

Rapport à l'Assemblée législative du Manitoba

Rapport d'enquête – Municipalités du Manitoba et ministère des Relations avec les municipalités et le Nord

Rapport indépendant



La traduction de ce rapport a été fournie par le Service de traduction du Manitoba. En cas d'incohérence, se reporter à la version anglaise.

Table des matières

Commentaires du vérificateur général			1
Points saillants du rapport			3
Contexte			5
Portée et approche			7
Const	atation	s et recommandation	9
1		unicipalité n'a pas fait enquête sur l'incident de cybersécurité survenu à nicipalité de Westlake-Gladstone pour en déterminer la cause profonde	9
2	Trois allégations sur six étaient partiellement fondées		11
	2.1 2.2 2.3 2.4 2.5	Municipalité de Swan Valley Ouest Municipalité rurale de St. Andrews Municipalité rurale de Saint Paul Ouest Municipalité rurale de Springfield Municipalité de Lorne	12 13 14 15 16
	2.6	Municipalité d'Ethelbert	17
3	Le ministère n'a pas de processus de surveillance complet pour les municipalités		18
	3.1	Le processus de traitement des plaintes du ministère ne permet pas d'assurer un suivi adéquat	18
	3.2	Le ministère ne surveille pas adéquatement l'utilisation des subventions publiques par les municipalités	19
	3.3	Le ministère n'effectue qu'un examen minimal des documents financiers municipaux demandés	21
Résur	né des	recommandations et réponse des responsable	25

Commentaires du vérificateur général

Chaque année, la province du Manitoba fournit un financement important aux municipalités pour soutenir la gouvernance, les infrastructures et les services locaux. Ce financement s'accompagne d'une responsabilité, tant pour les municipalités que pour le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord, c'est à dire gérer efficacement les ressources publiques.

Ces dernières années, mon bureau a effectué plusieurs enquêtes sur les municipalités, qui ont révélé des lacunes en matière de surveillance. Ces enquêtes ont été entreprises à la suite des renseignements reçus de Manitobaines et Manitobains préoccupés.

Les préoccupations les plus fréquentes qui sont exprimées au moyen de notre ligne d'écoute continuent de concerner les municipalités rurales. Les allégations se rapportent souvent à la mauvaise gestion financière et à l'obligation de rendre des comptes.

Ce rapport a été établi pour répondre à une demande spéciale du ministre des Finances en vertu de l'article 16 de *la Loi sur le vérificateur général*, à la suite d'un incident de cybersécurité concernant la municipalité de Westlake-Gladstone. Étant donné les préoccupations plus générales exprimées par la population manitobaine, j'ai profité de l'occasion pour examiner aussi six autres allégations relatives aux municipalités et à la surveillance des municipalités exercées par le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord.

Concernant l'incident de cybersécurité, nous avons observé que la municipalité de Westlake-Gladstone n'a pas fait enquête sur la cause profonde de l'incident. Il est donc urgent que toutes les municipalités mettent en place des contrôles de sécurité de base, tels que ceux qui sont recommandés par le Centre canadien pour la cybersécurité.

Nous avons trouvé que trois des six allégations examinées étaient fondées et qu'elles révélaient des achats inadéquats, des dépenses non autorisées et des failles dans la gouvernance.



Enquêtes récentes concernant la surveillance municipale

- En 2021, nous avons constaté
 que la province ne fournissait pas
 suffisamment de renseignements
 aux conseils municipaux pour gérer
 les sociétés de développement.
- Nous nous sommes également rendu compte en 2021 que la Ville de Winnipeg ne s'est pas conformée aux politiques internes lors de la vente de l'ancien aréna de Vimy.
- En 2018, nous avons constaté que la municipalité rurale de Salaberry présentait des lacunes importantes en matière de contrôles internes, ce qui a conduit à l'attribution de contrats sans appel d'offres et des demandes de remboursement de dépenses non justifiées.

Ce rapport contient plusieurs Recommandations à l'intention du ministère pour améliorer la surveillance gouvernementale.

Je tiens à remercier le personnel des municipalités et du ministère pour leur coopération tout au long de cette enquête. Je remercie également mon équipe d'audit pour la diligence et l'engagement dont elle a fait preuve dans l'accomplissement de ce travail important.

Original signé par :

Tyson Shtykalo, FCPA, FCA Vérificateur général

Points saillants du rapport

Ce que nous avons fait

- Le vérificateur général a reçu une demande du ministre des Finances, en vertu de l'article 16 de *la Loi sur le vérificateur généra*l, ayant pour objet d'examiner et d'auditer les opérations et les comptes de diverses municipalités, dont la municipalité de Westlake-Gladstone.
- Nous avons par la suite :
 - o examiné la réponse de la municipalité de Westlake-Gladstone à un incident de cybersécurité;
 - o fait enquête sur six allégations concernant des municipalités;
 - o déterminé si le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord exerce une surveillance suffisante du traitement des plaintes déposées contre les municipalités.

Ce que nous avons constaté

Municipalité de WestLake-Gladstone

La cause profonde de l'incident de cybersécurité n'a pas fait l'objet d'une enquête.

- Entre le 19 décembre 2019 et le 5 janvier 2020, des retraits non autorisés ont été effectués dans un compte détenu par la municipalité de Westlake-Gladstone.
- La municipalité de Westlake-Gladstone n'a pas fait enquête sur la cause profonde de l'incident de cybersécurité.
- Par conséquent, on a raté l'occasion très importante de comprendre comment s'est produit l'incident et comment prévenir les infractions futures.

Allégations municipales

Trois des six allégations étaient fondées.

• Les allégations fondées se rapportaient au non-respect de la politique d'achat, à la demande de remboursement de dépenses non admissibles et à une gouvernance inadéquate.

Surveillance ministérielle

Surveillance minime des municipalités

- Le ministère :
 - ne donne pas suite comme il se doit aux plaintes déposées contre les municipalités;
 - ne surveille pas suffisamment la manière dont les municipalités utilisent les subventions publiques;
 - effectue un examen minimal des renseignements financiers que les municipalités sont tenues de présenter à la province (notamment les plans et les états financiers, et les règlements relatifs à l'impôt foncier).

Ce que nous recommandons

Ce rapport comprend cinq Recommandations relatives à la cybersécurité et au renforcement de la surveillance des fonds publics fournis aux municipalités.

Contexte

Le vérificateur général a reçu une demande en vertu de l'article 16 du ministre des Finances, au moyen d'un décret (no 343/2022) daté du 6 septembre 2022. L'article 16 de *la Loi sur le vérificateur général* permet au lieutenant gouverneur en conseil, au ministre des Finances ou au Comité permanent des comptes publics de demander un audit spécial que peut accepter le vérificateur général.

Le décret stipulait que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord entende les préoccupations des citoyens concernant la gouvernance du conseil, la gestion financière, la surveillance et la responsabilité publique dans diverses municipalités, dont la municipalité de Westlake-Gladstone.

Le décret demandait au vérificateur général d'« examiner et d'auditer les opérations et les comptes de diverses municipalités, y compris la municipalité de Westlake-Gladstone (ensemble, les 'municipalités') ».

Le vérificateur général a accepté cette demande et a décidé d'examiner la municipalité de Westlake Gladstone et six autres municipalités. Les résultats de ces enquêtes sont présentés dans le présent rapport.

/ERSION DU SITE WEB

Portée et approche

Nous avons effectué notre enquête entre janvier 2023 et février 2024. Celle ci a porté sur diverses allégations remontant jusqu'à cinq ans.

Notre travail s'articulait autour de trois axes.

Premièrement, nous avons examiné la réponse de la municipalité de Westlake-Gladstone à un incident de cybersécurité important et évalué la pertinence de l'enquête menée par la municipalité.

Deuxièmement, nous avons sélectionné des municipalités au sujet desquelles on nous a fait part d'allégations. Ces allégations provenaient de deux sources : l'information reçue par le biais de notre **ligne d'écoute des préoccupations des parties prenantes** au cours des cinq dernières années; et une liste de préoccupations que nous avons reçues du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord. Nous avons mis en œuvre des processus pour déterminer si les allégations étaient fondées. Les allégations se rapportent à la période précédant les élections municipales de 2022 et concernent les municipalités suivantes :

- Swan Valley Ouest
- St. Andrews
- Saint Paul Ouest
- Lorne
- Ethelbert
- Springfield

Troisièmement, nous déterminons la pertinence des politiques et des processus utilisés par le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord (le ministère) pour traiter les plaintes reçues. Il s'agit notamment de comprendre la surveillance et la gestion, par le ministère, des subventions accordées aux municipalités.

Nous avons interrogé le personnel du ministère et des municipalités, examiné les renseignements fournis par toutes les organisations et documenté les processus. Notre enquête a été menée au titre de *la Loi sur le vérificateur général*. Ligne d'écoute des préoccupations des parties prenantes – Le vérificateur général peut entreprendre un audit après avoir reçu de l'information de citoyens concernés. Nous encourageons les Manitobains et Manitobaines à :

- signaler les cas de fraude, de gaspillage et de mauvaise gestion;
- nous transmettre des renseignements sur les audits en cours;
- nous faire part de leurs suggestions de nouveaux audits

L'information peut nous être communiquée au moyen de notre ligne d'écoute des préoccupations des citoyens (citizen.concerns@oag.mb.ca ou en composant le 204 945-3351).

Nous examinons tous les renseignements reçus afin de déterminer s'ils font partie du mandat du vérificateur général. Ce dernier détermine ensuite s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

Constatations et Recommandations

1 La municipalité n'a pas fait enquête sur l'incident de cybersécurité survenu à la municipalité de Westlake-Gladstone pour en déterminer la cause profonde

Entre le 19 décembre 2019 et le 5 janvier 2020, des retraits non autorisés ont été effectués dans un compte détenu par la municipalité de Westlake-Gladstone (la municipalité) à la Stride Credit Union (credit union). Il y a eu 48 retraits, chacun étant légèrement inférieur à 10 000 \$, totalisant 472 377,15 \$.

Un acteur inconnu a accédé au compte bancaire de la municipalité et y a effectué les retraits en utilisant les services bancaires en ligne de la credit union. En janvier 2020, la municipalité a détecté les retraits non autorisés et en a informé la credit union et la GRC. La credit union a alors fermé le compte. La GRC a fait enquête sur les retraits et conclu qu'elle ne pouvait pas trouver les fonds ou les acteurs en cause.

Notre enquête auprès de la municipalité et notre examen de la documentation ont révélé qu'au moment de l'incident, la municipalité n'a pas fait enquête pour déterminer la cause profonde de la façon dont on a accédé sans autorisation à son compte bancaire en ligne.

Lorsqu'un système d'information est compromis, on parle d'incident de cybersécurité. Comme l'incident a mis en cause un acteur inconnu qui a accédé sans autorisation au compte de banque de la municipalité en utilisant le système bancaire en ligne de la credit union, on considère qu'il s'agit d'un incident de cybersécurité.

Quand ce genre d'incident se produit, il convient de mener une enquête afin d'en déterminer la cause profonde. En déterminant comment est survenu l'incident (dans le cas présent comment une personne a accédé sans autorisation au compte de banque de la municipalité en utilisant le système bancaire en ligne de la credit union), cela aidera à déterminer les mesures à prendre pour prévenir des incidents similaires et déterminer l'auteur de l'incident. La découverte de la cause profonde peut également aider à déterminer les contrôles à mettre en place pour détecter rapidement les incidents de cybersécurité. Ces contrôles pourraient réduire l'impact d'événements futurs, voire empêcher que ceux ci ne se reproduisent.

Pour faire face à un incident de cybersécurité, il est important d'ouvrir rapidement une enquête. En effet, plus le temps passe, plus il est difficile d'enquêter sur l'incident. Les enregistrements des événements du système – une ressource clé utilisée dans les enquêtes – ne peuvent être conservés que pendant une période limitée.

Les menaces de cybersécurité constituent l'un des plus grands risques auxquels les organisations sont confrontées, en raison de la dépendance croissante à l'égard de la technologie (notamment l'adoption généralisée du stockage infonuagique et de l'intelligence artificielle). Il est essentiel que les organisations, quelle que soit leur taille, prennent les mesures nécessaires pour faire face à la cybercriminalité, qui peut avoir des répercussions sur les finances et la vie privée.

Le cadre de contrôle de la cybersécurité – est un ensemble de lignes directrices visant à atténuer les risques en matière de cybersécurité.

Le Centre canadien pour la cybersécurité est la source unique et unifiée de conseils, d'orientations, de services et de soutien en matière de cybersécurité du gouvernement du Canada pour les Canadiens.

Il existe divers cadres de contrôle efficaces de la cybersécurité qui sont à la disposition des organisations. Il s'agit notamment du cadre de cybersécurité du National Institute of Standards and Technology (NIST), de la norme ISO 27001 et des contrôles de sécurité critiques du Center for Internet Security (CIS). La mise en place de ces contrôles peut toutefois s'avérer coûteuse et nécessiter des ressources importantes de la part de nombreuses organisations de petite ou moyenne taille. Par conséquent, le **Centre canadien pour la cybersécurité**, qui fait partie du Centre de la sécurité des télécommunications du gouvernement du Canada, a défini un ensemble de contrôles condensés qui permettent d'atténuer la plupart des cybermenaces en investissant des ressources plus accessibles pour les petites et moyennes organisations. Ces contrôles s'appellent *Contrôles de cybersécurité de base pour les petites et moyennes organisations*.

Si ces contrôles de cybersécurité de base avaient été en place avant que ne soient effectués les retraits non autorisés du compte bancaire de la municipalité, ils auraient pu aider la municipalité à détecter rapidement l'incident, voire à le prévenir.

Voici des exemples de ces contrôles :

- Enregistrer un plan de réponse aux incidents détaillant les responsabilités en matière de traitement des incidents et les coordonnées des personnes à contacter, y compris les parties externes auxquelles il sera fait appel pour gérer la réponse aux incidents.
- Exiger une authentification à deux facteurs pour les comptes importants tels que les comptes financiers et les comptes des administrateurs du système, des utilisateurs privilégiés et des cadres supérieurs.
- Fournir une formation à tous les employés pour les sensibiliser à la cybersécurité.

Les Services consultatifs et d'évaluation aux municipalités de la province du Manitoba ont confirmé qu'ils n'avaient fourni aucune orientation aux municipalités concernant les contrôles de cybersécurité. En l'absence de directives provinciales, nous recommandons aux municipalités de mettre en place des contrôles pour se protéger contre les menaces en matière de cybersécurité, contrôles qui sont fondés sur un cadre de cybersécurité reconnu, comme les contrôles de base en matière de sécurité du Centre canadien pour la cybersécurité.

Bien que nous n'ayons pas examiné les contrôles qui existent dans d'autres municipalités du Manitoba, il est important que toutes les municipalités mettent au moins en place les mesures de cybersécurité de base suivantes.



Recommandation 1

Nous recommandons que toutes les municipalités mettent en place, à tout le moins, les contrôles de cybersécurité de base du Centre canadien de cybersécurité, si elles ne l'ont pas déjà fait.



Recommandation 2

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord mettent en œuvre des processus de surveillance pour veiller au respect de ces contrôles.

2 Trois allégations sur six étaient partiellement fondées

Nous recevons couramment des conseils et des renseignements sur les préoccupations des citoyens concernant les municipalités du Manitoba par le biais de notre ligne d'écoute des préoccupations des parties prenantes. Nous avons reçu une liste de préoccupations du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord relatives aux municipalités.

Nous avons choisi de faire enquête sur six allégations provenant de ces deux sources. Les allégations retenues se rapportaient aux municipalités suivantes :

- Swan Valley Ouest (SECTION 2.1)
- St. Andrews (SECTION 2.2)
- Saint Paul Ouest (SECTION 2.3)
- Lorne (SECTION 2.4)
- Ethelbert (SECTION 2.5)
- Springfield (SECTION 2.6)

Nous avons trouvé que trois allégations sur six étaient partiellement fondées.

2.1 Municipalité de Swan Valley Ouest

Allégation

La municipalité de Swan Valley Ouest (la municipalité) a acheté un camion d'incendie sans lancer d'appel d'offres, ce qui constitue une violation de sa politique d'achat.

Conclusion

CONFIRMATION PARTIELLE – Deux des trois camions d'incendie ont été achetés sans respecter la politique d'achat de la municipalité.

De plus, l'un des camions d'incendie a été acheté avant que le conseil n'adopte une résolution plusieurs mois après l'achat.

Travail effectué

Nous nous sommes rendus au bureau de la municipalité et avons demandé tous les documents relatifs à l'achat du camion de pompiers. On nous a dit que trois camions de pompiers avaient en fait été achetés.

Achats groupés. Il s'agit d'un programme où les fournisseurs sont préapprouvés par une association au nom de ses organisations membres. Cela permet aux municipalités rurales de faire appel aux fournisseurs autorisés sans avoir à lancer elles-mêmes un appel d'offres. Les municipalités doivent quand même publier la documentation sur MERX pour indiquer qu'elles utilisent le programme.

Engin pompe 2020 - neuf

Ce camion d'incendie a été acheté le 19 mars 2021 auprès d'un fournisseur participant au programme des **achats groupés**. Un membre du personnel nous a dit qu'il fallait l'acheter immédiatement parce que c'était le seul camion disponible au Manitoba, sinon la municipalité devrait attendre plusieurs mois avant d'en obtenir un autre. La municipalité a déposé la documentation appropriée sur MERX, un site Web où sont publiés les appels d'offres, et le paiement a été approuvé par le conseil municipal le 26 mars 2021.

Comme le camion de pompiers a été acheté auprès d'un fournisseur autorisé dans le cadre du programme des achats groupés, il n'était pas nécessaire de lancer d'appel d'offres. Cependant, selon le paragraphe 169(1) de la Loi sur les municipalités, une municipalité ne peut faire que les dépenses suivantes :

- a. qui sont prévues dans le budget de fonctionnement provisoire, le budget de fonctionnement réqulier ou le budget des immobilisations du conseil;
- b. qui sont engagées à l'égard d'un sinistre ou d'une situation d'urgence que déclare le conseil ou le président du conseil en vertu de *la Loi sur les mesures d'urgence*;
- c. qu'ordonne un tribunal ou la Commission municipale;
- d. qu'autorise le conseil en vertu du présent article.

L'achat de ce camion d'incendie ne répondait à aucune de ces conditions, mais il était entièrement financé par une subvention reçue de la province au cours de l'année.

Engin pompe 2015 - usagé

Le budget d'investissement de 2022 prévoyait 330 000 \$ pour l'achat d'un camion d'incendie de la catégorie engin pompe. Ce camion d'incendie a été acheté d'occasion à un service de pompiers volontaires de la Virginie-Occidentale, aux États-Unis. La municipalité n'a pas pu fournir de preuve que ce camion avait fait l'objet d'un appel d'offres.

C'est l'ancien préfet qui a acheté ce camion. Il a transféré 300 000 \$ CAN dans le compte en dollars américains de la municipalité, puis transféré le paiement au service d'incendie de la Virginie Occidentale. L'ancien préfet s'est rendu en Virginie Occidentale pour acheter et ramener le camion. La municipalité n'a pas pu fournir de documents concernant cette transaction, mais le retrait des 300 000 \$ CAN figurait sur le relevé bancaire. La documentation relative au camion indique qu'il a été acheté pour 225 000 \$ US, soit 290 902 \$ CAN en utilisant le taux de change de 1,2929 indiqué dans la documentation douanière.

Tout cela s'est produit sans que le conseil adopte de résolution dans les délais prescrits. La résolution est datée du 27 septembre 2022 (quatre mois après l'achat) et autorise un coût total de 304 300 \$.

Camion d'incendie pour feu de végétation - neuf

L'achat de ce camion d'incendie figurait dans le budget d'investissement de 2022 pour un montant de 300 000 \$. Il a été acheté en février 2022 pour 285 000 \$. Le conseil a approuvé le paiement lors de la réunion du 8 février 2022, dans le cadre de l'approbation de la liste des chèques.

Le camion d'incendie a été acheté auprès d'un fournisseur dont le nom ne figurait pas sur la liste des fournisseurs autorisés du programme des achats groupés. La municipalité ne pouvait pas fournir de preuve que ce camion d'incendie avait fait l'objet d'un appel d'offres.

2.2 Municipalité rurale de St. Andrews

Allégation

La municipalité rurale de St. Andrews (la MR) n'a pas utilisé comme il se doit les 713 000 \$ reçus dans le cadre de l'« Accord sur la relance sécuritaire », financé par les gouvernements provincial et fédéral pour aider les communautés à se remettre des effets de la pandémie de COVID-19.

Plus précisément, selon l'allégation, la MR a fourni des fonds à un club communautaire pour payer des services d'utilité publique et des salaires sans avoir fait preuve de diligence raisonnable pour déterminer si le club avait réellement besoin des fonds et pouvait financer lui même les dépenses.

Conclusion

ALLÉGATION NON FONDÉE - Les fonds fournis dans le cadre de l'Accord sur la relance sécuritaire sont considérés comme des fonds de fonctionnement et peuvent être utilisés par la MR à toutes les fins souhaitées par le conseil.

Travail effectué

Nous avons demandé et reçu une liste complète des dépenses effectuées par la MR à l'aide des fonds reçus dans le cadre de l'Accord sur la relance sécuritaire.

Le premier paiement effectué par la MR était destiné à un club communautaire et s'élevait à 80 000 \$. La MR était incapable d'aider à effectuer le premier paiement. Le conseil a adopté une résolution autorisant ce paiement, ce qui indique qu'une politique sera élaborée pour prêter assistance aux autres clubs de la MR concernant COVID.

La Pandemic Funding for Community Organizations Policy (Politique de financement des organismes communautaires pour faire face à la pandémie) a été adoptée le 5 février 2021. Elle permet aux clubs communautaires de demander le remboursement du coût des services d'utilité publique et des salaires en présentant la preuve que les dépenses ont été engagées.

Nous avons examiné les paiements effectués aux deux principaux bénéficiaires. À l'exception du premier paiement de 80 000 \$, toutes les demandes de fonds ont été justifiées par des preuves que les dépenses pour les services d'utilité publique et les salaires avaient été faites. Tous les paiements ont également suivi le cycle normal de paiement et ont été approuvés par le conseil.

Dans sa lettre à l'intention de toutes les MR annonçant les fonds, le premier ministre du Manitoba indique que les fonds fournis dans le cadre de l'Accord sur la relance sécuritaire sont considérés comme des fonds de fonctionnement et peuvent être utilisés par les MR à toutes les fins souhaitées par les conseils.

2.3 Municipalité rurale de Saint Paul Ouest

Allégation

- 1. L'appel d'offres pour la location d'équipement en 2022-2023 n'a pas été effectué conformément aux politiques en matière d'achat de la municipalité rurale de Saint Paul Ouest.
- 2. L'immeuble des travaux publics n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres conformément aux pratiques d'appel d'offres requises.

Conclusion

ALLÉGATION NON FONDÉE – Rien ne prouve que l'appel d'offres pour la location d'équipement ou l'appel d'offres relatif à l'immeuble des travaux publics ont été effectués de manière inappropriée.

Travail effectué

1. Appel d'offres pour la location d'équipement

Tous les ans, la municipalité rurale de Saint Paul Ouest (MR) lance un appel d'offres pour des tarifs de location d'équipement. Tous les types d'équipement lourd sont inclus dans la liste, y compris les niveleuses et les chargeuses frontales. Lorsque la MR a besoin d'équipement, elle peut utiliser la liste et faire appel au soumissionnaire demandant le prix le plus bas pour cet équipement particulier.

Un fournisseur peut avoir l'offre la plus basse pour un équipement en particulier, mais la plus élevée pour un autre. Toutes les offres reçues sont inscrites sur la liste principale de location d'équipement.

Nous avons examiné l'appel d'offres de 2022-2023.pour la location d'équipement. L'appel d'offres a été rendu public, tel qu'il est requis. Nous avons vérifié que toutes les offres avaient été reçues avant la date limite et inscrit toutes les offres reçues sur la liste principale de location d'équipement. Nous n'avons trouvé aucune divergence.

2. Immeuble des travaux publics

Le projet de conception et de construction du bâtiment des travaux publics a fait l'objet d'un appel d'offres le 6 mai 2021 et la date de clôture a été fixée au 20 mai 2021. L'offre la plus basse s'élevait à 540 000 \$. Le directeur municipal et le directeur des travaux publics ont recommandé d'accepter l'offre la plus basse. Après une longue discussion, le conseil a voté contre l'attribution de l'appel d'offres au plus bas soumissionnaire. On se préoccupait de ce que la société n'avait pas de cautionnement, qu'il s'agissait d'une nouvelle entreprise sans antécédents de travail que le Conseil aurait pu consulter. À l'exception d'une vidéo YouTube montrant la discussion du conseil, il n'existe aucun document expliquant la raison pour laquelle le plus bas soumissionnaire n'a pas été retenu. Nous avons demandé à l'Association des municipalités du Manitoba, un organisme de défense des intérêts des municipalités, s'il s'agissait d'une bonne pratique en matière d'appels d'offres. On nous a dit que les raisons pour lesquelles le plus bas soumissionnaire n'avait pas été retenu devaient être documentées.

Le projet a fait l'objet d'un nouvel appel d'offres en juin 2021 et la date de clôture a été fixée au 2 juillet 2021. Cette fois-ci, l'offre la plus basse était de 769 760,99 \$. Ce montant était supérieur au montant budgétisé et n'a pas pu être accepté.

Le budget du projet a été augmenté en 2022. Le projet a été divisé en deux et fait l'objet d'un appel d'offres pour la conception et la construction de l'immeuble, c'est-à-dire que les parties intéressées ont soumissionné séparément pour la conception du bâtiment et sa construction. Une entreprise différente a été retenue pour chacune des phases, soit la conception et la construction.

2.4 Municipalité rurale de Springfield

Allégation

Les conseillers de la municipalité rurale de Springfield (la MR) ont déclaré des dépenses inadmissibles dans leurs rapports de dépenses.

Conclusion

ALLÉGATION CONFIRMÉE – Au cours de la période de neuf mois examinée, les conseillers ont dépensé et reçu environ 3 000 \$ de plus que ce qui était autorisé par la municipalité rurale.

Travail effectué

Nous avons revu les rapports de dépenses de tous les conseillers de la municipalité rurale pour la période de janvier à octobre 2022. Nous avons examiné toutes les dépenses déclarées à la lumière du règlement no 19-02 de la municipalité rurale. Le règlement sans titre détermine les taux, les allocations imposables, les types et les conditions des paiements à effectuer aux membres du conseil et des comités du conseil.

Nous avons constaté que la demande de remboursement de dépenses non admissibles la plus fréquente concernait les frais de déplacement. Le règlement indique que seul le temps consacré à l'activité professionnelle peut faire l'objet d'une demande de remboursement et que, par conséquent, les déplacements ne sont pas admissibles.

En interprétant strictement le libellé du règlement, nous avons constaté que les conseillers ont reçu un trop-perçu d'environ 3 000 \$ pour la période de janvier à octobre 2022.

2.5 Municipalité de Lorne

Allégation

La municipalité de Lorne (la municipalité) a acheté des niveleuses sans suivre de processus d'appel d'offres.

Conclusion

ALLÉGATION NON FONDÉE – En 2022, la municipalité a acheté des niveleuses conformément aux règles d'achats groupés.

Travail effectué

Nous nous sommes rendus au bureau de la municipalité et avons examiné le processus utilisé pour acheter les niveleuses en 2022.

La municipalité a indiqué sur MERX, un site Web où sont publiés les appels d'offres, qu'elle avait l'intention de participer au programme des achats groupés coordonné par l'Association des municipalités du Manitoba. Pour participer à ce programme, les municipalités doivent obligatoirement s'inscrire sur MERX.

La municipalité a sélectionné deux entreprises dans la liste des fournisseurs autorisés pour le programme des achats groupés. Elle a demandé aux deux entreprises de faire des présentations au conseil. La municipalité a décidé quelles niveleuses acheter sur la base de ces présentations. Ce processus était inhabituel. Généralement, les municipalités sélectionnent un fournisseur autorisé et concluent un accord avec lui. Cependant, il n'y a pas de problème à acheter des niveleuses comme l'a fait la municipalité.

2.6 Municipalité d'Ethelbert

Allégation

L'ancien président du conseil autorise indûment des achats et agit généralement de manière unilatérale sans faire participer le conseil aux décisions.

Conclusion

ALLÉGATION CONFIRMÉE – Les documents ont révélé plusieurs cas de mauvaise gouvernance de la part de l'ancien président du conseil.

Travail effectué

Nous avons communiqué avec le directeur municipal actuel et le président actuel du conseil de la municipalité rurale d'Ethelbert au sujet de cette allégation. On nous a fourni un long historique des mesures discutables prises par l'ancien président du conseil. Dans la plupart des cas, il s'agissait de contourner les politiques et les processus de la municipalité et la Loi sur les municipalités. Voici trois exemples :

- L'ancien président du conseil a acheté un véhicule lors d'une vente aux enchères en ligne en Alberta, puis s'est rendu sur place pour le récupérer. L'intéressé a été remboursé pour son voyage sans que le conseil en ait été informé ou l'ait approuvé.
- Lorsque la municipalité a lancé un appel d'offres pour des biens excédentaires, le fils de l'ancien président du conseil municipal était l'un des soumissionnaires. Selon les règles relatives aux conflits d'intérêts, l'ancien président du conseil aurait dû s'abstenir de participer à toutes les discussions et les décisions du conseil concernant la vente. L'ancien président du conseil a refusé de se soustraire à cette discussion. Finalement, la propriété a été vendue à son fils.
- L'ancien président du conseil a commandé de lui-même des conduites d'eau et d'égout pour un projet au lieu de faire participer les services des travaux publics. Il a commandé des conduites de mauvaise taille, ce qui a entraîné une dépense de plusieurs milliers de dollars.

3 Le ministère ne dispose pas d'un processus de surveillance complet pour les municipalités

Les municipalités et leur conseil sont tenus de veiller à la bonne gestion de tous les actifs qui appartiennent aux municipalités rurales. Une bonne gestion consiste notamment à veiller à ce que les biens soient acquis, protégés et utilisés conformément à *la Loi sur les municipalités* (la loi) et aux règlements de la municipalité, et :

- à respecter les pratiques acceptées en matière d'approvisionnement;
- à soutenir des contrôles internes efficaces:
- à planifier efficacement l'avenir.

Quand le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord (le ministère) a été informé de la mauvaise gestion des actifs par la municipalité, il aurait dû mettre en place un processus d'examen de la situation et prendre les mesures pour la corriger.

Nous avons constaté que le ministère ne dispose pas d'un processus de surveillance complet pour les municipalités. Notre constat s'appuie sur les constatations suivantes :

- Le processus de traitement des plaintes du ministère ne permet pas d'assurer un suivi adéquat (SECTION 3.1).
- Le ministère ne surveille pas adéquatement l'utilisation des subventions gouvernementales par les municipalités (SECTION 3.2).
- Le ministère n'effectue qu'un examen minimal des documents financiers municipaux requis (SECTION 3.3).

3.1 Le processus de traitement des plaintes du ministère ne permet pas d'assurer un suivi adéquat

Le ministère nous a communiqué les plaintes qu'il a reçues des membres du public. Selon de nombreuses plaintes, certaines municipalités n'utilisaient pas les fonds conformément aux règles et aux règlements énoncés dans la loi ou conformément à leurs propres règlements. Nous avons sélectionné certaines de ces plaintes pour les examiner à la **SECTION 2**.

L'une des plaintes examinées à la section 2 était une allégation concernant la municipalité rurale de Swan Valley Ouest. Nous nous sommes penchés sur la façon dont le ministère a traité cette allégation. Le personnel du ministère a examiné cette allégation et a réalisé que la municipalité n'appliquait ni les pratiques d'appel d'offres appropriées ni ses propres politiques et règlements. Il n'y a pas eu d'autres travaux ou communications du ministère à ce sujet. Nous nous sommes renseignés et avons appris qu'il s'agissait de la réponse habituelle du ministère. Le ministère a souligné qu'un conseil municipal est un échelon de gouvernement mature et responsable, dont l'autorité est respectée pour traiter les plaintes déposées par le public.

Le ministère répond généralement de la façon suivante lorsqu'il traite les plaintes du public :

[Nom de la municipalité] est considérée comme un gouvernement mature et responsable. Elle a donc l'autorité de prendre des décisions concernant ses opérations et ses services dont elle a la responsabilité.

Vous pouvez également vous adresser à votre représentant du conseil ou au bureau administratif de la municipalité à ce sujet.

Enfin, vous pouvez communiquer avec le Bureau de l'ombudsman du Manitoba, si nécessaire.

Le ministère a également indiqué qu'il ne pensait pas que la loi prévoyait un mécanisme lui permettant de mener des enquêtes. Cependant, selon l'article 191 de la loi, le vérificateur d'une municipalité est tenu d'effectuer tout autre examen demandé par le ministre. Si le ministère souhaite enquêter sur un aspect précis d'une municipalité, le ministre peut demander au vérificateur municipal d'effectuer cet examen.

Les réponses ministérielles aux plaintes doivent tenir compte de la nature des préoccupations, de la mesure dans laquelle les municipalités rurales conduisent leurs propres processus et des données ou tendances. Comme il s'agit de financement public, il est important de tenir compte des plaintes pour déterminer le type de surveillance que le ministère doit mettre en place. La **SECTION 3.2** présente nos conclusions sur la façon de considérer les plaintes lors de l'octroi de subventions aux municipalités.

3.2 Le ministère ne surveille pas adéquatement l'utilisation des subventions publiques par les municipalités

Il est important que le ministère exerce une surveillance des municipalités pour déterminer et gérer les risques associés au versement des subventions. Ces risques comprennent la mauvaise gestion financière, la fraude et le non-respect des exigences essentielles.

En évaluant les risques au cas par cas, les ministères peuvent mettre en œuvre des mesures ciblées pour atténuer ceux ci. Par exemple, si l'on sait qu'une municipalité ne respecte pas les pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement (telles que les demandes de propositions publiques), la province pourrait ajouter certaines exigences dans les accords de financement afin de garantir le respect de ces pratiques.

Dans l'ensemble, les mécanismes de surveillance permettent de veiller à ce que les municipalités respectent les lois, les règlements et les politiques en vigueur.

Nous avons évalué le processus de surveillance des subventions gouvernementales et constaté qu'il ne reposait pas sur une approche fondée sur les risques. Ce type d'approche comporte la détermination de l'importance des risques et de la probabilité qu'ils se produisent. Parmi les risques, mentionnons la mauvaise gestion financière, la fraude et le non-respect des exigences essentielles. Les plaintes du public, la couverture médiatique, les rapports d'audit et les différences constatées dans l'information fournie au ministère pourraient aider à déterminer ces risques.



Recommandation 3

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord adopte une approche fondée sur les risques pour exercer une surveillance des subventions accordées aux municipalités.

Les subventions conditionnelles sont un outil que le ministère pourrait utiliser dans le cadre d'une approche fondée sur les risques.

Le financement futur pourrait être subordonné à la condition que les municipalités fonctionnent conformément à leurs propres règles et à *la Loi sur les municipalités*. Ces conditions aideraient le ministère à surveiller si l'on respecte les exigences réglementaires et à prendre des mesures correctives le cas échéant.

Le personnel nous a dit que la loi ne permet pas au ministère d'imposer des conditions au financement qu'il accorde aux municipalités. Cependant, nous avons trouvé qu'il y a plusieurs façons, pour le ministère, de subordonner l'octroi des subventions aux municipalités à certaines conditions :

- 1. L'alinéa 418(1)(q) de la loi permet au ministre d'adopter un règlement sur toute question qu'il estime nécessaire ou souhaitable pour atteindre les objectifs de la loi.
- 2. L'article 10 de *la Loi sur l'imposition municipale et le financement des municipalités* permet au lieutenant gouverneur d'adopter des règlements :
 - a. qui définissent les mots ou les expressions utilisés mais non définis dans cette partie;
 - b. qui concernent les subventions municipales, y compris les exigences en matière de rapports pour les bénéficiaires de subventions et les conditions qui peuvent être imposées concernant les subventions:
 - c. qui donnent le pouvoir d'enquêter, d'inspecter ou d'auditer toute question relative à une subvention municipale;
 - d. qui concernent toute question que le lieutenant-gouverneur en conseil estime nécessaire ou souhaitable pour les besoins de cette partie.
- 3. Le paragraphe 7(6) de *la Loi sur l'imposition municipale et le financement des municipalités* autorise le ministre à imposer des conditions aux subventions municipales.



Recommandation 4

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord ajoute un processus précis à suivre lorsqu'on constate des cas de non conformité. Il pourrait s'accompagner de conséquences comme la retenue de fonds, des pénalités financières, l'imposition de conditions supplémentaires au financement, etc.

3.3 Le ministère n'effectue qu'un examen minimal des documents financiers municipaux requis

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord est responsable de l'application de la loi, qui définit les conditions relatives à la formation, à la dissolution et à la gouvernance des municipalités au Manitoba. La loi oblige les municipalités à rendre compte de l'utilisation des fonds publics qu'elles reçoivent. Les municipalités sont donc tenues de soumettre chaque année des renseignements financiers précis au ministère. Les renseignements demandés peuvent aider le ministère à comprendre comment les municipalités utilisent les fonds qui leur ont été alloués. L'information reçue par le ministère n'est utile que si celui-ci les utilise efficacement.

La loi oblige notamment les municipalités à communiquer chaque année au ministère les renseignements suivants :

- un plan financier approuvé (par le conseil) avant le 15 mai de l'année à laquelle il se rapporte;
- les états financiers vérifiés au plus tard le 30 juin de l'année suivante;
- le règlement relatif à l'impôt foncier approuvé par le conseil avant le 15 juin.

3.3.1 Le ministère n'examine pas adéquatement les plans financiers

Le paragraphe 162(1) de la loi précise qu'un plan financier doit comprendre tous les éléments suivants :

- un budget de fonctionnement;
- un budget d'investissement;
- une estimation des recettes et des dépenses de fonctionnement pour l'année suivante;
- un programme quinquennal de dépenses en capital.

Ces renseignements permettent à toutes les parties prenantes de comprendre comment la municipalité prévoit utiliser les fonds qu'elle reçoit de la province et des contribuables.

Nous avons demandé au ministère ce qu'il faisait des plans financiers. On nous a dit que les plans financiers ne sont examinés que lorsque les règlements relatifs à l'impôt foncier sont soumis. Ils font alors l'objet d'un examen pour vérifier l'exactitude des recettes fiscales. Les plans sont également revus pour veiller à ce qu'ils ne contiennent pas de déficit, ce qui se produit quand les recettes dépassent les dépenses dans le budget.

Nous avons examiné le travail effectué par le ministère concernant les règlements fiscaux dans cinq municipalités. Le ministère vérifie les taux d'imposition exprimés en millième des municipalités rurales et veille à ce qu'ils soient enregistrés correctement dans le plan financier. Toute erreur constatée est communiquée à la municipalité et le ministère veille à ce que l'on apporte une correction.

Le ministère ne vérifie pas si le plan financier est complet, s'il comprend un budget de fonctionnement et d'investissement complet ou un programme de dépenses d'investissement sur cinq ans.

Le ministère n'effectue pas d'analyse de variance et, par conséquent, il n'y a pas de comparaison entre les résultats réels (lorsque les états financiers sont reçus) et le budget.

Nous avons également demandé si d'autres aspects du plan financier seraient revus en cas de problèmes connus dans le passé. Par exemple, est-ce que le ministère examinerait les budgets d'investissement s'il recevait des plaintes concernant l'achat inapproprié de biens d'équipement par les municipalités? On nous a dit qu'il ne faisait pas enquête sur de telles plaintes.



Recommandation 5

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord élabore un processus complet fondé sur les risques qui précise :

- a. les mesures à prendre pour garantir l'exhaustivité des documents financiers reçus;
- b. les analyses de variance à effectuer;
- c. les signaux d'alerte à examiner.

3.3.2 Les états financiers audités font l'objet d'un suivi, mais il y a peu de conséquences en cas de non-conformité

La loi exige que les états financiers audités des municipalités soient terminés au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'année pour laquelle l'audit a été préparé. Par exemple, les états financiers audités pour le 31 décembre 2023 doivent être remis au plus tard le 30 juin 2024.

Nous avons obtenu du ministère une feuille de calcul permettant de savoir si les municipalités avaient remis leurs états financiers à temps.

Nous avons constaté que 33 municipalités sur 137 (24 %) n'avaient pas soumis d'états financiers pour au moins une année, tel qu'il est requis. Nous avons demandé au ministère ce qui se passe lorsque les états financiers ne sont pas présentés conformément à la loi. Bien que la loi prévoie une amende de 5 000 \$, cette disposition n'a jamais été utilisée. Au lieu d'une amende, le gouvernement du Canada retient les subventions jusqu'à ce que les municipalités se conforment à cette exigence. Nous avons vérifié ce point auprès de quatre municipalités qui n'avaient pas encore soumis d'états financiers relatifs à au moins une

année financière. Nous avons demandé aux municipalités ce qu'elles avaient fait pour compenser la perte de ces recettes. Elles nous ont dit qu'elles sont capables de se débrouiller sans elles. Cela indique que la retenue de ces paiements a peu d'effet sur les municipalités qui ne respectent pas les règles.

Tous les ministères sont responsables de la gestion des fonds publics qu'ils déboursent. Le ministère a versé 67 millions de dollars aux municipalités (sans compter la Ville de Winnipeg) sous forme de subventions inconditionnelles durant l'année financière 2022 2023. Il n'y a pas de conditions à remplir pour recevoir le financement ni de documents à fournir pour rendre compte du financement.

Résumé des recommandations et réponse des responsables

La présente section contient un résumé de toutes nos recommandations ainsi que les réponses formulées par le Ministère.

Recommandation 1

Nous recommandons que toutes les municipalités mettent en place, à tout le moins, les contrôles de cybersécurité de base du Centre canadien de cybersécurité, si elles ne l'ont pas déjà fait.

Réponse du ministère :

Sans objet, car cela s'applique à toutes les municipalités.

Recommandation 2

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord mette en place des processus de surveillance pour suivre de près la conformité à ces contrôles.

Réponse du ministère :

Le cadre législatif du Manitoba pour les municipalités respecte leur autonomie comme gouvernement démocratiquement responsable et n'impose pas d'exigences quant à la façon dont ces dernières mènent leurs opérations internes. Le but est de respecter l'autorité des élus à bien gouverner dans leur contexte local.

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord reconnait que les municipalités sont périodiquement confrontées à des menaces en matière de cybersécurité et qu'il est souhaitable qu'elles prennent ces menaces au sérieux et adoptent des pratiques exemplaires. Cela permettra de réduire les risques pour les opérations et les biens municipaux et de protéger la population manitobaine.

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord accepte la recommandation et reconnait que le ministère peut jouer un rôle plus important en encourageant l'adoption de ces pratiques exemplaires par les municipalités, et en surveillant la mise en place des contrôles de base de la cybersécurité par les municipalités du Manitoba. À cette fin, le ministère fera équipe avec les administrateurs municipaux du Manitoba et l'Association des municipalités du Manitoba pour préparer des orientations relatives à ces contrôles de base pour les municipalités, et pour sonder ces dernières sur leurs pratiques actuelles en matière de cybersécurité. Le ministère continuera, au moyen de divers événements et canaux de communication, à encourager les municipalités à adopter de telles pratiques, en soulignant l'importance de la mise en œuvre de ces

mesures de protection, dans le contexte de la responsabilité des conseils en matière de gestion et de protection des actifs municipaux.

Recommandation 3

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord mette en œuvre une approche fondée sur les risques pour exercer une surveillance des subventions accordées aux municipalités.

Réponse du ministère :

Le cadre législatif du Manitoba pour les municipalités respecte leur autonomie comme gouvernement démocratiquement responsable et n'impose pas d'exigences quant à la façon dont ces dernières mènent leurs opérations internes. Toutefois, en cas de signalement ou de découverte d'un manquement à l'une des obligations ou conditions municipales énoncées dans les accords de financement des projets d'investissement, le ministère peut exercer son droit de résilier l'accord de financement et de récupérer toute partie de la contribution du Manitoba qui a été avancée à la municipalité, ou exiger le remboursement intégral des fonds si nécessaire. Cette disposition figure dans tous les accords de financement de projets d'investissement conclus par le ministère.

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord accepte la recommandation et s'engage à étudier les possibilités d'adoption d'une approche fondée sur les risques en ce qui concerne l'octroi de fonds de fonctionnement.

Recommandation 4

Nous recommandons que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord ajoute un processus précis à suivre lorsqu'on constate des cas de non-conformité. Ce processus pourrait s'accompagner de conséquences telles que la retenue de fonds, des pénalités financières, l'imposition de conditions supplémentaires au financement, etc.

Réponse du ministère :

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord accepte la recommandation et s'engage à étudier les possibilités d'améliorer la conformité des municipalités à la Loi sur les municipalités, en particulier en ce qui concerne les plans financiers annuels, les états financiers audités et les questions de reddition de comptes sur le plan financier.

Recommandation 5

Nous recommandations que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord élabore un processus complet fondé sur les risques qui précise :

- a. les mesures à prendre pour garantir l'exhaustivité des documents financiers reçus;
- b. les analyses de variance à effectuer;
- c. les signaux d'alerte à examiner.

Réponse du ministère :

Comme gouvernements, les conseils élus des municipalités détiennent l'autorité finale concernant le contenu de leurs budgets et les décisions qui s'y rapportent, et en sont responsables.

Les plans financiers municipaux doivent contenir les éléments précis exigés par la loi. En outre, le ministère vérifie l'exactitude de l'information relative à l'impôt foncier, compte tenu de son rôle dans l'impression des relevés d'impôt foncier pour le compte de la plupart des municipalités. Le ministère conseille déjà les municipalités sur toutes les questions soumises à leur examen, tout en respectant l'autorité ultime du conseil sur leurs décisions budgétaires.

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord accepte la recommandation et étendra son examen actuel des plans financiers des municipalités en adoptant une approche exhaustive et axée sur les risques. Il s'agira notamment de vérifier qu'on a satisfait aux exigences relatives aux éléments requis par la loi et de procéder à un examen élargi fondé sur les risques afin de déterminer d'autres questions à soumettre à l'examen des conseils municipaux et des administrateurs.

Notre vision

Responsabilisation du gouvernement et excellence en administration publique au service des Manitobains.

>> Notre vission

Fournir de manière indépendante des renseignements, des conseils et des garanties concernant les activités du gouvernement et la gestion des fonds publics

Nos valeurs

Indépendance

Nous sommes indépendants du gouvernement et réalisons un travail objectif et impartial.

Intégrité

Nous agissons avec honnêteté et appliquons des normes déontologiques élevées.

Innovation

Nous mettons de l'avant l'innovation et la créativité dans nos activités et nos façons de faire.

Travail d'équipe

Nous travaillons en équipe en mettant en commun les connaissances et les compétences de chacun pour atteindre nos objectifs.

Vérificateur général

Tyson Shtykalo, FCPA, FCA

Assistant du vérificateur général, enquêtes et projets

Jeffrey Gilbert

Assistant du vérificateur général, services informatiques et projets

Wade Bo-Maguire

Directeur de l'audit

James Wright

Équipe d'audit

Ryan Riddell

Directeur des communications

Frank Landry

Soutien administratift

Tara MacKay Alexandra Dela-Cruz Ivanna Romero

Conception graphique

Waterloo Design House

Le Bureau vérificateur général du Manitoba reconnaît avec respect que nous menons nos activités sur les terres ancestrales des nations anichinabé, anishininewuk, dakota oyate, dénésuline et nehethowuk, ainsi que sur le territoire national des Métis de la Rivière-Rouge. Nous respectons les traités conclus sur ces territoires, nous reconnaissons les préjudices et les erreurs du passé et nous nous engageons à aller de l'avant en partenariat avec les communautés autochtones dans un esprit de réconciliation et de collaboration.



Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec notre bureau :

Bureau du vérificateur général 330, avenue Portage, bureau 500 Winnipeg (Manitoba) R3C 0C4

Téléphone : 204 945-3790

contact@oag.mb.ca | www.oag.mb.ca/fr

f @AuditorGenMB

@AuditorGenMB

in company/manitoba-auditor-general