



Rapport de l'Ombudsman

« Procurer des progrès »

Enquête sur les méthodes d'approvisionnement
de la Ville de Brampton,
centrée sur l'administration
de ses règlements, politiques et procédures d'achats
pour les approvisionnements non concurrentiels

Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

Mars 2017

Table des matières

Résumé analytique.....	1
Contexte.....	3
Processus d'enquête.....	4
Restructuration de Brampton	5
Processus d'approvisionnements de Brampton	6
Règlement sur les achats (règlement 310-2015) et politiques	6
<i>Approvisionnements non concurrentiels inférieurs à 5 000 \$</i>	7
<i>Exclusions des processus concurrentiels par ailleurs applicables</i>	7
Rôle de la division des achats.....	8
Rôle du conseil	10
Comité de règlement des plaintes et des différends sur les approvisionnements.....	10
Volume des approvisionnements concurrentiels et non concurrentiels.....	10
Amélioration possible : Preuves pour des pratiques exemplaires	11
Division des achats	12
<i>Modification du règlement des achats</i>	12
<i>Formation au règlement sur les achats et aux politiques connexes</i>	13
<i>Problèmes de retards et de charges de travail</i>	13
Initiatives pour améliorer le processus d'approvisionnements.....	14
Division de la vérification interne.....	17
<i>Fonction</i>	17
<i>Structure</i>	18
<i>Rapports de vérification liés aux processus d'approvisionnements</i>	19
Vérification des cartes d'achats des employés – 2013-2014.....	20
Vérification du processus d'approvisionnements – 2013-2014.....	20
Ébauche de vérification sur un ancien responsable municipal – 2012-2016	22
<i>Efficacité de la surveillance</i>	22
Comprendre le rôle de la division	22
Structure et contenu des rapports	23
Garantir l'application des recommandations.....	24
<i>Comité de vérification</i>	26
Fonction et structure du comité	26
Préoccupations quant aux pratiques du comité	27
<i>Repenser la fonction de vérification</i>	29
Formation et composition du comité de vérification.....	29
Nomination d'un vérificateur général	29
Conclusion	31
Pratiques exemplaires proposées	31
Réponse.....	34
Annexe A : Règlement et politiques d'achats de la Ville de Brampton	36

Résumé analytique

- 1 La responsabilisation et la transparence financières sont essentielles pour inspirer confiance au public à l'égard du gouvernement local. Bien que les membres élus d'un conseil municipal régissent les activités d'une municipalité, une importante partie de la gestion des approvisionnements et des finances est assurée par le personnel, surtout dans les grandes villes. Faute de mesures de responsabilisation adéquates et transparentes montrant que les administrateurs municipaux ont suivi un processus équitable et ont rentabilisé l'argent des contribuables, la méfiance peut surgir.

- 2 C'est ce qui s'est passé récemment dans la Ville de Brampton, agglomération en rapide essor qui compte plus d'un demi-million d'habitants. Préoccupé par un projet de construction controversé, de plusieurs millions de dollars, pour de nouveaux espaces de bureaux municipaux, ainsi que par diverses pratiques financières, le conseil de Brampton a fait appel à l'aide de mon Bureau. Il nous a invités à enquêter sur d'éventuelles inconduites en matière d'approvisionnements, de biens fonciers, d'approbations de planification et de toute autre question qui mériterait un examen à notre avis. À la lumière des preuves alors disponibles, et vu l'importance des pratiques d'approvisionnement municipaux – de même que l'intérêt public qu'elles soulèvent – j'ai ouvert une enquête centrée sur l'administration des règlements, politiques et procédures d'achats pour les approvisionnements non concurrentiels dans la Ville de Brampton. Ceci est ma toute première enquête sur l'administration municipale depuis l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi provinciale qui a élargi la surveillance de mon Bureau aux municipalités, en janvier 2016.

- 3 Bien que mon enquête ait détecté des preuves de deux cas antérieurs d'approvisionnements problématiques, tous deux datant de 2013, il s'est avéré que les vérificateurs internes de la Ville avaient déjà repéré ces cas, et que la Ville avait modifié son règlement sur les achats pour éviter que de tels cas ne se reproduisent. Hormis ces exemples passés, notre enquête n'a trouvé aucune preuve de mauvaise administration des règlements, politiques et procédures d'achats de la Ville pour les approvisionnements non concurrentiels. Après avoir interviewé 30 témoins et examiné des dizaines de milliers de documents pertinents, nous avons déterminé que la gestion des approvisionnements non concurrentiels à Brampton (qui représentent environ 29 millions \$ par an) se faisait en général conformément au règlement municipal sur les achats. De plus, nous avons noté que la Ville avait pris de nombreuses mesures proactives au cours des dernières années pour renforcer ses pratiques d'approvisionnement, par exemple en modifiant son règlement sur les achats pour contribuer à garantir

que les futurs approvisionnements se fassent conformément aux dispositions dudit règlement.

- 4 Soulignons qu'il existe une distinction entre une enquête faite par un Ombudsman et le travail important effectué par des vérificateurs. En dépit de certaines similarités possibles, une enquête d'Ombudsman n'est ni une vérification financière, ni une vérification judiciaire. Les objectifs d'une vérification financière sont de procéder à un examen fiscal d'un organisme, selon des principes comptables généralement acceptés, pour déterminer si ses renseignements financiers sont présentés fidèlement. Ce type de vérification vise aussi à déterminer si les processus et les contrôles financiers sont adéquats, par un examen et des tests des mécanismes et procédures en place. Dans certains cas, les vérifications ont pour but d'examiner l'optimisation de l'utilisation des fonds. Les vérifications de conformité comprennent souvent des tests des contrôles d'un système pour déterminer si les règles et les réglementations sont respectées. En revanche, les enquêtes d'un Ombudsman sont axées sur des questions d'administration – visant notamment à déterminer si les organismes ont des politiques et des procédures adéquates en place, et si celles-ci sont suivies. Ces enquêtes comprennent des entrevues avec les témoins, un examen des preuves documentaires, des recherches de faits, ainsi que des recommandations en vue d'améliorations, le cas échéant.

- 5 En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, si j'enquête sur un organisme du secteur public et si je conclus qu'il a fait preuve d'une mauvaise administration, par exemple d'une conduite contraire à la loi, déraisonnable, injuste, abusive, discriminatoire ou erronée, je suis en droit de publier un rapport avec des recommandations¹. **Dans ce cas, mon enquête n'a relevé aucune mauvaise administration de ce genre.** En revanche, elle a trait à un nouveau secteur de surveillance pour l'Ombudsman, le public montre un vif intérêt pour la question et la Ville a demandé une enquête à plusieurs reprises. C'est pourquoi, malgré l'absence de toute mauvaise administration, je crois que ce cas présente une excellente occasion pour Brampton et pour les autres municipalités d'envisager des améliorations de leurs pratiques d'approvisionnements. J'ai donc décidé de documenter notre travail et les conclusions de ce rapport, et de proposer plusieurs pratiques exemplaires qui, je le crois, aideront la Ville à optimiser son ouverture, sa responsabilisation et sa transparence.

¹ *Loi sur l'ombudsman*, L.R.O. 1990, chap. O.6 – en ligne : <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90o06#BK25>>.

Contexte

- 6 En novembre 2014, la Ville de Brampton a communiqué avec notre Bureau au nom de la mairesse Linda Jeffrey pour nous demander si nous pourrions lui venir en aide et enquêter sur certains problèmes de la Ville. Nous n'avons pas pu le faire, car, à cette époque, la *Loi sur l'ombudsman* n'avait pas encore été modifiée pour accorder à notre Bureau le droit d'enquêter sur les plaintes à propos des municipalités.
- 7 En avril 2015, le vérificateur général par intérim de Brampton a fait paraître un rapport sur le projet du Quadrant sud-ouest de la Ville². Ce vaste projet d'aménagement a pour buts déclarés de construire plus d'espaces de bureaux pour le personnel municipal et de revitaliser le centre-ville de Brampton. Ce rapport a notamment conclu que le processus d'approvisionnements du projet était adéquat et bien géré au nom de la Ville. Il a aussi déterminé que le rôle restreint joué par le conseil municipal dans le processus d'approvisionnements était pertinent et que les protocoles de confidentialité suivis répondaient à des exigences normales et essentielles du processus. Alors que nous rédigeons notre rapport d'enquête, la Ville était en litige relativement au processus de soumission et de sélection pour le contrat.
- 8 Le 4 mai 2015, le conseil de la Ville de Brampton a tenu une réunion extraordinaire pour examiner le rapport du vérificateur général par intérim. Durant cette réunion, il a résolu de demander à la province de confier une enquête à l'Ombudsman en vertu de la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*. La résolution a très précisément demandé que l'Ombudsman enquête sur « d'éventuelles inconduites en matière d'approvisionnements, de biens fonciers, d'approbations de planification et de toute autre question ». Le procureur général de l'Ontario a décliné cette demande, soulignant que notre Bureau serait en droit d'entreprendre une telle enquête une fois que les changements à notre mandat en vertu de la *Loi de 2014 sur la responsabilisation et la transparence du secteur public et des députés*³ entreraient en vigueur, le 1^{er} janvier 2016.
- 9 Après la fin du mandat de mon prédécesseur, en septembre 2015, les dirigeants de la Ville ont de nouveau demandé à notre Bureau d'enquêter sur la planification, les approvisionnements, les biens immobiliers et autres transactions de la Ville.

² George Rust-D'Eye, « Final report of the (interim) Auditor General on: The City of Brampton's Southwest Quadrant Renewal Plan », Ville de Brampton (27 avril 2015), en ligne : https://www.brampton.ca/EN/City-Hall/Documents/Accountability_Transparency/20150427_AG%20Final%20Report_Consolidation_PF.pdf

³ *Loi de 2014 sur la responsabilisation et la transparence du secteur public et des députés*, L.O. 2014 chap. 13.

- 10 Peu après l'entrée en vigueur de l'élargissement de la surveillance de notre Bureau, le 1^{er} janvier 2016, Brampton nous a fourni de la documentation à examiner. Nos enquêteurs l'ont étudiée minutieusement et ont tenu des discussions préliminaires avec certains employés de la Ville. Le mois suivant, le conseil de la Ville de Brampton a adopté une résolution demandant à notre Bureau d'enquêter sur la gestion du processus d'approvisionnements par la Ville, pour le projet du Quadrant sud-ouest. À cette époque, un processus de nomination d'un Ombudsman permanent était en cours, et l'Ombudsman intérimaire alors en poste a reporté la requête.
- 11 J'ai été informé de ce dossier après avoir pris mes fonctions d'Ombudsman le 1^{er} avril 2016. En mai, j'ai ouvert une enquête sur les pratiques d'approvisionnements non concurrentiels de la Ville. Les approvisionnements constituent une fonction fondamentalement importante pour les municipalités et le public souhaite que les fonds des contribuables soient dépensés de manière prudente et juste. Il est crucial que les municipalités suivent des politiques, procédures et pratiques saines d'approvisionnements pour s'assurer la confiance du public. J'ai décidé de centrer cette enquête sur les pratiques d'approvisionnements non concurrentiels de Brampton, car l'examen préliminaire effectué par mon Bureau a conclu que deux études internes faites par la Ville avaient révélé que ces types d'approvisionnements présentaient des problèmes. Alors que les processus d'appels d'offres ouverts pour les approvisionnements concurrentiels sont intrinsèquement plus transparents, chaque fois qu'une municipalité achète des biens ou des services sans passer par un processus concurrentiel, le risque existe de ne pas obtenir un bon rapport qualité-prix ou que le processus ne semble pas transparent et responsable au public.
- 12 Malgré les demandes explicites de Brampton, nous n'avons pas inclus le projet du Quadrant sud-ouest à notre enquête. La Ville avait précédemment retenu les services d'un vérificateur général par intérim, qui a fait un examen exhaustif de ce projet. De plus, ce projet fait l'objet d'un litige en instance.

Processus d'enquête

- 13 Le 25 mai 2016, j'ai informé le conseil de la Ville de Brampton que j'avais l'intention d'enquêter sur ses pratiques d'approvisionnements, en centrant mon enquête sur l'administration de ses règlements, politiques et procédures d'achats pour les approvisionnements non concurrentiels, dont le montant total est d'environ 29 millions \$ par année. Le même jour, j'ai publié un communiqué de presse invitant le public à s'adresser à mon Bureau s'il avait des renseignements sur cette enquête. Nous avons reçu quatre plaintes et observations à ce sujet.
- 14 Six enquêteurs de notre Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman, appuyés par notre personnel juridique et trois enquêteurs de l'Ombudsman, ont

effectué plus de 30 entrevues et examiné une vaste documentation, dont plus de 10 500 documents électroniques fournis par la Ville. Les renseignements communiqués comprenaient les règlements, politiques et procédures pertinents, de la documentation de formation, de vérification interne, de communications internes et d'autres documents. Nos enquêteurs ont aussi effectué des recherches indépendantes et examiné des renseignements de sources externes.

- 15 Nous avons demandé l'aide d'un spécialiste en approvisionnements municipaux et en pratiques de vérification interne pour qu'il appuie cette enquête par ses compétences expertes. Après avoir évalué plusieurs conseillers potentiels, nous avons retenu les services de M. Jeff Griffiths, qui avait été vérificateur général de la Ville de Toronto de 2002 à 2015, pour qu'il nous apporte son concours en la matière. M. Griffiths a fait une analyse précieuse des preuves et nous a guidés dans l'identification des pratiques exemplaires.
- 16 Nous avons obtenu une excellente collaboration du conseil municipal et du personnel de Brampton.

Restructuration de Brampton

- 17 En septembre 2016, alors que notre enquête était en cours, la Ville a annoncé une importante restructuration de son organisation et de son leadership, qui a entraîné le licenciement de 25 membres du personnel, principalement au niveau de la gestion. Nous avons été informés que cette mesure s'inscrivait dans une transformation en deux étapes. Un communiqué de presse de la Ville a fait savoir que la structure organisationnelle municipale serait « remise à plat »⁴. D'après les articles parus dans les médias, la mairesse Linda Jeffrey a déclaré que ces changements permettraient à la Ville d'être plus réactive et efficace. Le directeur général (DG) de Brampton, entré en fonctions en mai 2016, aurait dit que ces changements avaient pour but de mettre fin à la compartimentation et d'éliminer la redondance des ressources⁵. En novembre 2016, la Ville de Brampton a annoncé de nouveaux licenciements, visant une fois de plus surtout le personnel de gestion⁶.
- 18 Bien que la réorganisation n'ait pas nui à notre enquête, elle a rendu certaines étapes plus difficiles et plus longues, car nous avons dû veiller à rester à jour sur

⁴ « City of Brampton implements significant structural changes; sets foundation to build a 'future ready' organization » (6 septembre 2016), Ville de Brampton, en ligne : <<http://www.brampton.ca/EN/City-Hall/News/Pages/Media-Release.aspx/291>>.

⁵ « City of Brampton lays off 25 employees in major restructuring », *CBC News* (6 septembre 2016), en ligne : <<http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/brampton-layoffs-1.3750688>>.

⁶ San Grewal, « Brampton set for another round of sweeping management cuts », *The Star* (23 novembre 2016), en ligne : <<https://www.thestar.com/news/gta/2016/11/23/brampton-set-for-another-round-of-sweeping-management-cuts.html>>.

tous les changements. Bon nombre des représentants de la Ville à qui nous avons parlé alors ne sont plus employés de la Ville. De plus, la position de la division des achats dans la hiérarchie organisationnelle a changé. Auparavant, cette division faisait partie de celle des finances. Elle constitue maintenant une division distincte, au sein du département des services généraux. Les autres départements ont été touchés eux aussi par cette réorganisation. Ainsi, l'ancienne unité des services consultatifs de gestion, unité opérationnelle de la division de la stratégie et de l'entrepreneuriat, placée sous la direction du chef de l'exploitation, a été réorganisée pour devenir l'équipe d'innovation des services et de la performance globale, sous l'égide du DG.

- 19 Par souci d'uniformité et de clarté, ce rapport fait référence aux titres de postes et aux responsabilités des personnes employées avant la restructuration.

Processus d'approvisionnements de Brampton

Règlement sur les achats (règlement 310-2015) et politiques

- 20 Conformément à la *Loi sur les municipalités*, chaque municipalité est tenue d'adopter et de mettre en œuvre des politiques d'approvisionnement en biens et services⁷. À Brampton, les pratiques d'approvisionnements sont régies par le règlement 310-2015, adopté par le conseil le 9 décembre 2015 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2016⁸. Le règlement a été ensuite modifié en septembre 2016 et en février 2017, pour refléter les changements apportés à la structure administrative de la Ville⁹.
- 21 Parallèlement à son règlement sur les achats, la Ville a élaboré de nombreuses politiques et procédures pour expliquer de manière précise comment appliquer les dispositions de ce règlement.
- 22 Notre enquête a conclu que le règlement sur les achats de la Ville est en général similaire aux règlements sur les achats de municipalités de grandeur comparable

⁷ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001 chap. 25, al. 270 (1) 3).

⁸ Ville de Brampton, règlement 310-2015, *A By-law to repeal Purchasing By-law 35-2012, as amended, and replace with this updated By-law to provide for the procurement of goods, services and construction* (9 décembre 2015) [règlement sur les achats], en ligne : <<https://www.brampton.ca/EN/City-Hall/Bylaws/All%20Bylaws/Purchasing.pdf>>.

⁹ Voir le règlement 172-2016 de la Ville de Brampton, *A By-law to amend various by-laws to update position authorities implemented through the new organization structure, including Delegation of Authority By-law 191-2011, Financial Signing Authority By-law 116-2016 and Purchasing By-law 310-2015* (14 septembre 2016) et Ville de Brampton, *By-law 31-2017, To amend Purchasing By-law 310-2015, as amended* (22 février 2017).

en Ontario¹⁰. Ce règlement définit les processus que la Ville doit suivre pour effectuer différents types d'approvisionnements. En général, la méthode d'approvisionnements applicable est déterminée par la valeur, en dollars, des achats – les achats de plus grande valeur exigeant un processus concurrentiel plus strict et formel¹¹.

Approvisionnements non concurrentiels inférieurs à 5 000 \$

- 23 Les achats de biens, de services et de construction d'une valeur inférieure à 5 000 \$ sont exemptés du processus d'approvisionnements concurrentiels et sont gérés au niveau des départements. Avant d'effectuer un achat, les départements doivent vérifier que les biens, les services ou la construction ne sont pas couverts par un bon de commande ou un contrat général existant, et ils doivent effectuer suffisamment de recherches pour s'assurer qu'ils obtiennent un bon rapport qualité-prix à un prix concurrentiel. Pour les achats de 1 000 \$ et plus, les preuves de recherches devraient être conservées pendant 36 mois. Les cartes d'achats (c'est-à-dire les cartes de crédit émises par la Ville) sont le mode de paiement privilégié pour ces achats. Les employés ne peuvent pas fragmenter les transactions pour leur appliquer cette exemption.

Exclusions des processus concurrentiels par ailleurs applicables

- 24 Les achats d'une valeur supérieure à 5 000 \$ sont assujettis à divers processus concurrentiels, résumés à l'Annexe A de ce rapport. Toutefois, dans certaines circonstances, le règlement sur les achats permet d'exclure les approvisionnements des processus concurrentiels par ailleurs applicables.
- 25 Les achats de plus de 5 000 \$ peuvent être exclus de leurs processus concurrentiels respectifs s'ils satisfont à une exception ou une exclusion prévue à l'Annexe B du règlement (exceptions pour les approvisionnements « de source unique »), l'Annexe C (exceptions pour les approvisionnements « d'une seule source ») ou l'Annexe D (exclusions des exigences d'approvisionnements concurrentiels). Les exceptions et exclusions englobent de multiples situations où les processus concurrentiels par ailleurs applicables ne doivent pas forcément être suivis, y compris lorsque :
- un processus d'appel d'offres ouvert compromettrait la confidentialité de renseignements liés à la Ville;
 - un processus d'appel d'offres ouvert nuirait à la « capacité de la Ville à maintenir la sécurité ou l'ordre, ou à protéger la vie ou la santé humaine »;

¹⁰ Nos enquêteurs ont examiné les règlements sur les achats de la Région de Niagara, de la Ville de Hamilton et de la Ville de Mississauga.

¹¹ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 11.2.

- un seul fournisseur est en mesure de satisfaire aux exigences d'approvisionnements (p. ex., la nécessité d'assurer la compatibilité avec un produit ou un service existant);
- l'approvisionnement concerne les services d'un professionnel agréé (p. ex., un médecin, un avocat).

- 26 Pour effectuer un approvisionnement de source unique, ou d'une seule source, les départements doivent fournir une justification valide, dont les faits pertinents qui expliquent l'approvisionnement non concurrentiel¹². Cette justification doit être approuvée par les autorités d'approbation concernées, qui diffèrent selon la valeur en dollars de l'achat.
- 27 Le règlement exempté aussi les approvisionnements « d'urgence » des processus concurrentiels par ailleurs applicables. Le règlement modifié autorise le directeur général ou le chef d'un département à effectuer un approvisionnement d'urgence, de toute valeur en dollars, en cas d'urgence imprévisible grave et si les biens, les services ou la construction ne peuvent pas être obtenus à temps par une méthode ouverte d'approvisionnements concurrentiels¹³.

Rôle de la division des achats

- 28 Conformément au règlement sur les achats, la division des achats de la Ville de Brampton est chargée de gérer divers aspects du processus d'approvisionnements, notamment ceux qui ont trait aux approvisionnements concurrentiels.
- 29 La division comprend quelque 25 employés, dont environ 10 sont des acheteurs. Elle est dirigée par un directeur des achats, sous l'égide du commissaire des services généraux. Les acheteurs doivent avoir l'expérience requise et être agréés à titre d'acheteur public professionnel certifié (ou équivalent), par l'Universal Public Procurement Certification Council¹⁴. Certains membres du personnel ont d'autres qualifications professionnelles connexes.
- 30 Avant la réorganisation de la division en septembre 2016, les achats constituaient une section de la division des finances, dans le département des services généraux.

¹² *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 11.12.2.

¹³ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 11.11.1.

¹⁴ « Universal Public Procurement Certification Council », en ligne : <<http://www.uppcc.org/>>.

- 31 Les responsabilités premières de la division des achats ont trait au processus d'approvisionnements concurrentiels. Pour les approvisionnements non concurrentiels, le personnel de la division des achats veille au respect du règlement sur les achats quand il traite des demandes ou des requêtes provenant de départements qui effectuent des achats.
- 32 Pour les achats de source unique ou d'une seule source (en vertu de l'Annexe B ou de l'Annexe C du règlement), le personnel des achats examine la documentation fournie par le département demandeur, pour vérifier que la justification avancée afin de suivre un processus non concurrentiel est pertinente. Si elle ne l'est pas, il peut soit demander plus de renseignements, soit informer le département qu'il doit suivre un processus d'approvisionnements concurrentiels.
- 33 Le personnel des achats n'a aucun rôle à jouer dans l'examen des approvisionnements non concurrentiels en vertu de l'Annexe D du règlement, qui exclut divers types de biens et services du processus d'approvisionnements concurrentiels¹⁵. Pour ces achats, le département demandeur coordonne le processus avec le département de la comptabilité et suit le processus de requête de chèque pour faciliter le paiement des biens ou services.
- 34 Le règlement stipule aussi que la division des achats doit recevoir la justification d'un achat « d'urgence » dans les 60 jours suivant cet achat¹⁶. Le rôle du personnel des achats dans cet examen est limité. Nous avons été informés qu'il conclut parfois que des achats dits d'urgence ne sont pas conformes au règlement si les raisons de ces achats ne constituent pas une véritable urgence. Toutefois, le règlement sur les achats tel que modifié, et la procédure connexe, stipulent que les achats d'urgence sont laissés « à l'entière discrétion du directeur général ou du chef du département »¹⁷. Par conséquent, le personnel des achats est dans l'obligation d'émettre un bon d'achat si le chef du département ou le DG l'a signé.
- 35 Le règlement exige que le directeur des achats approuve tout approvisionnement qui serait par ailleurs non conforme aux dispositions dudit règlement. Pour les approvisionnements d'une valeur inférieure à 100 000 \$, le chef du département demandeur doit également donner son approbation. L'approbation du DG est

¹⁵ Les exemples de cas exclus du processus d'approvisionnements concurrentiels en vertu de l'Annexe D du règlement incluent les contrats avec un organisme public ou un organisme sans but lucratif, les services fournis par certains professionnels agréés, les divertissements ou les services artistiques, les abonnements à des journaux ou à des magazines, les ateliers de formation ou d'éducation et les biens fonciers. *Règlement sur les achats*, supra note 8, Annexe D.

¹⁶ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 11.11.

¹⁷ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 11.11.2.

aussi requise pour les approvisionnements de plus de 100 000 \$¹⁸. Fondamentalement, ce processus constitue ce qu'on appelle un « remède administratif », qui permet à la Ville de traiter le paiement d'un approvisionnement par ailleurs non conforme au règlement sur les achats et/ou aux politiques et aux procédures de la Ville.

Rôle du conseil

Quand on sait, avant un approvisionnement, que cet approvisionnement pourrait ne pas être conforme au règlement, ou n'y sera pas conforme, l'approbation du conseil est requise avant le début de l'approvisionnement. Dans certains cas, le conseil doit tout d'abord obtenir une opinion juridique, qui comprend une évaluation des risques et traite de l'application des traités commerciaux pertinents¹⁹. Le règlement exige aussi que divers renseignements sur les approvisionnements soient communiqués au conseil chaque trimestre. Chaque trimestre, le directeur des achats doit remettre au conseil un résumé des activités d'achats, incluant certains contrats de valeur élevée, les approvisionnements non conformes et les approvisionnements d'urgence, ainsi que l'aliénation de biens et d'équipement excédentaires²⁰.

Comité de règlement des plaintes et des différends sur les approvisionnements

- 36 Le règlement sur les achats comprend un processus de plaintes et de règlement des différends, décrit dans la politique de la Ville sur le règlement des plaintes et des différends concernant les approvisionnements²¹. À l'étape finale du processus de règlement des plaintes et des différends, la plainte est envoyée au Comité de règlement des plaintes et des différends sur les approvisionnements. Nous avons été informés que ce comité ne s'était jamais réuni, car il n'y a jamais eu de plainte depuis l'instauration de cette politique en décembre 2014.

Volume des approvisionnements concurrentiels et non concurrentiels

- 37 Une petite partie des approvisionnements de Brampton sont non concurrentiels. D'après des documents produits par la Ville, environ 90 % des approvisionnements effectués d'octobre 2013 à novembre 2014 ont suivi un

¹⁸ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 3.4.3.

¹⁹ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 3.4.4.

²⁰ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 14.

²¹ *Règlement sur les achats*, supra note 8, art. 3.7.

processus concurrentiel – représentant une valeur totale de 273 millions \$. Environ 10 % – 29 millions \$ – ont suivi un processus non concurrentiel. De ces 10 % d’approvisionnements non concurrentiels, 92 % relevaient des exclusions aux Annexes B, C ou D du règlement sur les achats, 2 % étaient des approvisionnements d’urgence et 6 % n’ont pas suivi de processus concurrentiels conformément au règlement. Certains de ces derniers ont été approuvés en vertu de la disposition du règlement qui permet à la Ville d’utiliser un « remède administratif » pour les approvisionnements par ailleurs non conformes au règlement.

- 38 Les employés de la Ville à qui nous avons parlé n’étaient nullement préoccupés du fait que 10 % des approvisionnements de Brampton se faisaient par un processus non concurrentiel. Comme l’a dit un superviseur des achats, il est important de placer le total de 29 millions \$ dans le contexte de toutes les dépenses de la Ville. Quand nous avons posé une question sur les 6 % d’approvisionnements non concurrentiels (1,8 million \$) qui n’ont pas suivi un processus concurrentiel conformément au règlement, l’un des hauts dirigeants de la Ville a dit à notre Bureau qu’en 2013, deux approvisionnements représentaient à eux deux 1,2 million \$ sur ce montant. Les deux cas avaient été signalés comme problématiques au cours du processus de vérification interne de la Ville.

Amélioration possible : Preuves pour des pratiques exemplaires

- 39 Notre enquête a examiné en profondeur les pratiques d’approvisionnements non concurrentiels de Brampton, en se concentrant sur l’administration de ses règlements, politiques et procédures d’achats sur de tels approvisionnements. Nous avons trouvé des preuves de deux anciens approvisionnements où le processus concurrentiel n’avait pas été suivi conformément au règlement sur les achats, mais ces deux cas avaient déjà été repérés par la division de la vérification interne de la Ville. Hormis ces exemples passés, **notre Bureau n’a trouvé aucune preuve de mauvaise administration des règlements, politiques ou procédures d’achats de la Ville dans les documents que nous avons examinés, pas plus que dans nos entrevues avec le personnel.**
- 40 Au contraire, notre enquête a conclu que les achats non concurrentiels à Brampton étaient généralement effectués conformément au règlement sur les achats. Seul un petit pourcentage des approvisionnements de la Ville était effectués de manière non concurrentielle et un pourcentage encore moindre ne suivait pas de processus concurrentiel conformément au règlement. Depuis, la Ville a pris de nombreuses mesures pour renforcer ses pratiques

d'approvisionnement, pour contribuer à garantir que les futurs approvisionnements s'effectuent de manière juste, responsable et transparente.

- 41 Quand notre Bureau a demandé des exemples d'approvisionnements problématiques au personnel municipal, les personnes que nous avons interviewées n'ont pu généralement se souvenir que des deux exemples antérieurs déjà réglés par la Ville. (Des détails sur ces deux cas, qui datent tous deux de 2013, sont donnés aux paragraphes 78 et 83 de ce rapport.) En général, elles ont dit que le règlement sur les achats comprenait des mécanismes de contrôle et d'application adéquats, et que le personnel respectait ses dispositions. Une employée de la division des achats a dit qu'à son avis, le personnel municipal n'essayait pas de contourner les règles d'approvisionnements : « Je pense qu'ils savent que ça n'irait pas très loin. » De l'avis d'un autre responsable, « les gens ici suivent le règlement plutôt rigoureusement ». Notre enquête conclut en ce sens.
- 42 Cependant, notre enquête nous a permis de discerner des moyens grâce auxquels la Ville pourrait améliorer ses pratiques d'approvisionnements. Parallèlement à quelques suggestions précises et immédiates, nous avons donc proposé plusieurs pratiques exemplaires, dans le but d'améliorer les fonctions d'achats et de surveillance internes de la Ville²². J'espère que la Ville examinera ces points avec soin et les utilisera pour améliorer les processus existants à Brampton. Ils reflètent les principes d'ouverture, de responsabilisation et de transparence, dont chacun s'avère nécessaire pour conserver la confiance du public à l'égard du processus d'approvisionnements non concurrentiels de la Ville.

Division des achats

- 43 La division des achats de Brampton joue un rôle essentiel dans le processus d'approvisionnements concurrentiels conformément au règlement sur les achats de la Ville. Cette division exerce aussi un rôle de surveillance sur certains approvisionnements non concurrentiels. D'après notre examen, aucune pratique de la division n'exige de recommandations de notre Bureau en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, mais nous avons discerné des moyens d'améliorer les pratiques de cette division.

Modification du règlement des achats

- 44 Durant les entrevues faites par notre Bureau, le personnel municipal n'a généralement pas exprimé de préoccupations quant à la pertinence du

²² On trouvera une liste complète des pratiques exemplaires proposées dans ce rapport à la page 34.

règlement sur les approvisionnements, mais certains employés ont dit que ce règlement ne permettait pas assez de souplesse et prolongeait inutilement le processus d'approvisionnements. Le DG nous a dit qu'il était d'accord que le secteur des approvisionnements méritait d'être examiné et amélioré, et que le processus requis dans cet objectif pourrait comprendre une modification du règlement sur les achats pour permettre plus de souplesse. Je reconnais les avantages d'une plus grande efficacité du processus d'approvisionnements mais, à titre de pratique exemplaire, **la Ville devrait veiller à ce que toute modification apportée au règlement sur les achats équilibre adéquatement la nécessité de mécanismes de contrôle et d'application, d'une part, et le désir de souplesse, d'autre part.**

Formation au règlement sur les achats et aux politiques connexes

- 45 Certaines des personnes que nous avons interviewées ont dit qu'à leur avis, le règlement sur les achats n'était pas « convivial » et que le personnel en dehors de la division des achats gagnerait à suivre plus de formation à ses politiques et procédures. La formation au règlement sur les achats n'est pas obligatoire et il n'existe pas d'aperçu global du processus d'achats, étape par étape, qui puisse servir de guide de référence rapide.
- 46 Quand le nouveau règlement a été mis en place en 2015, la division des achats a offert cinq séances de formation pour expliquer les processus formels et informels d'approvisionnements à certains employés. Mais il n'y a pas de possibilités de formation continue pour le personnel. L'un des employés de la division des achats que nous avons interviewés a suggéré que cette division offre régulièrement des séances de formation sur le règlement.
- 47 Cette suggestion a des mérites. **La Ville de Brampton devrait envisager d'offrir des séances supplémentaires de formation et de fournir du matériel de référence facile à utiliser, pour faciliter la compréhension et le respect du règlement sur les achats et des politiques connexes.** Une formation et un appui adéquats s'avèrent essentiels pour garantir que le personnel a les connaissances nécessaires afin d'agir conformément au règlement sur les achats. La Ville pourrait envisager de donner cette formation sur une plate-forme Web.

Problèmes de retards et de charges de travail

- 48 Alors que l'enquête de notre Bureau était limitée à un examen des approvisionnements non concurrentiels, bon nombre des personnes à qui nous avons parlé ont exprimé leurs frustrations quant aux longueurs du processus

d'approvisionnement concurrentiels. Différents groupes du personnel municipal ont donné différentes raisons pour ces retards.

- 49 Selon le personnel du département des services généraux, qui comprend la division des achats, une raison importante des retards vient du fait que les départements demandeurs ne fournissent pas des renseignements exacts sur les soumissions à la division des achats. Le personnel des achats doit donc passer du temps à examiner et à rectifier les erreurs et les incohérences. Par exemple, il a dit à notre Bureau qu'il arrivait aux départements de remettre des documents où ils utilisaient une terminologie non uniforme (p. ex., « fournisseur » plutôt que « vendeur ») ou de se servir d'anciens formulaires d'achats au lieu d'utiliser les plus récents. Notre enquête a montré que depuis au moins cinq ans, des préoccupations sont exprimées quant à la qualité des renseignements sur les soumissions remises par les départements.
- 50 La Ville a pris diverses mesures pour répondre à ces préoccupations. En 2014, la division des achats a ajouté une nouvelle étape au processus d'approvisionnement – une rencontre de planification initiale entre le département demandeur et l'agent d'achats. L'objectif de cette réunion est de clarifier les rôles et responsabilités, et de discuter de l'approvisionnement. De plus, la division des achats a pris des mesures proactives pour que les départements sachent où se procurer des documents et des formulaires actualisés sur le portail du site Web interne.
- 51 En revanche, les employés des départements qui font de nombreux approvisionnements ont dit que les retards résultaient principalement du personnel des achats, qui s'attardait trop selon eux sur des questions mineures dans les documents d'approvisionnement. Certains ont dit aussi que la division des achats prenait d'habitude beaucoup de temps pour effectuer chacune des étapes du processus d'approvisionnement et que les dossiers faisaient l'objet de beaucoup de « va-et-vient ». Il est possible que certains des arriérés résultent du fait que la division des achats confie l'autorisation de certains types de commandes à un employé particulier.

Initiatives pour améliorer le processus d'approvisionnement

- 52 La Ville a déjà pris plusieurs initiatives pour améliorer les problèmes décelés dans le processus d'approvisionnement.

Ressources supplémentaires en personnel

- 53 Malgré les différentes explications des retards en matière d'approvisionnement, les personnes que nous avons interviewées ont généralement été d'accord pour dire que la division des achats avait besoin de plus de personnel, vu la quantité

de travail dont elle doit s'acquitter. Les employés de cette division nous ont déclaré qu'ils ont de lourdes charges de travail et que le grand nombre de projets confiés à chacun des acheteurs cause un roulement du personnel.

- 54 Le DG a reconnu que les retards dans les approvisionnements étaient problématiques et il nous a dit que, par conséquent, Brampton « ne peut pas rivaliser avec les municipalités avoisinantes ». Il a déclaré qu'il avait entendu des inquiétudes exprimées quant à la lourdeur de la charge de travail dans la division des achats et il prévoit lui consacrer plus de ressources.
- 55 La Ville a déjà créé un nouveau poste – analyste des activités d'approvisionnements – pour examiner et actualiser les manuels d'achats existants et pour regrouper diverses politiques et procédures en un seul document. Les fonctions de l'analyste comprennent aussi l'examen, l'élaboration et la mise à jour régulière des politiques et des procédures d'approvisionnements. Ce projet est en cours et aucune date limite n'a été déterminée pour la production de ce manuel d'achats.

Automatisation – Système électronique d'appels d'offres, logiciel de bons de commande

- 56 La division des achats compte aussi instaurer un processus complètement électronique d'approvisionnements au début de 2017. Le nouveau système permettra aux éventuels fournisseurs de répondre électroniquement aux appels d'offres en cours pour les approvisionnements de la Ville d'une valeur supérieure à 5 000 \$, ce qui éliminera en partie les processus manuels actuels qui ralentissent le travail de la division des achats. Nous avons été informés que ce nouveau processus a pour but l'automatisation et la transparence. Le personnel a dit qu'il espérait que le processus permettrait de réduire les problèmes de charges de travail ainsi que les retards à la division des achats.
- 57 Le personnel nous a dit aussi que la Ville comptait mettre à niveau le logiciel interne utilisé pour créer et traiter les bons de commande. Le système existant, instauré en 1999, comprend des fonctionnalités qui ne sont pas configurées pour une utilisation, par exemple la capacité de reporter des bons de commande d'une année financière à une autre. Actuellement, le personnel des achats doit procéder manuellement pour faire ces reports, ce qui lui prend du temps. La Ville est consciente des problèmes liés à ce logiciel : une vérification du système a fait ressortir des possibilités de renforcer l'efficacité de la division en automatisant les activités. Les personnes que nous avons interviewées nous ont dit que les améliorations de ce logiciel étaient étudiées de concert avec le nouveau système électronique d'appels d'offres.

Examen du processus d'approvisionnements

- 58 Au début de 2015, Brampton a tout d'abord entrepris un examen de ses processus d'approvisionnements. Nous avons été informés que cet examen avait résulté d'une réorganisation interne, ainsi que de plaintes provenant de divers départements quant aux processus existants d'approvisionnements. En février 2016, l'équipe de leadership de Brampton a suspendu l'examen, dans l'attente de l'achèvement de notre enquête. En septembre 2016, la Ville a de nouveau entrepris un examen de ses pratiques d'approvisionnements, et en décembre 2016 cet examen s'est soldé par des recommandations en vue d'améliorer les pratiques de la Ville. La Ville a fait savoir qu'elle travaillait actuellement à la mise en œuvre de ces recommandations.

Ligne ouverte de prévention des fraudes

- 59 En juillet 2016, Brampton a créé une ligne ouverte de prévention des fraudes qui permet aux employés de la Ville de signaler anonymement des allégations de fraude dans la Ville. Cette ligne ouverte fonctionne conjointement avec la politique interne actuelle de prévention des fraudes. Un rapport au Comité de vérification en décembre 2016 a souligné que la Ville avait reçu des appels sur cette ligne ouverte et avait pris des mesures en conséquence²³. Actuellement, la ligne n'est ouverte qu'au personnel et aux conseillers. La Ville effectuera un examen approfondi de la ligne ouverte en 2017.

Améliorations de la documentation

- 60 Le personnel de Brampton a dit à notre Bureau que la Ville actualisait et regroupait bon nombre de ses manuels, politiques et procédures, dont le manuel d'achats actuel. Nous avons aussi été informés que la Ville créait une bibliothèque centralisée en ligne de ses procédures standard d'exploitation. Le but de cette bibliothèque est de faciliter la recherche et l'accès des procédures pertinentes pour le personnel, et de signaler automatiquement aux départements concernés quand certaines procédures doivent être examinées ou actualisées.
- 61 Comme il est important d'effectuer les approvisionnements avec exactitude, en temps opportun, je félicite Brampton d'avoir pris des mesures proactives pour améliorer la rapidité et l'efficacité de ses processus d'approvisionnements. Le renforcement du personnel, la nouvelle plate-forme électronique, la ligne ouverte de prévention des fraudes, les améliorations prévues du logiciel de création et de

²³ Rapport à la réunion du Comité de vérification, 13 décembre 2016, en ligne : https://www.brampton.ca/EN/City-Hall/meetings-agendas/Audit%20Committee/20161213au_Agenda.pdf.

traitement des bons de commande et la production d'un manuel complet sur les achats pourraient alléger les pressions des charges de travail à la division des achats et garantir le caractère opportun, responsable et transparent du processus d'approvisionnements. **La Ville de Brampton devrait veiller à conserver le caractère prioritaire de ses initiatives visant à améliorer les processus d'approvisionnements et à allouer suffisamment de personnel et de ressources financières à chacun des projets. Des échéanciers précis de mise en œuvre devraient être élaborés et le personnel devrait être tenu responsable de respecter ces délais.**

Division de la vérification interne

- 62 Bien que la division des achats joue le rôle le plus direct dans la gestion et la surveillance des processus d'approvisionnements, la division de la vérification interne de Brampton est elle aussi chargée de garantir la responsabilisation et la transparence des pratiques d'achats de la Ville.

Fonction

- 63 La division de la vérification interne est chargée d'évaluer, de manière indépendante et objective, divers processus à Brampton. Comme le précise la Charte de vérification interne de la Ville :

La vérification interne est une activité indépendante et objective d'assurance et de consultation, qui est guidée par une philosophie de valorisation pour améliorer les opérations de la Ville de Brampton. Elle aide la Ville à atteindre ses objectifs en instaurant une approche systématique et disciplinée, pour évaluer et améliorer l'efficacité de la gouvernance, de la gestion des risques et du contrôle interne de l'organisation²⁴.

- 64 L'indépendance organisationnelle de la fonction de vérification interne doit être confirmée au Comité de vérification chaque année²⁵. De plus, tous les cinq ans, l'indépendance de la division est évaluée par un évaluateur indépendant externe. Nous avons été informés que la dernière évaluation remontait à 2011 et qu'une autre évaluation externe de la division devait avoir lieu en 2016.
- 65 Le travail de la division est également régi par le manuel de procédures de vérification interne, qui décrit précisément les procédures que la division doit suivre. Le manuel de procédures stipule aussi que le travail de la division doit se conformer aux normes, directives et procédures internationales.

²⁴ Ville de Brampton, Mise à jour de la Charte de vérification interne le 3 juin 2015, en ligne : https://www.brampton.ca/EN/City-Hall/meetings-agendas/Audit%20Committee/20150603au_E1.pdf

²⁵ *Ibid*, à 2.

66 Chaque année, la division de la vérification interne prépare un plan d'activités de vérification déterminant quels processus municipaux elle compte examiner durant l'année à venir. Le manuel de procédures de la division stipule ceci :

Le plan de travail est élaboré en tenant compte d'une évaluation exhaustive des risques effectuée par la vérification interne, de la dernière fois où le secteur/le processus a été vérifié et des demandes spéciales des départements et du conseil. Plusieurs facteurs de risques sont examinés dans le cadre de l'évaluation des risques, par exemple les risques financiers, opérationnels, technologiques et les atteintes à la réputation.

67 Des commentaires sur le plan de travail sont demandés au DG et à la haute direction, avant de présenter ce plan au Comité de vérification. Les vérifications sont classées en fonction des priorités et planifiées selon les ressources disponibles.

68 Après toute vérification, la division rédige un rapport qui documente les conclusions de la vérification et comprend généralement des recommandations en vue d'améliorer les pratiques de la Ville. Un comité du conseil – le Comité de vérification – examine les rapports de vérification avant de les remettre à l'ensemble du conseil, en vue d'un examen.

Structure

69 Le directeur de la vérification interne est à la tête de la division du même nom. Il communique avec le conseil par l'entremise du Comité de vérification au sujet des résultats de chacune des vérifications et des progrès accomplis par chacun des départements concernés dans la mise en œuvre des recommandations.

70 Dans la nouvelle structure organisationnelle de Brampton, la division de la vérification interne relève administrativement du DG et fonctionnellement du conseil de la Ville de Brampton, par l'entremise du Comité de vérification. Cette structure est courante dans les municipalités partout en Ontario. Le manuel de procédures de la division stipule que le directeur de la vérification interne doit remettre un exemplaire de tous les rapports de vérification au DG, par le biais des chefs de département (appelés « commissaires » à Brampton). Les commissaires ont trois semaines pour répondre à la division, avec des plans d'action visant à donner suite à chacune des recommandations du rapport. Le plan d'action doit indiquer qui sera chargé de concrétiser les recommandations, ainsi que la date visée pour y parvenir. Si le personnel de direction n'est pas d'accord avec les conclusions de la division de la vérification interne, une raison doit être donnée ou une révision doit être effectuée.

- 71 L'existence d'un rapport hiérarchique entre la division de la vérification interne et le DG soulève la possibilité d'une ingérence de la direction, par l'intermédiaire du DG, dans les fonctions de la division. Notre enquête a révélé un cas où un ancien responsable municipal avait été en désaccord avec les conclusions d'un rapport de vérification et avait demandé que ce rapport ne soit pas présenté pour examen au Comité de vérification. En fin de compte, le rapport de vérification avait été présenté à l'ensemble du conseil, plutôt qu'au Comité de vérification. Bien que cette situation ait été une exception par rapport aux pratiques habituelles de Brampton, elle a clairement montré comment le personnel de direction peut interférer, par le biais du DG, avec un processus de vérification qui est censé être indépendant.
- 72 Dans leurs entrevues avec nous, certains membres du personnel de la vérification interne ont exprimé des préoccupations quant à l'indépendance de la division face au personnel de direction de la Ville. Le DG actuel de Brampton a connaissance de ce conflit potentiel et voici ce qu'il nous en a dit :
- Dans ma nouvelle situation, je n'examinerai pas les rapports de vérification avant leur remise au Comité de vérification, car, autrement, le processus ne serait pas indépendant... En tant que DG, je ne vais pas participer à beaucoup de ces rapports, si ce n'est pour m'assurer d'une pleine collaboration sur le plan de la vérification...
- 73 Certes, je félicite le DG de reconnaître la nécessité de l'indépendance du processus de vérification, mais il devrait jouer un rôle important dans l'examen des rapports avant leur remise au Comité de vérification. Par exemple, il doit revoir tous les rapports de vérification pour élaborer des plans d'action immédiats en réponse aux recommandations qu'ils contiennent.
- 74 Je suis encouragé de constater le soutien que le DG apporte à l'indépendance de la fonction de vérification interne et je suggère à la Ville d'envisager de concevoir des mécanismes pour réduire ou éliminer la possibilité d'ingérence du personnel de direction dans le travail de la division de la vérification interne. Plus précisément, **Brampton devrait revoir ses politiques et procédures pour garantir que le rapport hiérarchique entre la division et le DG ne nuise pas à l'indépendance de la division.**

Rapports de vérification liés aux processus d'approvisionnements

- 75 Notre Bureau a examiné plusieurs rapports de vérification préparés par la division de la vérification interne de la Ville, de janvier 2014 jusqu'à présent. Trois de ces rapports, qui faisaient référence à des événements de 2013,

montraient des faiblesses dans les processus d'approvisionnements de Brampton et faisaient des recommandations pour y remédier.

Vérification des cartes d'achats des employés – 2013-2014

- 76 La vérification effectuée sur les cartes d'achats des employés avait pour but d'examiner la pertinence et l'efficacité des contrôles et des processus internes, ainsi que le respect de la politique sur les cartes d'achats de la Ville de Brampton, de janvier 2013 à février 2014. Le rapport de vérification a été présenté au conseil en avril 2015. En raison d'un désaccord entre d'anciens hauts responsables municipaux, ce rapport n'a pas été déposé au comité de vérification avant d'être présenté au conseil.
- 77 Le rapport a conclu que des contrôles adéquats étaient en place généralement pour les cartes d'achats. Toutefois, la vérification a cerné plusieurs problèmes dans la politique, ainsi que le non-respect de processus de contrôle et d'application. Le personnel de vérification interne a fait sept recommandations principales, qui ont toutes été acceptées par le personnel de direction. Ce dernier a avisé le comité de vérification que toutes les recommandations de la vérification avaient été appliquées, principalement par une actualisation de la politique sur les cartes d'achats et des procédures, entrant en vigueur le 1^{er} juin 2015.

Vérification du processus d'approvisionnements – 2013-2014

- 78 La vérification du processus d'approvisionnements a porté sur la pertinence et l'efficacité des contrôles internes, ainsi que sur le respect des politiques et des procédures, dans les processus d'achats d'octobre 2013 à novembre 2014. Elle a été présentée au comité de vérification en septembre 2015.
- 79 Le rapport a conclu que des contrôles adéquats étaient généralement en place dans le processus d'achats, mais la vérification a montré que, pour un approvisionnement en 2013, la Ville n'avait pas suivi un processus concurrentiel comme le voulait le règlement sur les achats. Le personnel de vérification interne a conclu que le consultant qui avait effectué cet approvisionnement au nom de la Ville avait suivi le mauvais processus concurrentiel et qu'il n'avait pas donné suffisamment de justificatifs pour appuyer cette procédure non conforme. En vertu du règlement sur les achats alors en place, l'approvisionnement non conforme a été approuvé par les personnes qui occupaient alors les postes de chef du département, trésorier et directeur municipal. Des modifications ont été apportées au règlement sur les achats de la Ville en 2015. Actuellement, le conseil serait tenu d'approuver cet approvisionnement non conforme avant qu'il ne puisse être effectué. Depuis, le règlement a de nouveau été modifié pour stipuler que le directeur des achats et le chef du département doivent approuver

les approvisionnements par ailleurs non conformes, le DG devant lui aussi donner son approbation pour les achats plus importants. La Ville nous a dit que le rôle du directeur des achats assure la crédibilité accrue requise pour garantir au conseil que les achats sont gérés de manière responsable, et renforce la transparence, car toutes les divulgations concernant les approvisionnements se feront désormais par l'entremise d'une seule division.

- 80** Le rapport rendu public a fait cinq recommandations pour améliorer les processus d'achats de la division, qui ont toutes été acceptées et appliquées par le personnel de direction de la Ville. Voici quelles étaient ces recommandations :
1. Créer une équipe interfonctionnelle chargée d'examiner le processus d'appels d'offres et d'achats, pour déterminer les possibilités d'amélioration de l'efficacité, comme l'automatisation des activités grâce à PeopleSoft [logiciel de création et de traitement des bons de commande] ou d'autres logiciels.
 2. Élaborer un programme de formation continu pour le personnel et afficher les politiques et procédures sur le portail Knowledge Centre (Our Brampton) de la Ville.
 3. Améliorer le processus de rapports trimestriels, y compris l'optimisation de la fonctionnalité PeopleSoft pour renforcer l'efficacité et garantir l'exactitude et la cohérence.
 4. Examiner la justification et la documentation d'appui pour établir le bien-fondé d'effectuer un approvisionnement par un processus non concurrentiel, afin de montrer que le processus est raisonnable.
 5. Améliorer le processus de gestion des fournisseurs relativement à leur performance et la tenue des fichiers maîtres des fournisseurs²⁶.
- 81** Le comité de vérification a étudié une version différente du rapport, comprenant des observations et des recommandations supplémentaires, en séance à huis clos. Certaines étaient reprises d'un rapport de vérification similaire du processus d'approvisionnements, datant de 2011.
- 82** Une autre vérification des pratiques d'achats de Brampton avait été tout d'abord incluse au plan de travail 2016 de la division de la vérification interne. Toutefois, elle a été remise *sine die* par crainte qu'elle n'entre en conflit avec l'enquête de notre Bureau. **Selon qu'il convient, la Ville devrait repousser cette vérification en temps opportun.**

²⁶ « Purchasing Process Audit Report », Ville de Brampton (21 août 2015), en ligne : http://www.brampton.ca/EN/City-Hall/meetings-agendas/Audit%20Committee/20150916au_Full%20Agenda.pdf >.

Ébauche de vérification sur un ancien responsable municipal – 2012-2016

- 83 En 2015 et 2016, la division de la vérification interne a effectué un examen de conformité portant sur les activités d'un ancien responsable municipal. La vérification a ciblé des questions de frais de fonctionnement, d'achats et de ressources humaines d'octobre 2012 à mars 2015. Sur le plan des approvisionnements, elle a examiné un approvisionnement particulier pour lequel la Ville n'avait pas suivi de processus concurrentiel conformément au règlement sur les achats. L'ébauche du rapport de vérification a été présentée au conseil en réunion à huis clos en juillet 2016. Le conseil n'a donné aucune directive quant à la manière de traiter les conclusions de la vérification.

Efficacité de la surveillance

- 84 Les lacunes révélées dans les trois rapports de vérification à propos des achats sont en phase avec les constatations et les recommandations que notre Bureau aurait présentées à la Ville sur ses pratiques d'approvisionnements. Cependant, le rôle de l'Ombudsman n'est pas de répéter le travail d'autres entités de surveillance. Par conséquent, nous avons choisi de ne pas redire les résultats de ces vérifications, mais plutôt de proposer des pratiques exemplaires pour aider la Ville à améliorer ses fonctions de surveillance interne. Le renforcement de l'efficacité de cette surveillance contribuera à garantir l'efficacité, la responsabilisation et la transparence des pratiques d'approvisionnements de Brampton, tant actuelles que futures.

Comprendre le rôle de la division

- 85 Certains employés municipaux que nous avons interviewés ont exprimé des opinions contradictoires ou un sentiment de confusion quant au rôle, à la fonction et à l'importance de la division de la vérification interne. Étant donné le rôle essentiel de cette division et l'importance de bonnes relations de travail entre les vérificateurs et le personnel des départements, **la Ville devrait envisager de concevoir du matériel d'éducation et de formation sur le rôle et les responsabilités de la division de la vérification interne, ainsi que sur les étapes du processus de vérification.**
- 86 En outre, la division de la vérification interne reste presque invisible du public. Bien qu'étant l'un des principaux mécanismes de responsabilisation de la Ville, cette division n'apparaît pas sur son site Web à la partie « Responsabilisation et transparence » et les autres sections du site ne donnent pas de description des

rôles et responsabilités de la division²⁷. **Brampton devrait envisager de donner plus de renseignements sur la division de la vérification interne et d'afficher des liens vers ses rapports de vérification à la partie « Responsabilisation et transparence » de son site Web.**

Structure et contenu des rapports

- 87 Le manuel de procédures de la division de la vérification interne décrit en détail le processus à suivre pour documenter les raisons factuelles des constatations des vérifications et pour communiquer les renseignements au département contrôlé. Cependant, le personnel municipal s'est dit frustré du contenu des rapports de la division. Cette frustration a été exprimée par des membres du personnel des départements contrôlés et par des vérificateurs de la division. Certains se sont plaints à nous que, de par le passé, les rapports de la division avaient présenté des conclusions et des recommandations sans fournir suffisamment de preuves détaillées à l'appui. Certains membres du personnel ont dit à notre Bureau que la division ne fournissait pas de documentation d'appui, même sur demande. Pour beaucoup, cette approche nuisait à la force de persuasion des rapports de vérification et empêchait les départements de rectifier toute erreur ou incompréhension qui aurait pu survenir durant le processus de vérification. Certains se sont plaints que, de par le passé, le personnel de vérification interne avait manifesté une attitude du « je t'ai attrapé », qui n'était guère propice à l'amélioration des processus et procédures de la Ville.
- 88 Nous avons été informés que la division prenait des mesures pour répondre aux préoccupations sur le contenu des rapports de vérification et nous avons entendu dire maintes fois que les relations de travail entre la division et le reste de l'organisation avaient commencé à s'améliorer. L'un des employés municipaux nous a dit que les relations entre les départements de la Ville et la division de la vérification interne avaient changé, passant d'une attitude « je t'ai attrapé » à une approche « nous voulons vous aider à cerner les secteurs de risque puis à trouver des moyens raisonnables d'y remédier ».
- 89 Pour continuer de promouvoir cette amélioration des relations de travail et permettre une rétroaction et un processus décisionnel judicieux chez le personnel de direction, **la division de la vérification interne devrait veiller à ce que ses rapports et les éléments de preuve apportés à l'appui de chacune de ses conclusions soient communiqués au département contrôlé de manière juste et transparente.** Le manuel de procédures de vérification interne inclut un processus de partage de l'information, mais notre enquête a

²⁷ « Accountability & Transparency », Ville de Brampton, en ligne : <<http://www.brampton.ca/en/city-hall/pages/accountability-and-transparency.aspx>>.

révéle des inquiétudes quant à l'insuffisance de l'information partagée avec les départements contrôlés. **La division voudra peut-être aussi réexaminer le processus de partage des preuves avec les départements contrôlés.** L'amélioration de ce processus aidera les départements contrôlés à comprendre la raison d'être des conclusions et des recommandations de vérification, ce qui entraînera de plus nombreuses améliorations dans les processus et procédures de la Ville.

- 90 Nous avons aussi été informés que la division incluait certains constats classés « à faible risque » dans une « note de service sur les problèmes mineurs », au lieu de faire un rapport officiel de vérification. Le manuel de procédures de vérification interne présente la justification suivante pour l'utilisation des notes de service sur les problèmes mineurs :

Il se peut qu'à certaines étapes du travail de vérification effectué sur le terrain, une observation soit faite, mais ne soit pas incluse à l'ébauche du rapport de vérification, car elle comporte un faible risque. Les notes de service sur les problèmes mineurs servent à communiquer ces observations supplémentaires à faible risque qui ne sont pas incluses à l'ébauche du rapport de vérification, mais que le vérificateur a jugé important de signaler au client. Les observations présentées dans la note de service sur les problèmes mineurs ne requièrent pas de plan d'action de la part de la direction.

- 91 Contrairement aux rapports de vérification, les notes de service sur les problèmes mineurs sont des documents privés, distribués exclusivement au personnel de direction de Brampton. Bien que les vérificateurs puissent vouloir soulever certaines questions en dehors des paramètres stricts d'un rapport de vérification officiel, **la Ville devrait veiller à ce que les notes de service sur les problèmes mineurs ne soient pas utilisées pour contourner les obligations de responsabilisation et de transparence qui accompagnent le processus standard de rapport. La division de la vérification interne devrait envisager de fournir au comité de vérification des résumés annuels des renseignements contenus dans ses notes de service sur les problèmes mineurs.**

Garantir l'application des recommandations

- 92 Notre enquête a révélé certaines inquiétudes quant au processus d'évaluation et de suivi qui est employé pour déterminer si les recommandations faites par la division de la vérification interne ont été appliquées avec succès.
- 93 Le manuel de procédures de vérification interne inclut un processus à utiliser pour faire le suivi des recommandations de vérification. Des « plans d'action de

la direction » sont créés pour garantir que le département contrôlé donne réponse aux problèmes soulevés dans les rapports de vérification. Les départements sont tenus de remettre à la division de la vérification interne une mise à jour trimestrielle des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations acceptées. Les vérificateurs examinent les renseignements fournis par les départements et peuvent au besoin rencontrer leurs chefs si de plus amples discussions s'avèrent nécessaires. Quand le vérificateur juge que la recommandation a été dûment appliquée, ce renseignement est consigné et le département n'a plus à remettre de mises à jour trimestrielles. Le directeur de la vérification interne doit fournir un rapport trimestriel au DG et au comité de vérification sur « toutes les recommandations encore non appliquées ».

- 94 Dans des cas rares, la division de la vérification interne peut effectuer une vérification de suivi pour confirmer que ses recommandations ont été mises en œuvre et que les processus et procédures du département sont efficaces. Toutefois, ce type de vérification de suivi ne constitue pas la norme.
- 95 Nous avons constaté qu'un rapport de vérification des processus d'approvisionnements fait en 2015 reprenait certaines des observations d'une vérification précédente effectuée en 2011. Quand nous avons posé des questions à ce sujet, le personnel de vérification interne nous a répondu qu'il y avait « une immense, immense lacune » dans « la gestion de tout le processus du plan d'action ». Malgré le processus décrit dans le manuel de procédures, l'un des employés nous a dit qu'il n'existait pas de structure formelle pour indiquer qui était chargé d'appliquer les recommandations ou comment elles étaient censées l'être. Lors des vérifications suivantes, les vérificateurs ne pouvaient donc pas déterminer qui avait agi sur une observation antérieure et quelle suite avait été donnée. Il n'y avait personne à qui demander et aucun dossier à consulter. De l'avis de cet employé, ceci causait un double problème : premièrement, la direction n'a aucune raison de donner suite à une recommandation présentée dans un rapport de vérification, si personne n'en assure le suivi; deuxièmement, elle peut dire qu'elle a appliqué les recommandations, sans l'avoir fait, étant donné que la division de la vérification interne n'en demande jamais de preuve.
- 96 Le processus de suivi existant prévoit certains mécanismes pour garantir la mise en œuvre des recommandations de vérification, mais il comporte des lacunes évidentes. Chose plus préoccupante encore, le personnel de vérification s'appuie sur des renseignements non vérifiés, fournis par d'autres, pour déterminer si une recommandation a été appliquée. Il n'existe aucune disposition dans le manuel de procédures de vérification interne pour exiger du personnel qu'il vérifie les renseignements provenant des départements contrôlés. Les rapports de vérification interne ne peuvent pas entraîner d'amélioration des pratiques d'approvisionnements de la Ville si les départements ne sont pas tenus de

rendre compte de l'application des recommandations en temps opportun et de manière complète.

- 97 **Par conséquent, la division de la vérification interne devrait envisager de créer un processus efficace et objectif pour effectuer des vérifications de suivi.** Ce processus permettrait aux vérificateurs de vérifier indépendamment si les recommandations d'un rapport ont été appliquées ou non. **Le processus de vérification de suivi devrait définir les responsabilités, les échéanciers, les exigences de documentation et les processus d'évaluation. Les résultats devraient être présentés au comité de vérification et finalement au conseil.**
- 98 **Brampton devrait aussi envisager de tirer profit des ressources et des connaissances de l'équipe d'innovation des services et de la performance globale pour appliquer les recommandations de vérification qui amélioreraient l'efficacité et la qualité des pratiques de la Ville.** Cette équipe, précédemment connue sous le nom d'unité des services consultatifs de gestion, consulte des départements dans toute la Ville pour identifier les processus de gestion à améliorer. Essentiellement, cette équipe est une ressource interne chargée d'appuyer les départements opérationnels de la Ville. Or à présent, elle ne joue aucun rôle officiel pour aider ces départements à appliquer les recommandations de vérification.
- 99 Des relations de travail officielles entre la division de la vérification interne et l'équipe d'innovation des services et de la performance globale pourraient permettre un meilleur partage de l'information et éliminer certains doublages de ressources, étant donné que ces deux entités ont pour mandat de motiver ou d'améliorer la performance interne. **La Ville devrait envisager d'établir de telles relations, à titre de pratique exemplaire.**

Comité de vérification

- 100 En plus de cerner des améliorations possibles à apporter au processus de la division de la vérification interne, mon enquête a déterminé que certains aspects du processus du comité de vérification pourraient être renforcés.

Fonction et structure du comité

- 101 Le comité de vérification de Brampton supervise les fonctions de la division de la vérification interne et communique les conclusions de celle-ci au conseil municipal de Brampton. Comme l'indique le site Web de la Ville, le comité de vérification constitue un point central pour l'amélioration des communications entre le conseil, les vérificateurs internes, les contrôleurs légaux et le personnel

de direction. Le comité vise également à renforcer l'examen impartial, objectif et indépendant des pratiques de gestion par la Ville²⁸.

- 102** Le mandat du comité de vérification définit les responsabilités de celui-ci et stipule que « l'objectif du comité de vérification est d'améliorer la compréhension du conseil en matière de rapports financiers et de rapports de contrôle, à la fois à l'interne (fournis par la division de la vérification interne de la Ville) et au niveau réglementaire (fournis par les vérificateurs de la Ville) »²⁹.
- 103** Le comité est composé de cinq membres du conseil et se réunit chaque trimestre, à moins qu'une réunion extraordinaire ne soit convoquée. Les conseillers nommés à ce comité n'ont aucune formation ou compétence spécialisée dans le domaine de la vérification, et aucun processus ou procédure précis n'est en place pour indiquer comment fonctionne le comité de vérification.
- 104** En plus d'examiner les diverses vérifications avant leur présentation au conseil, à des fins d'examen, le comité de vérification approuve le plan d'activités de vérification de la division de la vérification interne, qui précise quelles vérifications la division compte effectuer au cours de l'année à venir. Toutefois, le comité n'est pas chargé de déterminer le budget de la division, pas plus que la rémunération de son directeur.
- 105** De plus, le comité de vérification ne joue aucun rôle dans l'évaluation de l'efficacité de la division de la vérification interne. Par contre, les vérificateurs envoient un questionnaire sur « l'efficacité de la vérification » une fois qu'une vérification est terminée³⁰. Le manuel de procédures de vérification interne décrit ainsi ce questionnaire : « outil utilisé pour identifier les secteurs où des améliorations peuvent être apportées aux processus pour fournir de meilleurs services de vérification et de consultation à la Ville de Brampton. »

Préoccupations quant aux pratiques du comité

- 106** Notre enquête a conclu que le comité de vérification joue généralement bien son rôle d'intermédiaire entre la division de la vérification interne et le conseil. Toutefois, nous avons déterminé que la composition et la structure du comité soulevaient certaines préoccupations, dont les suivantes :

²⁸ « Audit Committee », Ville de Brampton, en ligne : <<http://www.brampton.ca/EN/City-Hall/Council-Committees/Pages/Audit-Committee.aspx>>.

²⁹ « Internal Audit Charter and Audit Committee Terms of Reference », Rapport du comité de vérification (11 février 2011), Ville de Brampton, en ligne : <http://www.brampton.ca/en/City-Hall/meetings-agendas/Audit%20SubCommittee%202010/20110309au_E1.pdf>.

³⁰ « Results of the Audit Effectiveness Survey », Rapport du comité de vérification (27 janvier 2016), Ville de Brampton, en ligne : <http://www.brampton.ca/EN/City-Hall/meetings-agendas/Audit%20Committee/20160223au_Agenda.pdf>

- **Compétences des membres du comité** : Les conseillers qui sont membres du comité de vérification ne sont pas tenus d'avoir des qualifications particulières. Certains membres du personnel de la Ville ont déclaré qu'en raison de ce manque de connaissances spécialisées, l'approbation des rapports de vérification par le comité, avant leur présentation au conseil, n'est qu'une « simple formalité ». Nous avons été informés que le comité de vérification s'en remet grandement à la division de la vérification interne pour expliquer les processus et les résultats des vérifications.
- **Composition** : Tous les membres du comité sont aussi membres du conseil et certains employés de la municipalité ont dit que ceci pouvait politiser le processus de vérification. Certains pensaient aussi que cette situation nuisait à l'indépendance et à l'objectivité des membres du comité et qu'il serait utile que celui-ci comprenne également des membres du public qualifiés et indépendants. L'actuel président du comité de vérification nous a dit qu'il avait envisagé d'inclure un ou plusieurs membres du public au comité. Cette pratique a déjà été adoptée par d'autres municipalités en Ontario, dont la Ville de London, la Ville de Waterloo et la Ville de Burlington³¹.

107 Nous avons relevé d'autres préoccupations quant aux relations entre le comité de vérification et la division de la vérification interne. Le comité n'a aucun rôle direct à jouer dans l'établissement du budget de la division, dont il n'évalue pas l'efficacité. Le processus budgétaire actuel exige que tous les membres du conseil approuvent le budget de la Ville, la requête budgétaire de la division de la vérification interne étant distincte du budget du bureau du DG, par souci d'une plus grande transparence. De plus, le personnel de vérification interne a dit à notre Bureau que la division devait obtenir l'approbation du comité pour chacun de ses plans d'activités de vérification annuels, alors que le mandat du comité de vérification prévoit simplement qu'il « examine et reçoit » les plans de travail. Ce processus d'approbation pourrait paraître compromettant pour l'indépendance de la division de la vérification interne.

³¹ « Audit Committee », Ville de London, en ligne : <<https://www.london.ca/city-hall/committees/task-forces/Pages/Audit-Committee.aspx>>; « Terms of Reference », Ville de Waterloo, en ligne : <http://www.waterloo.ca/en/contentresources/resources/government/audit_committee_terms_reference.pdf>; « Audit Committee », Ville de Burlington, en ligne : <<https://www.burlington.ca/en/your-city/audit-committee.asp>>.

Repenser la fonction de vérification

- 108 Bien que la structure et les pratiques du comité de vérification de Brampton reflètent grandement celles des autres municipalités ontariennes, la réorganisation en cours dans la Ville présente une occasion tout à fait unique de repenser la structure des fonctions de vérification de la Ville et d'en renforcer l'efficacité, l'indépendance et l'impartialité.

Formation et composition du comité de vérification

- 109 Le comité de vérification est chargé de surveiller le travail des vérificateurs. Le mandat du comité définit ses responsabilités, et la Ville a un manuel qui présente un aperçu du comité de vérification, qu'elle partage avec ce comité. Le manuel donne des renseignements sur les rôles, les objectifs et les responsabilités du comité de vérification, sur les vérifications internes et externes et sur la manière d'effectuer les activités de vérification de la Ville. Toutefois, **concevoir des politiques et des procédures opérationnelles relativement aux fonctions du comité contribuerait à mieux garantir que le comité dispose des renseignements nécessaires pour s'acquitter du rôle qui lui est confié.** Ces politiques et procédures pourraient aussi être affichées sur le site Web de Brampton, afin que le public puisse mieux comprendre le rôle du comité de vérification.
- 110 **La Ville devrait aussi envisager de recruter et de nommer des membres du public indépendants et qualifiés pour qu'ils siègent au comité de vérification, avec les membres du conseil.** Ceci contribuerait à garantir que le comité jouit à la fois des connaissances expertes et de l'indépendance requises pour s'acquitter de ses fonctions de surveillance. Le président du comité de vérification a dit à notre Bureau qu'il envisageait cette possibilité et je préconise à la Ville d'examiner avec soin les avantages d'un tel changement. La Ville voudra peut-être aussi communiquer avec d'autres municipalités, dont London, Waterloo et Burlington, qui ont déjà adopté cette approche. **Plus généralement, la Ville devrait envisager de concevoir des critères de sélection pour tous les membres du comité de vérification, afin de garantir que, dans toute la mesure du possible, chaque personne nommée au comité a certaines connaissances en finances ou en procédures de vérification.**

Nomination d'un vérificateur général

- 111 **La Ville de Brampton devrait envisager, à titre de pratique exemplaire, de nommer un vérificateur général permanent et indépendant pour assurer la surveillance externe de la Ville, et notamment de ses pratiques d'approvisionnements.**

112 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités sont autorisées à nommer un vérificateur général qui :

Fait rapport au conseil et qui est chargé d'aider le conseil et ses administrateurs à assumer la responsabilité de la qualité de la gérance des fonds publics et de l'optimisation des ressources affectées aux activités de la municipalité³².

113 La Loi accorde divers pouvoirs, privilèges et immunités à un vérificateur général désigné, par exemple le droit d'accès à l'information dans la municipalité et le droit d'interroger des personnes sous serment. Bien que les vérificateurs généraux puissent être des employés de la municipalité, la Loi exige qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités de façon indépendante³³.

114 La Cité de Toronto est la seule municipalité tenue de nommer un vérificateur général, mais d'autres municipalités – Ottawa, Markham et le Grand Sudbury – l'ont fait volontairement³⁴. À l'exception de Toronto, qui constitue une anomalie vu sa grandeur, les municipalités qui ont nommé un vérificateur général ont éliminé leur fonction de vérification interne.

115 Certes, il existe des similarités entre la division de la vérification interne et la fonction de vérificateur général, mais d'importantes différences les séparent aussi. Les vérificateurs généraux rendent compte de leurs activités directement au conseil ou à un comité du conseil, ce qui garantit leur indépendance vis-à-vis du personnel de direction de la municipalité. En revanche, la division de la vérification interne fait rapport de ses activités au conseil, sur le plan du fonctionnement, et à la haute administration, sur le plan administratif. De plus, le budget d'un vérificateur général est approuvé directement par le conseil, équivalant parfois automatiquement à un pourcentage du budget municipal total. Le budget des autres divisions, dont celle de la vérification interne, suit un processus administratif différent.

116 La différence la plus fondamentale, cependant, est l'indépendance dont jouit un vérificateur général en vertu de la loi. Cette indépendance donne de la crédibilité à ses conclusions et contribue à renforcer la confiance du public sur le fait que la municipalité agisse de manière transparente et responsable. L'indépendance du vérificateur général permet aussi de régler des problèmes inhérents aux relations entre le personnel de direction de la ville, le comité de vérification et la division de la vérification interne. À Brampton, les enjeux consistent notamment à déterminer le budget de la division, à évaluer sa performance et à approuver ses

³² *Loi de 2001 sur les municipalités*, supra note 7, par. 223.19 (1).

³³ *Ibid*, par. 223.19 (1.1).

³⁴ *Loi de 2006 sur la Cité de Toronto*, L.O. 2006 chap. 11 Annexe A, par. 177 (1).

plans annuels d'activités de vérification. Si un vérificateur général était en poste, en toute indépendance, ces conflits potentiels disparaîtraient.

- 117 Depuis quelque temps, la Ville de Brampton est agitée par des controverses qui incitent certains membres du public et du conseil à perdre confiance en elle. Embaucher un vérificateur indépendant, de manière permanente, permettrait de restaurer la confiance du public à l'égard de la Ville et de le convaincre que celle-ci agit de manière juste, responsable et transparente.
- 118 J'encourage la Ville de Brampton à envisager cette pratique exemplaire, de même que les autres pratiques recommandées dans ce rapport, au cours de sa réorganisation et de sa transformation actuelles. Il est crucial de garantir l'équité, la transparence et la responsabilisation du processus d'approvisionnements pour conserver la confiance du public. La fonction de vérification – qu'elle soit exercée par un vérificateur général ou par la division de la vérification interne – joue un rôle fondamental dans l'atteinte de ces objectifs. Dans toute la mesure du possible, le processus d'achats et la fonction de surveillance devraient être optimisés pour garantir l'équité, l'ouverture et la responsabilisation dans la municipalité.

Conclusion

- 119 Mon enquête sur les pratiques d'approvisionnements non concurrentiels de la Ville de Brampton n'a révélé aucune mauvaise administration susceptible de justifier un rapport officiel, avec des recommandations, en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'ombudsman*, par exemple une conduite contraire à la loi, déraisonnable, injuste, abusive, discriminatoire ou erronée. Comme ce rapport l'explique, nous n'avons trouvé aucune preuve en ce sens.
- 120 Toutefois, j'encourage Brampton à envisager les pratiques exemplaires que j'ai proposées et qui permettraient à mon avis de renforcer la transparence et la responsabilisation des pratiques d'approvisionnements de la Ville et de promouvoir une confiance accrue envers son administration.

Pratiques exemplaires proposées

- 121 Pour améliorer les pratiques d'approvisionnements de la Ville de Brampton, je fais une suggestion précise et je recommande l'adoption de plusieurs pratiques exemplaires. Plus particulièrement, je suggère à la Ville de reporter sa vérification des processus d'achats précédemment prévue.

122 Les pratiques exemplaires que je propose – qui pourront aussi servir de guide aux autres municipalités, je l'espère, pour renforcer la responsabilisation et la transparence de leurs méthodes d'approvisionnements – sont les suivantes :

1. **La Ville de Brampton devrait veiller à ce que toute modification apportée au règlement sur les achats équilibre adéquatement la nécessité de mécanismes de contrôle et d'application, d'une part, et le désir de souplesse, d'autre part.**
2. **La Ville de Brampton devrait envisager d'offrir des séances supplémentaires de formation et de fournir du matériel de référence facile à utiliser, pour faciliter la compréhension et le respect du règlement sur les achats et des politiques connexes.**
3. **La Ville de Brampton devrait veiller à conserver le caractère prioritaire de ses initiatives visant à améliorer les processus d'approvisionnements et à allouer suffisamment de personnel et de ressources financières à chacun des projets. Des échéanciers précis de mise en œuvre devraient être élaborés et le personnel devrait être tenu responsable de respecter ces délais.**
4. **La Ville de Brampton devrait revoir ses politiques et procédures pour garantir que le rapport hiérarchique entre la division et le DG ne nuise pas à l'indépendance de la division.**
5. **La Ville de Brampton devrait envisager de concevoir du matériel d'éducation et de formation sur le rôle et les responsabilités de la division de la vérification interne, ainsi que sur les étapes du processus de vérification.**
6. **La Ville de Brampton devrait envisager de donner plus de renseignements sur la division de la vérification interne et d'afficher des liens vers ses rapports de vérification à la partie « Responsabilisation et transparence » de son site Web.**
7. **La division de la vérification interne de la Ville de Brampton devrait veiller à ce que ses rapports et les éléments de preuve apportés à l'appui de chacune de ses conclusions soient communiqués au département contrôlé de manière juste et transparente. La Ville voudra peut-être aussi réexaminer le processus de partage des preuves avec les départements contrôlés.**
8. **La Ville de Brampton devrait veiller à ce que les notes de service sur les problèmes mineurs ne soient pas utilisées pour contourner les**

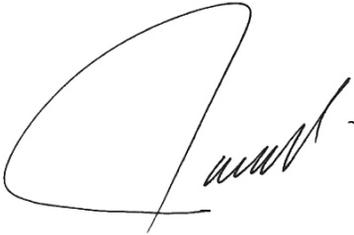
- obligations de responsabilisation et de transparence qui accompagnent le processus standard de rapport. La division de la vérification interne devrait envisager de fournir au comité de vérification des résumés annuels des renseignements contenus dans ses notes de service sur les problèmes mineurs.
9. La division de la vérification interne de la Ville de Brampton devrait envisager de créer un processus efficace et objectif pour effectuer des vérifications de suivi, afin de vérifier indépendamment l'application des recommandations du rapport. Le processus de vérification de suivi devrait définir les responsabilités, les échéanciers, les exigences de documentation et les processus d'évaluation. Les résultats devraient être présentés au comité de vérification et finalement au conseil.
 10. La Ville de Brampton devrait aussi envisager de tirer profit des ressources et des connaissances de l'équipe d'innovation des services et de la performance globale pour appliquer les recommandations de vérification qui amélioreraient l'efficacité et la qualité des pratiques de la Ville.
 11. La Ville de Brampton devrait envisager d'établir des relations de travail officielles entre la division de la vérification interne et l'équipe d'innovation des services et de la performance globale pour permettre un meilleur partage de l'information et éliminer certains doublons de ressources.
 12. La Ville de Brampton devrait concevoir des politiques et des procédures opérationnelles relativement aux fonctions du comité de vérification pour garantir que le comité dispose des renseignements nécessaires pour s'acquitter du rôle qui lui est confié.
 13. La Ville de Brampton devrait aussi envisager de recruter et de nommer des membres du public indépendants et qualifiés pour qu'ils siègent au comité de vérification, avec les membres du conseil.
 14. La Ville de Brampton devrait envisager de concevoir des critères de sélection pour tous les membres du comité de vérification, afin de garantir que, dans toute la mesure du possible, ils ont certaines connaissances en finances ou en procédures de vérification.
 15. La Ville de Brampton devrait envisager de nommer un vérificateur général permanent et indépendant en vertu de l'alinéa 223.19 (1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Réponse

- 123 La Ville a reçu une mise à jour sur cette enquête et elle a eu l'occasion d'examiner et de commenter nos suggestions et nos pratiques exemplaires. Le directeur général a répondu au nom de la Ville et du conseil le 22 février 2017, remerciant mon Bureau du temps et des efforts que nous avons consacrés à l'enquête, et déclarant que dans l'ensemble le rapport était exact et concis. Nous avons tenu compte de la réponse de la Ville pour préparer ce rapport.
- 124 Le DG a déclaré que bon nombre de mes suggestions « concordaient avec les changements que la Ville est en train d'apporter ». Par exemple, à l'automne de 2016, le personnel de l'innovation des services et de la performance globale de Brampton a entrepris un examen des approvisionnements et a fait des recommandations en vue d'améliorations. Le travail a commencé pour élaborer des solutions en vue d'appliquer ces recommandations et de moderniser les approvisionnements, dans l'objectif d'améliorer les processus, de renforcer la formation du personnel, de moderniser la technologie, et d'utiliser des systèmes décisionnels pour rentabiliser l'utilisation des fonds. De plus, le règlement sur les achats fera l'objet d'un examen approfondi, pour garantir qu'il est conforme au futur texte de loi sur l'Accord de libre-échange Canada-AELE. La Ville tiendra compte de mon rapport lors de cet examen.
- 125 En outre, Brampton a retenu les services d'un consultant externe, qui est l'un des grands experts dans le domaine de la vérification interne, pour effectuer un examen d'évaluation de la qualité de la division de la vérification interne. Voici ce qu'a déclaré le DG :
- Les résultats attendus de ces deux examens constitueront une feuille de route pour transformer la division et en faire un chef de file et un innovateur en matière de vérification interne, offrant des services à valeur ajoutée, prônant plus de collaboration avec les départements, et tirant parti de l'équipe de l'innovation et de la performance globale. Pour nous, il s'agira là d'une approche novatrice propice à des améliorations continues, que d'autres municipalités voudront suivre.
- À compter de 2017, la Ville a cessé d'utiliser les notes de service sur les problèmes mineurs (pratique exemplaire 8) et a adopté une méthodologie visant à garantir l'efficacité et l'objectivité du suivi des recommandations de vérification (pratique exemplaire 9).
- 126 Le DG a souligné que la « transformation » continue de la division interne de la vérification de Brampton « s'orientant vers un modèle d'amélioration continue, et s'écartant d'un modèle strict de contrôle/conformité » mettra en valeur

l'indépendance de la division. Et d'ajouter : « Nous sommes fermement convaincus que ce modèle offrira valeur, transparence et confiance aux résidents de Brampton. »

- 127 Je suis encouragé de voir l'intérêt qu'a la Ville de garantir la qualité de la fonction de vérification interne, ainsi que son engagement à tenir compte de mes suggestions et pratiques exemplaires, alors qu'elle continue d'examiner ses pratiques d'approvisionnements.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

Annexe A : Règlement et politiques d'achats de la Ville de Brampton

Procurement practices by value

Dollar Range of Purchase	Procurement method
<p>Purchases of up to \$5,000.00</p>	<p>Acquisitions within this range (excluding taxes) are exempt from the competitive procurement process.³⁵ Department Heads are authorized to make direct purchases.</p> <p>The Standard Operating Procedure for Direct Purchases up to \$5,000 specifies that departments are required to “conduct sufficient research to ensure they have obtained good value at a competitive price.” When the value of the purchase is \$1,000 or greater, departments should maintain evidence of this research for 36 months for audit purposes.</p>
<p>Purchases of \$5,000.01 to \$49,999.99</p>	<p>Purchases within this range follow a competitive process called “Informal Invitational Procurement.”³⁶ This process requires soliciting bids from at least three vendors who are known to provide the goods, services, or construction. However, the procurement does not need to be publicly advertised.</p> <p>Under the by-law, either the purchasing agent or the requisitioning department may administer the procurement process, but both must approve the acceptance of the bid.</p> <p>Further, where the purchase is for consulting services or a “non-standard result” has occurred,³⁷ the Treasurer must also approve acceptance of the bid.</p>

³⁵ *Purchasing By-law*, supra note 8 at s. 11.4.

³⁶ *Purchasing By-law*, supra note 8 at s. 11.5.

³⁷ The purchasing by-law defines a “Non-Standard Result” as a result in a procurement in which bids are submitted and any of the following has occurred or is likely to occur: 1) No eligible bids are received; 2) Less than three eligible bids are received; 3) Another procurement process would have resulted in successful completion of the procurement in the determination of the Purchasing Agent based on bid results; or 4) Award of a contract to other than the lowest eligible bid received. *Purchasing By-law*, supra note 8 at s 2.27.

<p>Purchases of \$50,000.00 to \$99,999.99</p>	<p>Purchases within this range are administered by the purchasing division and are subject to a Formal Invitational Procurement process.³⁸ While these procurements do not need to be publicly advertised, at least three vendors known to provide the required goods, services, or construction are requested to submit written sealed bids.</p> <p>The purchasing agent and a representative from the requisitioning department will open the sealed bids. Bids are evaluated according to the evaluation methodology set out in the procurement document.</p> <p>As with purchases from \$5,000.01 to \$49,999.99, approval is required from both the purchasing agent and the requisitioning department head. In addition, Treasurer approval is required where the purchase is for consulting services or a “non-standard result” has occurred.</p>
<p>Purchases of \$100,000.00 and greater</p>	<p>Procurements (including Requests for Proposals) for goods, services and construction within this range are administered by the purchasing division and must follow a Formal Open Procurement process.³⁹</p> <p>Advertising is required for a minimum of 15 calendar days prior to the specified closing date and time. Bids are submitted sealed and may be opened in public by the bid opening committee. Bids are evaluated in accordance with the evaluation methodology set out in the procurement document. Approvals are required from the purchasing agent, the requisitioning department head(s), and the Treasurer.</p> <p>Under the amended by-law, approval from the Chief Administrative Officer is also required if the bid is for consulting services, a non-standard result has occurred, or the bid exceeds \$1 million.</p> <p>Further, city council’s authorization is required prior to the commencement of a procurement process with an estimated value of \$1,000,000 or greater and for procurements less than \$1,000,000 deemed to be of interest such as procurements that involve significant risk, security concerns or significant community interest.⁴⁰</p>

³⁸ *Purchasing By-law*, supra note 8 at s. 11.6.

³⁹ *Purchasing By-law*, supra note 8 at s. 11.7.

⁴⁰ *Purchasing By-law*, supra note 8 at s. 4.0.

