



Enquête du Bureau du vérificateur général sur le terrain de jeux Giver 150 au parc de Mooney's Bay, déposée au Comité de la vérification – le 22 juin 2017

Table des matières

Résumé.....	1
Objet et justification	1
Constatations.....	1
Conclusion.....	2
Recommandations et réponses	3

Résumé

Objet et justification

Le 13 mai 2016, la Ville a diffusé un communiqué annonçant officiellement qu'une entente avait été signée avec Sinking Ship Entertainment (SSE), une entreprise de Toronto, pour la construction d'un nouveau terrain de jeux (le « terrain de jeux » ou le « terrain de jeux Giver 150 ») au parc de Mooney's Bay d'Ottawa. Après la diffusion de ce communiqué, plusieurs médias ont soulevé des questions concernant le terrain de jeux, mettant l'accent sur un manque perçu de transparence et de consultation publique. Ils s'interrogeaient à savoir si le personnel municipal avait respecté les politiques et les protocoles avant la signature de l'entente avec SSE.

En juillet 2016, le Bureau du vérificateur général (BVG) a ouvert une enquête (« l'enquête ») sur le terrain de jeux Giver 150 en réponse aux signalements transmis directement au vérificateur général et par la Ligne directe de fraude et d'abus de la Ville. L'enquête visait à déterminer dans quelle mesure la Ville s'était conformée aux règlements municipaux, politiques, procédures et autres exigences applicables avant de signer une entente avec SSE. Le présent rapport contient le détail des résultats de l'enquête du BVG, y compris des constatations et des recommandations.

Constatations

L'enquête a établi que la Ville n'avait pas enfreint les règlements municipaux, les politiques, les procédures ou les autres exigences applicables¹. Cependant, elle a mis au jour une lacune : la municipalité ne dispose d'aucun mécanisme de réception et d'évaluation bien défini pour l'établissement de relations comme celle proposée par SSE². Elle a également permis de déceler plusieurs faiblesses et leçons tirées en ce qui concerne l'application par la Ville des principes de transparence, de reddition de comptes et de respect des procédures. Ces faiblesses et leçons touchaient à la

¹ L'enquête a établi que l'entente conclue avec SSE s'apparente à un partenariat plutôt qu'à un approvisionnement. Par conséquent, les exigences en matière d'approvisionnement, notamment la Politique d'approvisionnement éthique et la Politique relative à Option Ottawa, ne s'appliquaient pas.

² Le BVG note que, en 2012, la Ville de Toronto a élaboré une politique établissant les lignes directrices, les critères et les pouvoirs délégués associés à des relations comme celle proposée par SSE à la Ville d'Ottawa.

consignation des mesures de diligence raisonnable et des processus décisionnels connexes, et au processus de détermination de la nécessité éventuelle de faire participer ou de consulter le public. Le présent rapport recommande des moyens que peut prendre la Ville pour éviter ou atténuer les risques d'atteinte à la réputation ou d'autres répercussions si des situations semblables venaient à se reproduire.

Conclusion

Selon l'enquête menée sur le terrain de jeux Giver 150, la Ville n'a pas enfreint les règlements municipaux, les politiques ou les autres exigences applicables. Par contre, les mesures et les décisions prises pendant le processus de préparation et d'approbation de l'entente avec SSE ne respectaient pas pleinement les principes de transparence, de reddition de comptes et de respect des procédures.

En plus de venir appuyer la directive adoptée par le Conseil en novembre 2016 voulant que le personnel municipal évalue la nécessité d'obtenir des directives stratégiques supplémentaires quant aux ententes comme celle conclue avec SSE, cette enquête souligne l'importance d'utiliser les outils et protocoles efficaces lorsque le personnel de la Ville gère des situations qui pourraient être très médiatisées.

Recommandations et réponses

L'enquête a donné lieu à quelques recommandations, énumérées ci-dessous.

Recommandation n° 1

Que la Ville mette en place des protocoles de consignation, notamment pour les ordres du jour, procès-verbaux et décisions prises lors de réunions, devant être appliqués dans des situations qui pourraient être très médiatisées (p. ex., de nature délicate ou fortement risquées).

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Le personnel a l'obligation de connaître et d'appliquer la Politique et les Procédures de gestion des documents de la Ville, ainsi que son *Règlement sur la conservation et le déclassé des dossiers* (n° 2003-527) dans leurs versions à jour. Il doit par conséquent repérer, classer et entrer les documents municipaux officiels dans l'un des deux systèmes de gestion des documents de la Ville.

La Politique de gestion des documents actuelle de la Ville définit deux types de documents : les documents temporaires et les documents municipaux officiels. Ces derniers font état des décisions et des mesures liées au travail, et répondent aux questions suivantes :

- Que s'est-il passé?
- Quand?
- Qui y a participé?
- Qu'est-ce qui a été décidé ou recommandé, et par qui?

Ils servent à consigner les décisions et les processus décisionnels de la Ville ainsi que les politiques, procédures, services et mesures (y compris les transactions et les activités).

De récents changements à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, ainsi que les pressions de hautes instances comme le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, rendent nécessaire une plus grande sensibilisation quant à l'importance de la gestion des documents et, plus particulièrement, à la responsabilité des institutions de consigner avec précision leurs décisions importantes (« obligation de documenter ses activités »). C'est pourquoi les politiques ont été révisées et mises à jour. Dans la foulée, plusieurs rappels ont été faits à la haute direction, à la direction et

à l'ensemble des employés de la Ville ces deux dernières années sur le rôle essentiel que joue la gestion des documents dans une administration saine et dans la preuve que des décisions ont été prises. De plus, le Code de conduite du personnel met expressément l'accent sur la « consignation de nos décisions importantes » dans ses sections relatives à la transparence et au respect.

Le greffier municipal et avocat général poursuivra sa surveillance des lois applicables et de l'exécution de l'obligation de consigner les activités à l'égard de toute pratique exemplaire municipale future. Toute modification ou nouvelle ligne directrice s'avérant nécessaire sera présentée au Comité et au Conseil dans le rapport annuel sur la gestion de l'information.

Enfin, conformément aux instructions de l'équipe de la haute direction, le Bureau du greffier municipal et de l'avocat général met en œuvre un plan de communication à l'échelle de la Ville visant à faire reconnaître à tous la valeur des renseignements et à informer chacun de ses responsabilités en matière de gestion des documents, incluant celle de documenter et de consigner les décisions importantes. Le plan sera mis en œuvre en tandem avec la diffusion de directives municipales supplémentaires portant sur l'obligation de consigner. Ces dernières, élaborées par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, sont prévues pour le début du quatrième trimestre de 2017. Par ailleurs, le greffier municipal et avocat général envisagera de former et d'orienter tous les employés de la Ville au sujet de l'obligation susmentionnée dans le cadre de leur formation continue.

Recommandation n° 2

Que la Ville instaure un protocole selon lequel des mécanismes de reddition de comptes et de transparence sont formellement envisagés dans des situations qui pourraient être très médiatisées (p. ex., de nature délicate ou fortement risquées).

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Les mesures actuelles de reddition de compte et de transparence approuvées par le Conseil comprennent l'embauche d'un registraire pour superviser le registre des lobbyistes de la Ville, lequel vise à assurer la reddition de comptes et la transparence quant aux activités de lobbying menées au nom d'une personne ou d'un groupe ayant un intérêt commercial ou financier. Le registre consiste donc en

une base de données interrogeable et à la disposition du public, indiquant qui fait du lobbying pour qui, pourquoi, et quand.

En réponse au rapport d'enquête 2016 du registraire sur le projet de partenariat visant l'aménagement d'un terrain de jeux au parc de Mooney's Bay, la section « transparence » du Code de conduite du personnel a été modifiée et exige maintenant de façon expresse que les employés avisent les lobbyistes de leur obligation de consigner leurs activités au registre des lobbyistes.

Conformément à la Politique sur la reddition de comptes et la transparence de la Ville, chaque employé doit régulièrement, le cas échéant, faire rapport de son exercice de pouvoirs délégués, généralement au comité permanent approprié, ou encore au Conseil. En règle générale, l'exercice de pouvoirs délégués par une direction générale est rapporté chaque année au comité permanent approprié sous la forme d'« information distribuée auparavant » (« IDA »). En outre, le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* prévoit un processus d'obtention du consentement du conseiller de quartier et de production d'un rapport sur les pouvoirs délégués; il reproduit à cet égard le processus d'approbation du plan d'implantation. Ce dernier se divise en étapes, allant de celles préalables au dépôt du plan d'implantation à celle de la décision finale. Parmi ces étapes se trouve celle où le conseiller du quartier peut retirer des pouvoirs délégués s'il juge insatisfaisantes les conditions d'approbation énoncées au rapport de délégation des pouvoirs qui leur est applicable.

Dans le cadre de l'Examen de la gestion publique 2018-2022 du Conseil, le personnel du Bureau du greffier municipal et de l'avocat général fera l'examen des processus de consultation et de prise de décision dans le cadre de pouvoirs délégués spécifiques à chaque secteur de service. Son but sera de mettre à jour les éventuelles failles des processus actuels en matière de consultation et de production de rapports, ainsi qu'à déterminer quelles situations de nature potentiellement délicate pourraient bénéficier de ces mécanismes. Ce rapport sera déposé au cours du présent mandat du Conseil, qui l'étudiera d'ici son mandat 2018-2022. La direction verra à la formation des nouveaux gestionnaires et employés sur les exigences visant à assurer une reddition de comptes et une transparence améliorées en matière de prise de décisions, lesquelles sont résumées dans la Politique sur la délégation de pouvoirs et consignées dans les processus spécifiques à chaque secteur de service. Cette formation sera incorporée aux modules actuels suivant son approbation par le Conseil dans son

Rapport sur l'examen de la structure de gestion municipale pour le mandat 2018-2022.

Recommandation n° 3

Que la Ville élabore un outil ou un protocole, ou les deux, servant à repérer plus facilement les situations qui pourraient être très médiatisées (p. ex., de nature délicate ou fortement risquées) où un engagement du public doit être envisagé.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La population s'attend à être consultée au sujet d'un vaste éventail de questions, de programmes et de services. Le Conseil municipal, en approuvant la Stratégie d'engagement du public en décembre 2013, a reconnu l'importance d'obtenir des résultats plus probants à ce sujet.

La Stratégie d'engagement du public approuvée par le Conseil doit être utilisée par tous les employés de la Ville à titre d'approche et de cadre de portée globale en matière d'engagement du public. Elle aide le personnel à déterminer l'opportunité des activités d'engagement, la conception et la mise en œuvre qui leur sont appropriées, et à fournir les outils et la formation nécessaires aux différentes activités.

Les lignes directrices de la Stratégie d'engagement du public comportent de nombreuses raisons de consulter la population. La Stratégie comprend une liste de vérification permettant au personnel d'évaluer la nécessité d'une consultation. Les critères qui y sont présentés sont les suivants :

1. Obligation légale de consulter
2. Directive du Conseil
3. Nécessité de consulter pour mieux définir ou influencer le résultat final

La Stratégie fournit au personnel des outils visant à faciliter le processus de consultation publique. Comme chaque direction générale est responsable de ses consultations, ces outils ont été créés dans l'optique d'être flexibles et adaptés aux besoins du personnel et des directions générales, et pourront être modifiés par ces dernières selon leurs besoins. Une formation en matière d'engagement du public est aussi offerte au personnel de la Ville par le Centre d'apprentissage.

L'évaluation et l'amélioration continue sont des éléments importants de la Stratégie d'engagement du public. L'évaluation comprend le suivi de la mise en

œuvre de la Stratégie et la conception d'une évaluation de l'efficacité des outils et des lignes directrices.

La direction travaillera avec les directions générales pour sensibiliser le personnel à l'importance d'utiliser la Stratégie d'engagement du public et pour l'encourager à prendre part aux formations. Ce travail sera réalisé au moyen de communications internes et par des contacts directs avec la Direction des services de soutien aux activités de chaque direction générale. La sensibilisation initiale doit commencer début juin 2017. Par la suite, le groupe des communications internes élaborera un plan de communication vers la fin du deuxième trimestre, ou encore le début du troisième. La mise en œuvre est prévue pour les deux derniers trimestres de 2017.