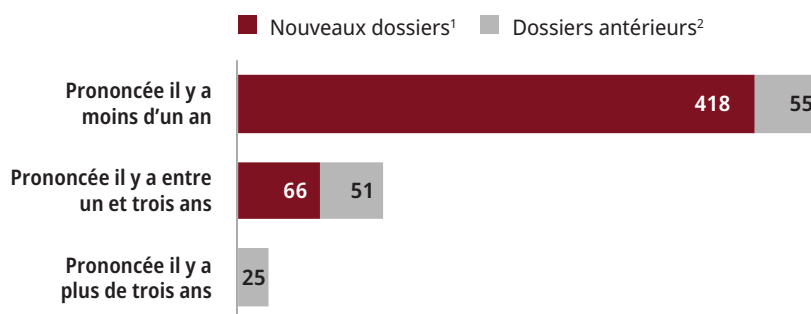
Le TOAT vise à rendre les décisions dans les 60 jours suivant l'audience finale. La direction du TOAT explique que le temps nécessaire pour prononcer une décision dépend du style, des compétences en rédaction et de l'expérience de l'arbitre qui préside l'audience. Le système de gestion des cas du TOAT produit des rapports hebdomadaires sur les décisions en délibéré que le président doit examiner.

- » Environ la moitié des cas, soit 615 dossiers (484 nouveaux et 131 antérieurs), ont fait l'objet de décisions provisoires, mais n'ont pas encore été tranchées (voir la **figure 12a**). Les décisions provisoires comprennent les décisions découlant de CGC ou d'audiences

sur le fond. La **figure 12d** montre que 117 dossiers (66 nouveaux et 51 antérieurs) ont fait l'objet de décisions provisoires il y a entre un et trois ans et que 25 dossiers antérieurs ont fait l'objet de décisions provisoires il y a plus de trois ans.

Figure 12d : Dossiers assortis de décisions provisoires en date du 24 juin 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

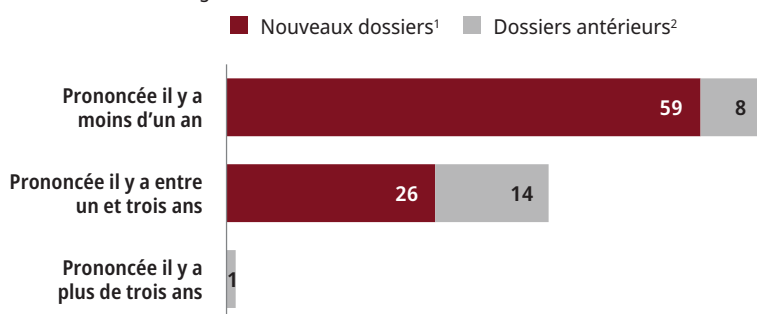


La direction du TOAT a expliqué que les cas demeurent habituellement à l'étape de la décision provisoire pendant que les parties s'efforcent de donner suite aux directives des arbitres, de respecter les conditions d'approbation ou de résoudre les questions restantes.

» La **figure 12e** montre que 40 dossiers (26 nouveaux et 14 antérieurs) sont demeurés « ouverts » entre 1 et 3 ans après la décision finale et qu'un dossier antérieur est demeuré « ouvert » pendant plus de trois ans après la décision finale.

Figure 12e : Dossiers qui ne sont pas encore réglés, mais pour lesquels une décision a été prononcée en date du 24 juin 2024

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1 Le nombre de cas comprend les cas principaux et les cas uniques reçus entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 mars 2024. Les cas découlant d'un cas principal ont été exclus parce qu'ils sont réglés en fonction de la décision prise dans le cas principal (voir la **section 4.4.3** pour en savoir davantage).

2. Le nombre de cas comprend les cas principaux et les cas uniques reçus avant le 1^{er} juin 2021 par le TOAT et ses prédécesseurs.

La direction a expliqué que, habituellement, les jours de règlement devraient suivre de près les jours de décision. La direction nous a mentionné que, dans de telles situations, le coordonnateur des cas peut avoir oublié l'étape administrative consistant à régler le dossier dans le système de gestion des cas.

Ce ne sont pas tous les cas qui peuvent être réglés ou fermés par le TOAT sans le consentement de parties externes, mais une surveillance efficace du volume de dossiers ouverts peut aider à fermer les dossiers sous la responsabilité du Tribunal et l'aider à mieux comprendre pourquoi certains dossiers qui ne sont pas sous sa responsabilité demeurent ouverts.

La segmentation de la charge de travail du TOAT en cas actifs et en cas inactifs qui ne montrent aucune activité depuis plus d'un an et la comparaison régulière de ces segments de cas aux mesures de rendement pourraient l'aider à comprendre sa véritable charge de travail, à mieux la gérer et à fournir des rapports plus détaillés et transparents à la direction, aux intervenants et au grand public.

La méthode de consignation des cas du TOAT ne reflète pas avec exactitude sa charge de travail.

Les cas du TOAT peuvent contenir un ou plusieurs appels, lorsque tous les appels portent sur le même terrain. Un cas « principal » s'entend d'un dossier d'appel auquel sont associés d'autres cas. Un cas « unique » s'entend d'un dossier d'appel auquel aucun autre cas n'est rattaché.

Les cas connexes sont traités avec le cas principal, tandis que les cas uniques sont traités individuellement. À titre d'exemple, dans un cas de notre échantillon, un appelant voulait créer six lots à partir de quatre lots existants. Chacun des quatre lots existants représentait un cas d'autorisation, et chacun des six nouveaux lots, un cas de dérogation mineur (voir le **glossaire**). L'appel a été réglé en une seule décision, mais le TOAT a indiqué que 10 cas avaient été réglés. Habituellement, les dossiers comportant plusieurs cas connexes sont plus complexes et sont plus longs à régler que les cas uniques.

Lors du rapprochement du nombre de cas avec les rapports annuels du TOAT, nous avons constaté que le Tribunal intègre les cas principaux, les cas uniques et les cas connexes à sa charge de travail (cas reçus), mais seulement les cas principaux et les cas uniques reçus par les tribunaux précédents. Les cas connexes sont multiples et sont réglés dans le cadre de l'arbitrage du cas principal.

Étant donné que seuls des cas connexes sont présentés, sans cas principaux, il est difficile de calculer avec exactitude la charge de travail du TOAT ou de vérifier l'évolution du nombre de cas d'un exercice à l'autre.

En revanche, la Utility and Review Board de la Nouvelle-Écosse nous a dit qu'aux fins de la production de rapports, elle regroupe plusieurs cas connexes en une seule décision si elles sont entendues en même temps, avec les mêmes éléments de preuve.

Nous avons calculé la charge de travail du TOAT sans cas connexes et constaté que son rapport annuel affiche des chiffres beaucoup plus élevés, allant de 9 % à 40 % (voir la **figure 13**). Le rapport annuel de 2022-2023 présentait des statistiques clés, comme le solde de dossiers en début d'exercice (1 678), le nombre de dossiers reçus (1 012) et le nombre de dossiers à la fin de l'exercice (1 712).

Figure 13 : Comparaison des statistiques sur la charge de travail du TOAT, 2021-2022 et 2022-2023

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Nombre de dossiers indiqués dans le rapport annuel du TOAT (A)	Nombre de dossiers calculé par le BVGO ¹ (B)	Différence (A-B=C)	Différence (%) (C÷A)
2021/2022²				
Solde d'ouverture	1 678	1 408	270	16
Cas reçus ¹	1 012	735	277	27
Nombre total de cas pour l'année	2 690	2 143	547	20
Cas résolus ^{1,3}	(978)	(591)	(387)	40
Solde de clôture	1 712	1 552	160	9
2022-2023				
Solde d'ouverture	1 728 ⁴	1 552	178	10
Cas reçus ¹	1 438	925	513	36
Nombre total de cas pour l'année	3 166	2 477	691	22
Cas résolus ^{1,3}	(825)	(1 015)	190	23
Solde de clôture	2 341	1 462	623	38

1 Comprend uniquement les cas principaux et les cas uniques. Les cas découlant d'un cas principal ont été exclus, car ils étaient souvent réglés en fonction de la décision prise dans le cas principal. Les dossiers reçus comprennent tous les cas marqués comme reçus au cours de l'exercice.

2. Pour la période du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022.

3. Les dossiers réglés comprennent tous les cas marqués comme étant réglés au cours de l'exercice, que ce soit au moyen de décisions, de désistements, de règlements ou d'autres moyens.

4. Le solde d'ouverture déclaré dans le rapport annuel 2022-2023 du TOAT ne correspond pas au solde de clôture indiqué dans son rapport annuel 2021-2022.

En 2022-2023, le TOAT a déclaré publiquement avoir réglé 825 cas. Nous avons constaté que seulement 309 cas avaient été réglés par décision du TOAT. Les autres affaires avaient été réglées par d'autres moyens, comme un désistement des parties, une fermeture pour dépôt tardif ou un règlement à l'extérieur du Tribunal. Le TOAT n'en faisait pas la distinction dans son rapport et les incluait dans la catégorie générale des dossiers réglés.

Recommandation 17

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- établir un seuil pour les cas « inactifs » à identifier et à déclarer de façon à les distinguer;
- collaborer avec les arbitres et les coordonnateurs de cas pour comprendre l'état des dossiers lorsque la cible de mesure du rendement n'est pas atteinte;

- dans la mesure du possible, collaborer avec les arbitres et les coordonnateurs de cas pour rendre des décisions et régler les cas rapidement;
- rendre compte avec exactitude de la charge de travail globale du TOAT en présentant les cas principaux et les cas uniques, et distinguer dans le rapport les cas réglés par arbitrage, par entente ou par d'autres moyens, comme un désistement.

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section **Recommandations et réponses des entités auditées**.

4.4.4 Les problèmes en milieu de travail ne sont pas entièrement réglés

De nombreux postes intérimaires ont été pourvus sans processus de recrutement ouvert et concurrentiel.

En février 2024, environ 40 % des employés du TOAT occupaient des postes intérimaires, ce qui signifie qu'ils exerçaient les fonctions associées à leur poste de façon temporaire. En 2023-2024, au moins sept postes de gestion intérimaire et d'autres postes ont été pourvus par du personnel interne, et les affectations allaient d'un an à plus de quatre ans. Ces employés intérimaires ont exercé des fonctions clés de l'organisation sans avoir été choisis dans le cadre d'un processus transparent et concurrentiel. Au 1^{er} octobre 2024, nous avons trouvé l'information suivante :

- » Une employée agit à titre de directrice générale depuis plus de quatre ans. La haute direction du MPG nous a dit qu'en raison du changement important de la structure du Tribunal et de la continuité nécessaire à l'organisation, le ministère n'avait pas mené de processus d'embauche concurrentiel pour pourvoir ce poste de façon permanente avant récemment. Le MPG a entamé le processus d'embauche qu'en avril 2024, soit plus de trois ans après le début du mandat de la directrice générale intérimaire.
- » Le poste d'attache de la directrice générale (chef, communications et renouvellement des activités) est occupé provisoirement par une autre personne depuis trois ans. Le TOAT a expliqué qu'il ne peut pas pourvoir de façon permanente le poste de chef, communications et renouvellement des activités, tant que le poste de directeur général n'est pas pourvu de façon permanente ou que la directrice générale n'est pas à la retraite. En mai 2024, le chef intérimaire a démissionné, et le poste intérimaire a été pourvu au moyen d'une déclaration d'intérêt (voir l'explication ci-dessous).
- » Un autre employé agit à titre de greffier (chef, gestion des cas) depuis plus de deux ans.
- » Trois personnes occupent un poste intérimaire de greffier adjoint (chefs d'équipe de gestion des cas) depuis près de deux ans, en moyenne.
- » Une employée occupe le poste de contrôleur par intérim depuis huit mois.

La direction du TOAT nous a affirmé que certains employés intérimaires avaient été sélectionnés au moyen de déclarations d'intérêt internes, qui sont couramment utilisées au sein de la fonction publique de l'Ontario (FPO). Les déclarations d'intérêt sont des offres d'emploi diffusées de façon informelle, habituellement par l'intermédiaire du réseau interne des employés de la FPO. Les gestionnaires peuvent devoir pourvoir rapidement les postes vacants en cas d'urgence ou d'imprévu. Ces pratiques peuvent donner l'impression que le processus de recrutement n'est pas juste et transparent, car les déclarations d'intérêt ne donnent pas une chance égale à tous les employés qualifiés de la FPO ou aux candidats à l'extérieur de la fonction publique.

Au cours de notre audit, la direction du TOAT a continué de travailler à réduire le nombre d'employés intérimaires en les convertissant en employés permanents ou en recrutant au sein de la FPO. Le 1^{er} septembre 2024, environ 27 % des membres du personnel du TOAT (35 sur 110) occupaient toujours leur poste par intérim.

Les problèmes récurrents en milieu de travail et les recommandations découlant des examens du milieu de travail indiquent la nécessité d'un soutien de ressources humaines (RH) pour le TOAT.

Le modèle centralisé des RH de la FPO ne permet pas au TOAT d'avoir une fonction interne et autonome de RH. Au lieu de cela, une coordonnatrice des services opérationnels fournit un soutien administratif à la direction du TOAT sur demande.

La direction nous a dit que les gestionnaires du TOAT ont mené certaines activités de RH clés, comme le recrutement, avec le soutien de l'équipe centralisée d'acquisition de talents du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

À la fin de 2021 en 2022, des personnes ont affirmé au MPG avoir subi des pratiques d'embauche déloyales, un traitement inéquitable et de l'intimidation en milieu de travail. En réponse à ces allégations, le MPG et le TOAT ont mené un examen du milieu de travail au Tribunal en collaboration avec le SCT. L'examen comprenait des entrevues avec les plaignants, ainsi qu'avec d'autres membres du Tribunal sélectionnés par sa direction.

Un rapport de janvier 2023 préparé à la suite de l'examen présentait des points de vue positifs et plus critiques sur le milieu de travail du Tribunal et formulait des recommandations constructives pour l'améliorer. Compte tenu de la nature délicate et confidentielle des allégations, la direction du TOAT n'a pas communiqué le rapport à son personnel.

Au moment de notre audit, la direction du MPG a exprimé des préoccupations au sujet du rapport. Elle a notamment fait valoir qu'il était fondé sur les commentaires d'un nombre limité de personnes, qu'il contenait plusieurs inexactitudes factuelles soulevées par la directrice générale intérimaire du TOAT, que certains des renseignements concernaient une conduite et des conditions de travail antérieures et que les recommandations étaient ambiguës et se chevauchaient. Nous avons constaté que la direction du MPG n'avait pas demandé d'autres précisions aux représentants du SCT pour résoudre ces problèmes et avait décidé que le TOAT n'était pas tenu de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport.

Ensuite, au printemps 2023, l'Unité des activités stratégiques des ressources humaines du MPG a tenu des séances de discussion au TOAT pour échanger en profondeur avec un plus grand groupe d'employés et d'arbitres. Ces séances ont permis de dresser pour le Tribunal une liste de recommandations (voir [l'annexe 5](#)) semblables à celles formulées par l'examen initial.

En 2024, la directrice générale du TOAT a commencé à mettre en œuvre certaines de ces recommandations, comme la formation sur le Code de déontologie, un nouveau protocole d'embauche et des formations de perfectionnement professionnel pour les membres du personnel. Certaines recommandations formulées au cours de l'examen initial et des séances de discussion n'ont toujours pas été appliquées, notamment concernant la diversité, l'équité et l'inclusion, et il en va de même pour les lacunes en matière de pratiques d'embauche.

En juillet 2024, la conseillère en prévention de la discrimination et du harcèlement au travail du SCT a reçu une nouvelle plainte d'un membre du TOAT pour intimidation et harcèlement au travail. Au moment de notre audit, le 1^{er} octobre 2024, la plainte faisait l'objet d'une enquête et était en attente de règlement.

Recommandation 18

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT pour :

- utiliser son Unité des activités stratégiques des ressources humaines pour améliorer l'examen et la surveillance des activités de ressources humaines du Tribunal, ainsi que les conseils connexes;
- amorcer immédiatement un processus de recrutement concurrentiel fondé sur le mérite pour les postes actuellement occupés par intérim;
- mettre en œuvre les recommandations découlant de divers examens du milieu de travail et accroître la responsabilité de la direction du TOAT à l'égard de la mise en œuvre des recommandations en suspens;
- faire appel à une entité sans lien de dépendance avec le gouvernement pour réévaluer l'environnement de travail au TOAT;

Les réponses des entités auditées sont présentées à la section [Recommandations et réponses des entités auditées](#).

Recommandations et réponses de l'entité auditée

Recommandation 1

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT et le MAML pour clarifier et communiquer l'indépendance du mandat décisionnel du Tribunal en supprimant et en évitant les références à des priorités gouvernementales particulières, comme la hausse de l'offre de logements, dans toutes les communications et représentations publiques.

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG convient que le TOAT continue à exécuter son mandat décisionnel de façon indépendante, conformément à la loi, dont la *Loi sur l'aménagement du territoire* et à d'autres mécanismes connexes. Le MPG, en collaboration avec le MAML et le TOAT, examinera les communications pour en assurer la clarté au sujet du rôle décisionnel indépendant du Tribunal.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT accepte de collaborer avec le MPG pour clarifier son rôle décisionnel indépendant et le communiquer ainsi au public.

Recommandation 2

Nous recommandons que le TOAT précise sa politique pour déterminer le montant à accorder et le délai de paiement s'il obtient le pouvoir d'attribuer les dépens à la partie qui a eu gain de cause.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation. Le pouvoir n'a pas été accordé et le moment, en cas de proclamation, n'est pas encore connu.

À l'heure actuelle, le TOAT ne prévoit pas modifier ses règles en place, qui exigent que des dépens soient adjugés uniquement dans les cas où une partie a agi de mauvaise foi ou de façon déraisonnable ou frivole. Le TOAT examinera et précisera ses règles si la modification à la LTOAT est promulguée.

Recommandation 3

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT et les autres ministères concernés et tienne compte des commentaires découlant des consultations avec le public et les groupes d'intervenants, au besoin, pour :

- réévaluer le coût et les avantages de l'ancien Centre d'assistance pour les appels en matière d'aménagement local;
- mettre en place une structure appropriée pour fournir un soutien juridique au public quant aux questions dont est saisi le Tribunal, selon la présente analyse.

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG collaborera avec le TOAT et d'autres ministères concernés à l'élaboration de solutions pour accroître l'accès à la justice devant le Tribunal, ce qui, sous réserve des directives du gouvernement, pourrait inclure la prise en compte de la nécessité d'offrir un soutien juridique au public quant aux questions dont est saisie cette instance.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT collaborera avec le MPG et le MAML pour trouver des moyens d'accroître l'accès à la justice.

Recommandation 4

Nous recommandons que le TOAT, en consultation avec le MPG exécute ce qui suit :

- examiner la composition des dossiers d'appel du Tribunal et déterminer les domaines de pratique et le nombre d'années d'expérience qu'un candidat devrait avoir pour devenir arbitre du TOAT;
- élaborer une matrice des compétences pour définir les exigences du Tribunal en matière d'expérience et orienter la sélection des arbitres;
- recommander uniquement les candidats qui répondent à ses exigences en fonction de la matrice de compétences.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT reconnaît l'importance d'avoir des arbitres qualifiés. En consultation avec le MPG, il confirmera les exigences pour les arbitres et élaborera une matrice des compétences pour orienter et éclairer les recommandations de candidats aux fins d'approbation par le gouvernement.

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG aidera le TOAT à élaborer une matrice des compétences pour orienter et éclairer le processus d'évaluation des arbitres qualifiés.

Recommandation 5

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT pour :

- préparer une analyse de rentabilisation en vue d'évaluer la nécessité d'ajuster la rémunération pour la rendre plus concurrentielle et attirer plus de candidats intéressés à l'arbitrage;
- si l'analyse de rentabilisation est justifiée, la soumettre au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement.

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG collaborera avec le TOAT et le SCT afin de trouver des moyens de faire une telle analyse.

Recommandation 6

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer un système centralisé pour consigner, comparer et suivre les résultats d'évaluation de tous les membres du comité pour chaque candidat à un concours de recrutement d'arbitres;
- créer une politique pour conserver tous les documents relatifs à chaque concours, y compris les résultats d'évaluation de chaque candidat retenu pour une entrevue;
- veiller à ce que toutes les recommandations de reconduction de mandat soient étayées par des documents confirmant la compétence et le mérite des arbitres.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et améliorera les processus de documentation et de conservation des principaux documents concernant les concours de recrutement d'arbitres et les reconductions de mandat, y compris les résultats de l'évaluation par les membres du comité de recrutement et les documents à l'appui des recommandations de reconduction du mandat. Une politique de conservation des documents correspondante sera créée.

Recommandation 7

Nous recommandons que le TOAT collabore avec le MPG pour :

- mettre en œuvre un processus visant à trouver et à vérifier de façon proactive les antécédents professionnels et personnels des candidats intéressés à l'arbitrage afin que les conflits d'intérêts potentiels des personnes choisies ou les risques pour leur impartialité puissent être cernés et évalués par les décideurs tout au long du processus de nomination;
- établir des critères à satisfaire pour qu'un conflit d'intérêts potentiel ou un risque pour l'impartialité des candidats intéressés à l'arbitrage présente un risque pour le TOAT et demander que les cas connexes soient renvoyés au Commissariat à l'intégrité de l'Ontario aux fins d'évaluation indépendante avant la nomination;
- élaborer un processus officiel pour confirmer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avant l'attribution de chaque dossier à l'arbitre.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et reconnaît l'importance de gérer de façon proactive les conflits d'intérêts potentiels. Il collaborera avec le MPG pour renforcer les pratiques de présélection des candidats intéressés à l'arbitrage et officialiser ses processus d'attribution des cas afin d'éviter les conflits d'intérêts potentiels. Le TOAT élaborera un protocole afin de savoir quand renvoyer des dossiers au BCIO.

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG aidera le TOAT à examiner et à renforcer ses pratiques et protocoles actuels afin de gérer de façon proactive les conflits d'intérêts potentiels.

Recommandation 8

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- examiner les pratiques exemplaires liées à l'évaluation du rendement des arbitres et à leur perfectionnement professionnel;
- élaborer un processus officiel d'examen de la qualité des audiences et des décisions fondé sur des pratiques exemplaires;
- recueillir les commentaires des arbitres à l'intention des arbitres en tant que procédure d'évaluation du rendement et les utiliser pour déterminer les besoins en matière de formation et de perfectionnement professionnel;
- documenter et fournir les commentaires écrits aux arbitres dans le cadre du processus annuel d'évaluation du rendement des arbitres.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et examinera et mettra à jour son processus d'évaluation du rendement des arbitres et de documentation en fonction des pratiques exemplaires,

renforcera ses pratiques d'assurance de la qualité des audiences et des décisions et assurera l'harmonisation avec les objectifs de perfectionnement professionnel. La rétroaction donnée aux arbitres dans le cadre de l'évaluation du rendement sera documentée. À titre d'exemple, une rétroaction écrite est maintenant fournie et communiquée aux arbitres.

Recommandation 9

Nous recommandons que le MPG, en collaboration avec le MAML, entreprenne immédiatement les évaluations nécessaires pour terminer l'examen du mandat du TOAT d'ici 2026-2027, notamment en menant les activités suivantes :

- mener une étude approfondie des pratiques de règlement extrajudiciaire des différends d'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse et l'Alberta;
- évaluer les avantages et les inconvénients de différents modèles de règlement des différends en matière d'aménagement du territoire pour la province (un arbitrage contradictoire quasi judiciaire par rapport à un examen des décisions municipales), y compris les mesures à prendre pour atténuer les risques cernés par le MAML dans le cadre du changement de mandat de 2019;
- évaluer la possibilité d'accorder une plus grande importance aux travaux d'aménagement du territoire effectués par les municipalités;
- proposer en temps opportun les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des réformes cernées au cours de l'examen du mandat.

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG confirme que l'examen du mandat du TOAT devrait être terminé d'ici le 31 mars 2027, conformément au délai approuvé par le SCT.

En outre, le MPG sollicitera les commentaires du MAML concernant l'examen des pratiques de règlement extrajudiciaire des différends d'autres administrations et l'évaluation de différents modèles potentiels, et recommandera les changements nécessaires dans le cadre de l'examen du mandat.

Recommandation 10

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- consulter ses arbitres, le MPG, le MAML et d'autres intervenants afin d'évaluer et de déterminer l'orientation écrite à élaborer pour améliorer l'uniformité et la transparence générales du processus décisionnel du TOAT;
- examiner et adopter des pratiques exemplaires d'autres tribunaux pour accroître la transparence de son processus d'audiences, comme rendre facilement accessibles les éléments de preuve examinés par le Tribunal sur son site Web, publier un calendrier des audiences à venir et enregistrer les audiences.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT accepte de consulter des intervenants pour établir une orientation, procéder à un examen et appliquer des pratiques exemplaires en vue de rendre son processus décisionnel plus cohérent et transparent.

Réponse du ministre du Procureur général

Le MPG aidera le TOAT au besoin tout en respectant l'indépendance décisionnelle du Tribunal.

Recommandation 11

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer un processus pour renvoyer plus de cas à la médiation;
- créer des mesures du rendement pour surveiller l'efficacité du recours à la médiation et en rendre compte, comme le pourcentage de cas renvoyés à la médiation et le pourcentage de cas réglés par médiation;
- effectuer une analyse coûts-avantages et surveiller la charge de travail pour déterminer si l'embauche de médiateurs externes est le moyen le plus rentable d'offrir des services de médiation.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et reconnaît l'importance d'augmenter le nombre de cas renvoyés à la médiation. Le Tribunal élaborera un processus pour augmenter le nombre de cas renvoyés à son service de médiation, mesurer son rendement et déterminer la façon la plus efficace d'offrir la médiation. Les futures mises à jour du SITOAT comprendront le suivi des cas renvoyés à la médiation et réglés par cette instance.

Recommandation 12

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- établir des mesures du rendement pour les données sur la charge de travail qui s'harmonisent avec les pratiques exemplaires des tribunaux semblables;
- établir des mesures de rendement pour le règlement des cas et le délai global de traitement des cas;
- analyser régulièrement les données sur les cas à traiter pour comprendre mieux sa charge de travail, éclairer ses besoins en matière de ressources et appuyer ses futures demandes budgétaires et de financement;
- analyser et surveiller la durée moyenne de chaque étape du cycle de vie de traitement des cas, et la comparer aux mesures de rendement établies afin de repérer les goulots d'étranglement potentiels et d'en comprendre l'origine;

- s'attaquer aux causes fondamentales des arriérés de dossiers en cernant les pratiques exemplaires et en apportant des améliorations opérationnelles.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation; il examinera et élargira ses mesures du rendement relatives à la charge de travail et au cycle de vie, analysera régulièrement les données sur la charge de travail et le traitement des cas, et utilisera les données pour étayer les demandes de financement et améliorer le rendement.

Recommandation 13

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer et mettre en œuvre un système pour tenir dûment compte des activités professionnelles qui ne sont pas actuellement saisies, comme la rédaction de décisions, la préparation aux audiences et d'autres tâches administratives;
- examiner et analyser régulièrement le temps que les arbitres consacrent à diverses activités afin de déterminer les niveaux d'utilisation optimaux et les mesures qui permettraient de rééquilibrer la charge de travail;
- établir un protocole de mise au calendrier et de report des dates d'audience afin de réduire le temps perdu en raison des annulations et des audiences qui se terminent plus tôt que prévu.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT est d'accord avec l'objectif d'utiliser de façon optimale le temps des arbitres et d'équilibrer les charges de travail. Le Tribunal examinera ses pratiques d'établissement de l'horaire des arbitres et déterminera des façons d'améliorer la répartition du travail et la (re)planification.

Recommandation 14

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT pour surveiller l'utilisation du nouvel étage, y compris les salles de réunion, et déterminer si l'espace supplémentaire est nécessaire et s'il est possible de réduire les coûts.

Réponse du ministre du Procureur général

Le MPG collaborera avec le TOAT pour évaluer ses besoins en matière d'installations et cerner, entre autres, des occasions de réduction de coûts. Cet exercice se poursuivra tant que le Tribunal poursuivra ses activités de transition, dont le peaufinement de ses plans d'audience en personne.

Recommandation 15

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- élaborer des mesures du rendement qui couvrent l'ensemble du cycle de vie de traitement des cas ainsi que toutes les étapes de celui-ci et en rendre compte;
- classer les divers types de dossiers reçus afin d'établir différentes cibles de mesure du rendement en fonction de ces types;
- surveiller les situations où les cibles ne sont pas atteintes.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et reconnaît l'importance d'établir des mesures de rendement constructives. Le Tribunal examinera ses mesures de rendement existantes, en établira des nouvelles en fonction du cycle de vie de traitement des cas et des types de cas, et surveillera son rendement en fonction des cibles fixées.

Recommandation 16

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- effectuer un examen officiel de l'intégrité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des données sur les cas entrés dans son système de gestion des cas;
- à partir des résultats de cet examen, mettre à jour le système de gestion des cas, créer des définitions et des protocoles pour la saisie et la gestion des données et offrir une formation supplémentaire au personnel;
- améliorer et élaborer le processus courant d'analyse des données en déterminant et en créant des rapports utiles pour éclairer les décisions de gestion (p. ex. équilibrer les charges de travail) et pour favoriser la surveillance du rendement des activités du TOAT.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et reconnaît l'importance de l'intégrité des données. Le Tribunal examinera les problèmes de qualité des données et les éliminera en apportant des changements aux systèmes. Il améliorera les protocoles, notamment les règles opérationnelles et les définitions de données, ainsi que la formation du personnel. Le TOAT produira aussi des rapports par souci d'assurance de la qualité et pour éclairer les décisions de la direction.

Recommandation 17

Nous recommandons ce qui suit pour le TOAT :

- établir un seuil pour les cas « inactifs » à identifier et à déclarer de façon à les distinguer;

- collaborer avec les arbitres et les coordonnateurs de cas pour comprendre l'état des dossiers lorsque la cible de mesure du rendement n'est pas atteinte;
- dans la mesure du possible, collaborer avec les arbitres et les coordonnateurs de cas pour rendre des décisions et régler les cas rapidement;
- rendre compte avec exactitude de la charge de travail globale du TOAT en présentant les cas principaux et les cas uniques, et distinguer dans le rapport les cas réglés par arbitrage, par entente ou par d'autres moyens, comme un désistement.

Réponse du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Le TOAT souscrit à cette recommandation et passera en revue le seuil pour les cas inactifs. Le Tribunal a réglé les dossiers antérieurs qui ont été déposés avant juin 2021. Le nombre de dossiers antérieurs en instance a encore été réduit et s'élevait à environ 130 en novembre 2024.

Le TOAT évaluera ses dossiers en instance et travaillera avec les arbitres pour accélérer le prononcé des décisions et le règlement des cas. Il examinera également ses protocoles de communication de données et ses définitions afin que ses rapports soient plus exacts et précis.

Recommandation 18

Nous recommandons que le MPG collabore avec le TOAT pour :

- utiliser son Unité des activités stratégiques des ressources humaines pour améliorer l'examen et la surveillance des activités de ressources humaines du Tribunal, ainsi que les conseils connexes;
- amorcer immédiatement un processus de recrutement concurrentiel fondé sur le mérite pour les postes actuellement occupés par intérim;
- mettre en œuvre les recommandations découlant de divers examens du milieu de travail et accroître la responsabilité de la direction du TOAT à l'égard de la mise en œuvre des recommandations en suspens;
- faire appel à une entité sans lien de dépendance avec le gouvernement pour réévaluer l'environnement de travail au TOAT;

Réponse du ministère du Procureur général

Le MPG optimisera les mécanismes de responsabilisation existants et continuera de travailler avec son Unité des activités stratégiques des RH, le TOAT et les ministères responsables des services ministériels de soutien centralisés (p. ex. Secrétariat du Conseil du Trésor) pour aider le Tribunal à régler les questions de RH, au besoin.

Le ministère l'aidera à pourvoir les postes par le truchement de processus concurrentiels fondés sur le mérite, conformément à la politique de recrutement existante du Tribunal, tout

en respectant les clauses des conventions collectives et les politiques en matière de ressources humaines.

Le MPG aidera également le TOAT à mettre en œuvre les recommandations réalisables découlant des examens du milieu de travail et, en collaboration avec son Unité des activités stratégiques des RH, vérifiera auprès du personnel du Tribunal si la mise en œuvre de ces recommandations a permis de régler les problèmes soulevés lors des séances de discussion.

Critères d'audit

Dans la planification de ses travaux, le Bureau a déterminé les critères d'audit auxquels il aurait recours pour atteindre ses objectifs en la matière (voir la **section 3.0**). Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction du TOAT et du MPG a examiné nos objectifs et les critères connexes, et en a reconnu la pertinence.

Voici nos critères pour les objectifs liés aux processus du TOAT :

1. Le TOAT retient, évalue et recommande des candidats qualifiés pour la nomination des arbitres et la reconduction de mandat au moyen d'un processus transparent, concurrentiel et fondé sur le mérite.
2. Des processus efficaces sont en place pour s'assurer que les décisions du TOAT (y compris celles prononcées en médiation) sont impartiales, indépendantes et justifiables, et qu'elles sont fondées sur l'évaluation par les arbitres des éléments de preuve qui leur sont présentés.
3. Le TOAT dispose de processus efficaces et efficaces pour s'acquitter systématiquement de son mandat législatif et respecter son engagement en matière d'accès à la justice.
4. Des processus efficaces et efficaces sont en place pour assurer le règlement équitable, transparent et rapide des dossiers d'appel, conformément aux normes de service établies et aux pratiques exemplaires.
5. Des processus efficaces sont en place pour veiller à ce que les ressources humaines, les systèmes d'information et les installations du TOAT soient utilisés efficacement et dans un souci d'économie, à l'appui de sa fonction d'arbitrage.
6. Le TOAT établit des mesures de rendement pertinentes et recueille des données fiables pour soutenir la prise de décisions et de la production de rapports publics.

Voici nos critères pour les objectifs liés aux processus du MPG :

1. Le rôle et les responsabilités du TOAT sont bien définis et correspondent à son mandat quasi judiciaire de règlement équitable, efficace et efficace des différends.
2. Des processus efficaces et efficaces sont en place pour permettre la surveillance des activités du TOAT.
3. Des processus efficaces et efficaces sont en place pour assurer un processus de sélection concurrentiel et fondé sur le mérite des candidats recommandés aux fins de nomination ou de reconduction de mandat.

Approche d'audit

L'audit s'est déroulé de janvier à octobre 2024. Nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction du TOAT et du MPG indiquant que, le 28 novembre 2024, elle nous avait transmis toute l'information qui avait été portée à sa connaissance et qui pouvait sensiblement influencer sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Dans le cadre de notre travail d'audit, nous avons réalisé les tâches suivantes :

- » interviewer le personnel compétent du TOAT, du MPG et du MAML;
- » examiner, analyser et confirmer l'exactitude des données du SITOAT et de l'ancien système de gestion des cas;
- » assister à 30 études de cause en groupe et audiences du TOAT;
- » examiner plus de 100 décisions;
- » évaluer 43 nominations d'arbitres et reconduction de mandat;
- » examiner l'établissement des horaires et analyser la charge de travail de chaque membre du personnel ou arbitre;
- » interviewer d'anciens membres du personnel et arbitres;
- » discuter avec des intervenants externes et des experts, dont 10 municipalités, deux organismes d'aménagement, deux associations de constructeurs, quatre intervenants environnementaux, un groupe de contribuables, deux organismes semblables (organisme d'appel local de Toronto et Tribunaux Ontario), deux groupes de défense des intérêts et trois experts.
- » s'entretenir avec d'autres administrations canadiennes, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et la Nouvelle-Écosse, pour comprendre leur approche de règlement des différends liés à l'aménagement du territoire;
- » effectuer des recherches sur les lois et règlements de l'Ontario pertinents;
- » examiner les courriels pertinents recueillis auprès du MPG;
- » confirmer l'exactitude factuelle des renseignements contenus dans les constatations de l'audit auprès de l'entité auditée.

Opinion d'audit

À Son Honneur le Président de l'Assemblée législative :

Nous avons réalisé nos travaux pour le présent audit et présenté les résultats de notre examen conformément à la Norme canadienne de missions de certification 3001 – *Missions d'appréciation directe* publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Nous avons également obtenu un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario applique les normes canadiennes de gestion de la qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de gestion de la qualité comprenant des politiques et des consignes documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des critères législatifs et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui est fondé sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nous estimons que les éléments probants obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions.

3 décembre 2024



Shelley Spence, FCPA, FCA, LPA

Vérificatrice générale

Toronto (Ontario)

Glossaire

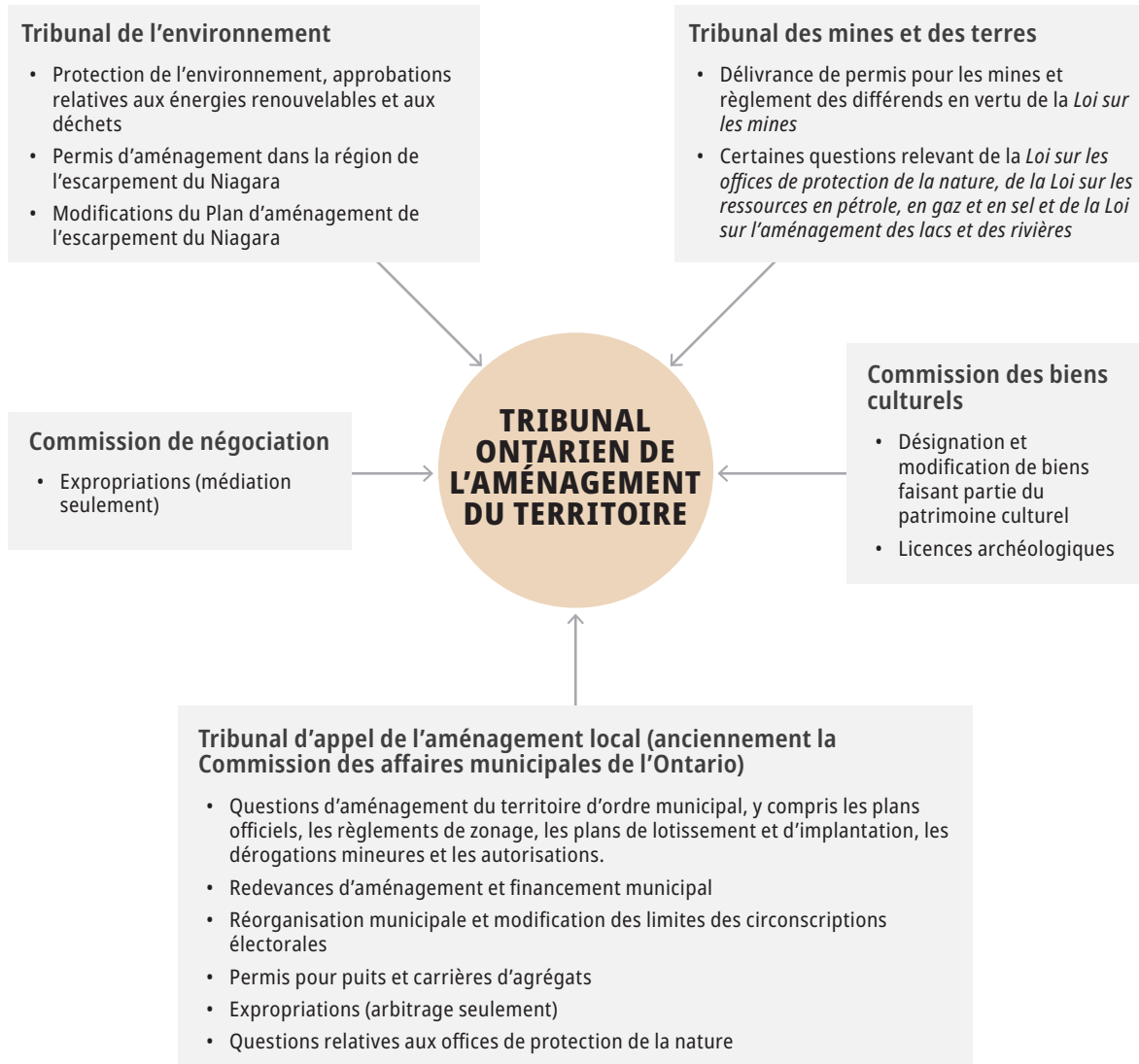
Terme	Définition
Appel d'une tierce partie	Tout appel qui n'est interjeté ni par l'auteur de la demande ni par l'autorité appropriaire.
Appel	Contestation par une personne, un groupe de personnes ou une entreprise d'une décision prise par une autorité appropriaire ou un décideur gouvernemental.
Appelant	Personne qui entame une procédure devant le TOAT et interjette appel d'une décision (ou absence de décision).
Arbitrage	Méthode de règlement des différends dans le cadre duquel un arbitre entend des témoignages et rend une décision ou une ordonnance officielle.
Arbitre	Personne nommée pour une première fois ou de nouveau au sein d'un tribunal, qui est chargée de présider les audiences et de régler les cas en arbitrage.
Cadre provincial d'aménagement du territoire	Ensemble de politiques et de plans émis par la province qui fournissent une orientation quant aux questions d'intérêt provincial liées à l'aménagement du territoire. Parmi ces politiques et plans, mentionnons la Déclaration de principes provinciale, 2020 (mise à jour en octobre 2024 et rebaptisée Déclaration provinciale sur la planification), le plan <i>En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe</i> (révoqué en octobre 2024) et le Plan de la ceinture de verdure. La <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> exige que toutes les décisions d'aménagement du territoire prises par les municipalités et le TOAT soient cohérentes et conformes à ces plans et politiques.
Cas prioritaire	Cas considéré comme plus important qu'un autre et traité comme tel.
Charge de travail	Quantité de travail affectée à un arbitre ou à un membre du personnel à un moment donné.
Concours	Processus de sélection d'un ou de plusieurs candidats parmi toutes les personnes qui s'intéressent à un poste en fonction de critères ou de qualifications prédéterminés.
Conflit d'intérêts	<p>Situation où personne a des intérêts personnels, professionnels ou financiers qui entrent en conflit ou qui pourraient entrer en conflit avec les intérêts de l'entité au sein de laquelle elle peut être nommée ou les fonctions qu'elle sera appelée à exercer, ainsi qu'avec ses fonctions à titre de personne nommée. Il peut s'agir d'un :</p> <p>Conflit d'intérêts réel, soit un conflit direct entre les fonctions et responsabilités actuelles d'une personne et ses intérêts personnels.</p> <p>Conflit d'intérêts perçu, c'est-à-dire qu'il peut exister si les intérêts personnels d'une personne risquent d'influer indûment sur l'exécution de ses fonctions.</p> <p>Conflit d'intérêts potentiel, soit un conflit qui se produit lorsqu'une personne a des intérêts personnels qui pourraient éventuellement entrer en conflit avec ses fonctions officielles.</p>
Dossier antérieur	Dossier déposé auprès d'un tribunal précédent, avant l'établissement du TOAT le 1 ^{er} juin 2021.

Terme	Définition
Dossier ou cas	Peut contenir un ou plusieurs appels, lorsque tous les appels portent sur le même terrain. Un cas « principal » s'entend d'un dossier d'appel auquel sont associés d'autres cas. Un cas « unique » s'entend d'un dossier d'appel auquel aucun autre cas n'est rattaché. Les cas connexes sont traités avec le cas principal, tandis que les cas uniques sont traités individuellement.
Décisions	Décisions d'appel prises par les arbitres du TOAT par le truchement desquelles les cas sont réglés après les audiences. Ce terme exclut les autres types de décisions liées aux activités préparatoires à l'audience, comme les études de cause en groupe.
Dérogation mineure ou autorisation	Permission de construire ou de rénover un bâtiment d'une manière qui ne respecte pas les règlements de zonage municipaux, ou de diviser une parcelle en plus petits lots.
Expropriation	Processus par lequel le gouvernement prend des biens privés à des fins publiques, comme la construction d'infrastructures. En vertu de la <i>Loi sur l'expropriation</i> , une indemnité doit être versée au propriétaire foncier, qui peut contester devant le TOAT la valeur en dollars offerte.
Impartialité	Fait de rendre une décision en fonction de critères justes et objectifs, plutôt que sur la base d'un parti pris, d'un préjugé ou de la préférence de l'avantage d'une personne au détriment d'une autre, pour des raisons inappropriées.
Indépendance	Absence d'influence ou de contrôle par d'autres en ce qui a trait aux opinions ou à la conduite.
Médiateur	Personne chargée des dossiers en médiation. Si un arbitre s'occupe d'un dossier en médiation, il ne peut statuer sur la même affaire si celle-ci passe à l'arbitrage.
Médiation	Solution de rechange à l'arbitrage, où les parties choisissent volontairement de négocier activement leurs positions et les résultats souhaités, avec l'aide d'un médiateur. Il ne s'agit pas d'un processus juridiquement contraignant.
Parties	Terme juridique désignant l'appelant et l'administrateur ou la municipalité, dont la décision visée par un appel. Si une personne ou une entité autre que l'appelant ou le décideur cherche à devenir partie à un appel, le TOAT doit déterminer s'il y a lieu d'accueillir sa demande.
Personnel intérimaire	Personnel qui exerce les fonctions associées à un poste de façon temporaire.
Plan officiel	Plan de la municipalité sur l'utilisation du territoire de la collectivité. Les plans officiels traitent généralement de l'endroit où pourraient de construire de nouveaux logements, des bureaux et des bâtiments industriels, des services (comme les écoles, les routes et les réseaux d'aqueduc) qui peuvent être nécessaires et de l'ordre dans lequel certains secteurs de la collectivité peuvent croître. Un plan secondaire est un plan d'aménagement du territoire pour un secteur particulier dans le plan officiel de la municipalité.
Processus fondé sur le mérite	Processus d'embauche de candidats en fonction de leurs qualifications, compétences ou aptitudes.

Terme	Définition
Règlement de zonage	Réglementation municipale qui régit la façon dont certaines parcelles de terrain peuvent être utilisées et les types de bâtiments qui peuvent être construits (p. ex. hauteur, volume, marges de recul par rapport à la rue). Les règlements de zonage servent à appliquer les politiques découlant du plan officiel des municipalités.
Tribunaux décisionnels Ontario	Groupe de 13 tribunaux décisionnels ayant pour mandat de résoudre et de trancher des questions relatives à la sécurité, à la délivrance de permis, à l'évaluation foncière, à la location à usage d'habitation et à la justice sociale. Le TOAT est indépendant de Tribunaux décisionnels Ontario.

Annexe 1: Mandats des anciens tribunaux qui forment maintenant le TOAT

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Annexe 2: Principales lois en vertu desquelles les appels peuvent être interjetés auprès du TOAT

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Ministère responsable	Lois
Affaires civiques et Multiculturalisme	<i>Loi sur le patrimoine de l'Ontario</i>
Affaires municipales et Logement	<i>Loi de 2006 sur la cité de Toronto</i> <i>Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement</i> <i>Loi de 2001 sur les municipalités</i> <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>
Agriculture, Alimentation et Agroentreprise	<i>Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs</i>
Environnement, Protection de la nature et Parcs	<i>Loi de 2006 sur l'eau saine</i> <i>Charte des droits environnementaux de 1993</i> <i>Loi sur la protection de l'environnement</i> <i>Loi sur les ressources en eau de l'Ontario</i> <i>Loi sur les pesticides</i> <i>Loi de 2016 sur la récupération des ressources et l'économie circulaire</i>
Mines	<i>Loi sur les mines</i>
Procureur général, Collèges et Universités, Santé et Infrastructure	<i>Loi sur l'expropriation</i>
Richesses naturelles	<i>Loi sur les ressources en agrégats</i> <i>Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières</i> <i>Loi sur les ressources en pétrole, en gaz et en sel</i> <i>Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara</i>
Services au public et aux entreprises et Approvisionnement	<i>Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation</i>

Annexe 3: Processus d'appel du TOAT

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Étape	Activités principales
Réception et examen	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel du TOAT reçoit les appels, les demandes et les renvois par courriel, par la poste ou dans le portail de dossiers électroniques, de la part des appelants. Le personnel du TOAT examine les documents pour s'assurer qu'ils sont complets, prépare le résumé du cas pour l'arbitre et saisit les données dans le système de gestion des cas. Une fois saisies, les données sont automatiquement affichées sur le site Web du TOAT.
Établissement des priorités et du calendrier	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel du TOAT classe le dossier en fonction de sa priorité, fixe les heures d'audience et peut suggérer une médiation aux parties. Le président du TOAT assigne l'arbitre au dossier. Le personnel du TOAT émet des avis aux parties.
Étude de cause en groupe	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel du TOAT communique avec les parties pendant des semaines ou des mois pour recueillir tous les éléments de preuve pertinents et autres renseignements nécessaires à l'audience. Une étude de cause en groupe est tenue avant l'audience pour déterminer les principales questions du différend et orienter le processus menant à l'audience.
Médiation	<ul style="list-style-type: none"> La médiation peut être le premier événement, après l'étude de cause en groupe ou au lieu d'une audience.
Audience	<ul style="list-style-type: none"> Les parties (comme les propriétaires fonciers, les municipalités et les groupes communautaires) et leurs avocats présentent leurs arguments, leurs témoignages d'experts et leurs analyses techniques comme preuve à l'arbitre du TOAT.
Post-audience et prononcé de la décision	<ul style="list-style-type: none"> L'arbitre examine la preuve présentée et délibère. L'arbitre rédige la décision. Un vice-président du TOAT examine le projet de décision et fournit de la rétroaction à l'arbitre aux fins d'examen, et l'arbitre peut également demander un examen juridique. L'arbitre rédige la décision finale, que le personnel communique ensuite aux parties et publie sur le site Web du TOAT et le site Web de l'Institut canadien d'information juridique (CanLII).
Fermeture	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel du TOAT saisit les renseignements pertinents et ferme le cas dans le système de gestion des cas du Tribunal.

Annexe 4: Questions d'intérêt provincial dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*

Source : *Loi sur l'aménagement du territoire*, partie 1, article 2

Loi sur l'aménagement du territoire, article 2

Dans l'exercice des responsabilités que leur confie la présente loi, le ministre, le conseil d'une municipalité, le conseil local, le conseil d'aménagement et le Tribunal tiennent compte, entre autres, des questions d'intérêt provincial telles que :

- la protection des écosystèmes, y compris les zones à l'état naturel avec leurs caractéristiques et leurs fonctions;
- la protection des ressources agricoles de la province;
- la préservation et la gestion des richesses naturelles et minières;
- la préservation des éléments qui présentent un intérêt considérable sur le plan architectural, culturel, historique, archéologique ou scientifique;
- la fourniture, l'utilisation efficace et la conservation de l'énergie et de l'eau;
- la fourniture adéquate et l'utilisation efficace de services de communication, de transport, d'égout et d'approvisionnement en eau et de systèmes de gestion des déchets;
- la minimisation des déchets;
- le développement ordonné de collectivités sécuritaires et salubres;
- l'accessibilité aux personnes handicapées de toutes les installations, de tous les services et de toutes les questions auxquels s'applique la présente loi;
- la mise en place et la répartition adéquates de services éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels et récréatifs;
- la mise en place adéquate d'une gamme complète de logements, y compris les logements abordables;
- la création de possibilités d'emploi adéquates;
- la protection du bien-être économique et financier de la province et de ses municipalités;
- la coordination des projets d'aménagement du territoire entrepris par des organismes publics;
- la résolution des conflits en matière d'aménagement du territoire touchant des intérêts publics et privés;
- la protection de la santé et de la sécurité publiques;
- le choix approprié des lieux de croissance et d'expansion;
- la promotion d'un développement conçu pour être durable, pour appuyer les transports en commun et pour favoriser les piétons;
- la promotion de modèles de construction qui, à la fois :
 - sont bien conçus,
 - favorisent un sentiment d'appartenance au lieu,
 - prévoient des espaces publics de qualité supérieure qui sont sécuritaires, accessibles, attrayants et dynamiques;
- l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique.

Annexe 5: Recommandations découlant de l'étude menée par l'Unité des activités stratégiques des ressources humaines du ministère du Procureur général

Source : Ministère du Procureur général

Recommandations communiquées à l'assemblée générale du personnel

- » Acquérir une compréhension et une connaissance de base des principales politiques d'équité, de diversité et d'inclusion (EDI) de la FPO.
- » Envisager d'organiser une séance sur le code de conduite de la FPO afin de sensibiliser davantage le personnel et la direction aux politiques de la FPO en matière d'EDI et de confirmer les attentes en matière de comportements conformes au code de conduite.
- » Demander aux gestionnaires d'intégrer le code aux réunions d'équipe pour aborder la question en profondeur et discuter de ce que cela signifie pour leurs équipes respectives.
- » Communiquer avec le SCT et les partenaires des RH et obtenir des ressources ou un conférencier pour faire une présentation à une prochaine réunion de la direction générale au sujet du processus d'embauche de la FPO.
- » Veiller à ce qu'une rétroaction constructive soit systématiquement offerte aux candidats internes non sélectionnés et que les raisons du rejet leur soient expliquées.
- » Offrir de la formation à tous les gestionnaires participant au processus d'embauche afin de les sensibiliser aux préjugés inconscients et de promouvoir la diversité et l'inclusion. Continuer d'utiliser le Programme pour la diversité au sein des comités d'entrevue.
- » Veiller à ce que des pratiques d'embauche transparentes et équitables soient appliquées pour toutes les possibilités d'emploi qui se présentent, y compris les postes de direction.
- » Continuer de sélectionner des successeurs à des postes d'échelon supérieur, de les nommer et de les faire participer au Programme de la FPO pour le développement du leadership et au programme de développement du talent du MPG.
- » Donner l'occasion à tous les membres du personnel de discuter individuellement avec leur gestionnaire des obstacles potentiels à leur avancement professionnel, des possibilités de perfectionnement en leadership et du réseautage. Permettre aux personnes nommées par décret de faire l'objet d'évaluations régulières du rendement afin de cerner les possibilités d'amélioration, de reconnaître les résultats exceptionnels et de participer à des projets spéciaux.
- » S'assurer que les gestionnaires fournissent régulièrement de la rétroaction et tiennent des séances individuelles avec le personnel pour discuter de leurs rôles et responsabilités actuels ainsi que de leurs aspirations professionnelles.

- » Élaborer des guides de procédures et des documents de transfert des connaissances pour aider les nouveaux employés du Tribunal et l'ensemble du personnel.
- » Faire participer les nouveaux employés et les personnes nommées par décret aux activités d'intégration afin qu'ils en apprennent davantage sur les divers domaines et diverses fonctions du Tribunal.
- » Continuer d'éliminer les cloisonnements et prévoir des occasions pour le personnel et les personnes nommées par décret de se réunir en personne dans le cadre de journées de perfectionnement professionnel ou d'événements sociaux afin de favoriser les relations interpersonnelles et de bâtir une culture de confiance et de respect.



© 2024, Imprimeur du Roi pour l'Ontario
ISBN 978-1-4868-8493-3 (PDF)

Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse www.auditor.on.ca
This document is also available in English.

Photo : © iStockphoto.com, personnel du Bureau du vérificateur général de l'Ontario