



Le 7 juillet 2014

**Madame France Charbonneau, présidente
Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion
des contrats publics dans l'industrie de la construction
600, rue Fullum, sous-sol, Secteur 0570
Montréal (Québec) H2K 3L6**

Madame la Présidente,

Il nous fait plaisir, à titre de membres de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec, de répondre à votre invitation et de vous transmettre un mémoire faisant état de nos préoccupations et de nos recommandations sur la qualité de la gestion des fonds publics dans les municipalités de 100 000 habitants et plus.

Le contenu de notre mémoire fait état de plusieurs sujets qui sont sans doute d'intérêts pour la Commission que vous présidez.

Il traite, en premier lieu, des problèmes importants décelés dans la gestion des contrats municipaux, présente quelques suggestions pour les résoudre et aborde des considérations d'ordre éthique. Par la suite, il soulève des difficultés que nous rencontrons et qui nous gênent dans l'accomplissement de la mission que nous a confiée le Législateur.

Nous sommes à votre disposition pour répondre à toute question que pourrait susciter la lecture de notre mémoire.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos meilleurs sentiments.

**Jacques Bergeron, CPA, CA, MBA, M.Sc.
Vérificateur général
Ville de Montréal
Président de l'Association des vérificateurs généraux municipaux**

c. c. M. Renaud Lachance, Commissaire

Francine Brunette, CPA, CA

Francine Brunette, CPA, CA
Vérificatrice générale
Ville de Longueuil

Claire Caron

Claire Caron, CPA, CA
Vérificatrice générale
Ville de Terrebonne

Claude Cournoyer

Claude Cournoyer, CPA, CGA, MBA
Vérificateur général
Ville de Sherbrooke

Andrée Cossette, CPA, auditrice, CA

Andrée Cossette, CPA, CA
Vérificatrice générale
Ville de Trois-Rivières

François Gagnon, CPA auditeur

François Gagnon, CPA, CA, M.A.P.
Vérificateur général
Ville de Québec

Michèle Galipeau, CPA, CA

Michèle Galipeau, CPA, CA
Vérificatrice générale
Ville de Laval

Alain Girard, CPA auditeur, CA

Alain Girard, CPA, CA
Vérificateur général
Ville de Gatineau

Vacant
Vérificateur général
Ville de Lévis

Rina Zampieri, CPA, CA

Rina Zampieri, CPA, CA, M.A.P.
Vérificatrice générale
Ville de Saguenay

MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX
MUNICIPAUX DU QUÉBEC

Présenté à la

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS
PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

JUILLET 2014

Table des matières

1. Préambule.....	1
2. Observations faites au cours des dernières années	3
2.1. Gouvernance.....	3
2.2. Appel d’offres	4
2.3. Attribution du contrat	4
2.4. Exécution du contrat	5
3. Commentaires particuliers et suggestions	6
3.1. Gouvernance.....	6
3.2. Appel d’offres	7
3.3. Attribution des contrats	8
3.4. Exécution des contrats	8
4. Éthique et règles de conduite.....	10
5. Pouvoirs et ressources des vérificateurs généraux municipaux.....	12
5.1. Budgets des vérificateurs généraux municipaux.....	12
5.2. Autonomie administrative des vérificateurs généraux municipaux.....	13
5.3. Adjudication de contrats de services professionnels	13
5.4. Utilisation des crédits annuels non utilisés	14
5.5. Vérification financière des organismes paramunicipaux	14
5.6. Durée du mandat du vérificateur général municipal	14
5.7. Syndicalisation des employés des vérificateurs généraux municipaux.....	15
5.8. Rémunération du vérificateur général	15
6. Conclusion	16
ANNEXE – Demandes de modifications déposées au ministère des Affaires municipales et de l’Occupation du territoire	17

1. Préambule

En juin 2001, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole proposait des modifications législatives à la *Loi sur les cités et villes* pour obliger toute ville de 100 000 habitants et plus à instaurer un exercice de vérification législative et à nommer un vérificateur général à cette fin. Par sa proposition, elle ralliait l'Assemblée nationale à reconnaître l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales d'importance.

Ainsi, en 2002, les neuf villes du Québec qui avait alors une population de 100 000 habitants et plus nommaient un vérificateur général afin de doter leur conseil municipal d'un outil de contrôle supplémentaire sur les recettes de même que sur l'utilisation des fonds publics et autres biens de leur Ville et des organismes qui leur sont liés. Depuis ce temps, une autre ville, soit celle de Terrebonne, s'est ajoutée à la liste.

Les vérificateurs généraux municipaux du Québec représentent pour les conseils municipaux un instrument précieux pour l'évaluation des activités de l'administration. En plus de leur opinion sur les états financiers de la Ville et de ses organismes, laquelle ajoute de la crédibilité à ces états, ils rassurent les élus sur le respect de l'environnement légal et réglementaire par l'administration. Enfin, le dernier volet et non le moindre est celui de la vérification de l'optimisation des ressources qui permet de déterminer si les ressources financières, humaines, matérielles et informationnelles ont été gérées avec un souci suffisant d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

On a donc confié un mandat large et exigeant aux vérificateurs généraux municipaux pour garantir la bonne gestion des fonds publics. L'expérience a démontré d'ailleurs que les activités de vérification réalisées par ceux-ci ont favorisé l'adoption de saines pratiques de gestion au sein des villes, permettant ainsi aux gestionnaires d'améliorer leur façon de faire. Le vérificateur général municipal est indépendant du pouvoir politique et de l'administration municipale. Cet état de fait est rassurant pour les citoyens et les payeurs de taxes qui peuvent bénéficier d'un observateur neutre qui donne l'heure juste par ses rapports de vérification.

Depuis le début de leur existence, les vérificateurs généraux municipaux ont reconnu l'importance des dépenses de nature contractuelle de leur Ville et de leurs organismes, et y ont consacré plusieurs de leurs mandats de vérification. Selon le Rapport Coulombe, publié en 2010, les dépenses de nature contractuelle des organismes municipaux et paramunicipaux ont atteint, en 2008, près de 50 % de l'ensemble de leurs dépenses.

Depuis de nombreuses années, les vérificateurs généraux municipaux réalisent des missions de vérification sur l'octroi des contrats, et ce, dans plusieurs domaines. Les révélations entendues sur la corruption et la collusion lors des audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans la construction (Commission Charbonneau) et la lecture de différents rapports sur le même sujet ont interpellé davantage les vérificateurs généraux municipaux dans leur choix de mandats de vérification. Ils ont publié dans leur ville respective, au cours des dernières années, de

nombreux rapports sur l'octroi et la gestion des contrats publics et ils ont formulé plusieurs recommandations pour contrer les déficiences qu'ils ont constatées dans ce domaine.

La vérification a des limites et elle ne peut pas détecter toutes les irrégularités surtout si elles impliquent des stratagèmes de corruption et de collusion et que les meilleurs systèmes de contrôle interne ne peuvent garantir une protection absolue contre ces stratagèmes qui peuvent prendre plusieurs formes. Les travaux du vérificateur général municipal ne dégagent pas la direction de ses responsabilités quant à la prévention de la fraude. De plus, la portée des missions de vérification qu'il peut réaliser dépend des ressources financières qui lui sont accordées.

Les sujets traités dans leurs rapports touchaient à la fois la gouvernance, les appels d'offres, l'attribution des contrats et leur réalisation, et rejoignaient en partie les révélations entendues lors des audiences de la Commission Charbonneau. Le présent mémoire en fait d'abord état et rappelle les nombreuses recommandations effectuées à cet égard. Par la suite, il soulève des considérations sur des problèmes d'éthique et sur des solutions à y apporter.

La dernière partie du mémoire porte sur les difficultés rencontrées par les vérificateurs généraux municipaux dans la réalisation de leur mission. Le peu de ressources dont disposent une majorité d'entre eux, leur pouvoir d'engager des dépenses selon leurs besoins, la confidentialité de leurs dossiers et la durée de leur mandat, sont des facteurs qui limitent notamment leur capacité d'intervention et portent parfois atteinte à leur nécessaire indépendance. N'oublions pas que les vérificateurs généraux municipaux constituent un premier rempart indépendant pour garantir la bonne gestion des fonds publics et qu'il convient de leur donner les outils nécessaires au bon accomplissement de leur mandat.

2. Observations faites au cours des dernières années

Depuis la création des vérificateurs généraux municipaux, en 2002, plusieurs constatations et recommandations ont été livrées aux autorités municipales concernant la gestion des contrats.

Nous résumons ci-après les principaux constats qui ont été portés à leur attention au cours des quatre dernières années en les regroupant sous quatre grands thèmes : la gouvernance, la préparation des appels d'offres, l'attribution des contrats et l'exécution des contrats.

2.1. Gouvernance

Sous le thème de la gouvernance, nous avons rassemblé les éléments suivants dont il a été question dans les différents rapports de vérification :

- Politiques et procédures
- Attribution des responsabilités
- Éthique
- Vérification
- Reddition de comptes
- Traitement des plaintes

D'une part, les politiques et procédures existantes présentaient des lacunes tant sur leur portée que sur leur application dans l'ensemble de l'organisation. Elles exigeaient une révision généralement dans le but d'améliorer les processus en vigueur.

D'autre part, l'attribution et la répartition des responsabilités entre l'unité administrative responsable des approvisionnements et celle à l'origine de la demande de biens ou de services ont fait l'objet de recommandations. La réévaluation du rôle joué par les consultants externes à l'égard de la préparation des appels d'offres et de la sélection des entrepreneurs dans certains domaines a également fait l'objet des travaux des vérificateurs généraux municipaux.

La reddition de comptes et la qualité des documents présentés aux autorités municipales constituent rarement un appui à la prise de décisions. Nous avons relevé fréquemment plusieurs faiblesses dans l'information transmise aux élus pour qu'ils puissent prendre des décisions éclairées. Enfin, l'absence d'un mécanisme impartial de traitement des plaintes des soumissionnaires et l'instauration ou la révision d'un code éthique ont été soulevées à quelques reprises.

2.2. Appel d'offres

La phase relative à la préparation des appels d'offres a fait l'objet de plusieurs observations sur les sujets suivants :

- Expression des besoins
- Conception des documents d'appels d'offres
- Estimation des coûts
- Bordereaux de quantité
- Faire et faire faire

L'établissement des besoins, plus particulièrement concernant les biens, incluant leur regroupement et le nécessaire questionnement sur l'opportunité de faire ou de faire faire ont été abordés. Il a également été signalé que des cahiers des charges étaient mal ficelés et que le libellé pouvait semer la confusion. Dans certains cas, on invitait les autorités à réviser en profondeur les modèles d'appels d'offres.

Des commentaires ont également été apportés sur la fiabilité des estimations préparées par les unités administratives concernées et le suivi par les municipalités afin de bien documenter les écarts entre celles-ci et les prix proposés par les soumissionnaires. Il s'agit selon nous d'une étape clé dans le processus d'attribution des contrats.

2.3. Attribution des contrats

Sous cette thématique, les vérificateurs généraux municipaux ont abordé les principaux éléments suivants :

- Sélection des fournisseurs
- Analyse des soumissions
- Comité de sélection
- Modalités (grilles) d'évaluation des soumissions
- Piste de vérification

Dans le contexte d'appels d'offres sur invitation et lors de transactions de gré à gré, les vérificateurs généraux municipaux ont insisté sur la nécessité de mettre sur pied un fichier de fournisseurs. De même, quand ceux-ci existaient déjà, la révision des modes de fonctionnement a été recommandée.

À l'étape de l'analyse des soumissions, la composition des comités de sélection, le mode de nomination des membres et leur formation ont été l'objet de préoccupations à différents degrés. Également, la qualité inégale des grilles d'évaluation utilisées et leur autorisation, de même que le défaut de certains documents pour des fins de vérification, sont des éléments qui ont été relevés.

2.4. Exécution des contrats

Les observations faites à l'égard de l'exécution des contrats ont été regroupées comme suit :

- Modifications aux contrats
- Approbation
- Travaux supplémentaires
- Suivi des contrats
- Avancement des travaux
- Approbation des dépassements
- Évaluation du rendement des fournisseurs

Dans un premier temps, des recommandations ont été formulées afin que le pouvoir d'approbation des décideurs soit formalisé et précisé à l'égard des modifications aux contrats et des travaux supplémentaires exigés à l'occasion. Également, la faiblesse des mécanismes de validation des demandes de travaux supplémentaires a été soulevée.

Dans un deuxième temps, la nature et la fréquence des rapports d'avancement des travaux ne présentaient pas toutes les précisions pour permettre un suivi plus rigoureux. Par ailleurs, des contrôles additionnels pour permettre une plus grande assurance sur la qualité des données fournies sur l'avancement des travaux ont été recommandés.

Enfin, l'instauration d'un système d'évaluation de la qualité des biens livrés et du rendement des fournisseurs dans le cas de services rendus a été recommandée. Cette évaluation doit être prise en compte lors d'une éventuelle soumission.

3. Commentaires particuliers et suggestions

Outre les constatations et les recommandations communiquées aux différents conseils municipaux dans les rapports annuels des vérificateurs généraux municipaux, nous invitons les membres de la Commission Charbonneau à considérer les quelques suggestions ci-après. Certaines d'entre elles sont plus pratiques et découlent de réflexions sur des sujets particuliers. Nous les regroupons sous les mêmes titres que la section précédente.

3.1. Gouvernance

Instauration d'une vérification systématique du processus

Le vérificateur général municipal devrait avoir les ressources financières suffisantes pour exercer une surveillance du déroulement des différentes étapes du processus, de la composition de l'appel d'offres jusqu'au terme de l'exécution de contrats sélectionnés de façon discrétionnaire.

Transparence auprès des soumissionnaires

Le représentant du service administratif responsable du processus devrait systématiquement inviter à une rencontre le soumissionnaire qui conteste l'évaluation obtenue. Il pourrait expliquer à ce moment ce qui a fait en sorte qu'il n'a pas obtenu la note minimale pour se qualifier. Il devrait également être avisé des raisons de la non-conformité de sa soumission.

Traitement des signalements

Une voie officielle obligatoire devrait être entérinée par le conseil municipal et publicisée par l'administration pour le traitement des signalements qui pourraient comprendre des dénonciations d'actes collusoires. Cette tâche devrait être confiée à une instance neutre qui connaît bien les processus en place. Le vérificateur général municipal est la meilleure instance pour gérer une telle ligne de signalement. Par contre, soulignons qu'une ligne de signalements ne doit pas être dédiée uniquement au traitement de signalements touchant de possibles actes collusoires. Elle doit également permettre au vérificateur général municipal de recevoir des signalements touchant des actes de fraudes ou des problématiques de gaspillage.

Le vérificateur général municipal traitera les signalements avec soin et dirigera, le cas échéant, le plaignant vers l'instance appropriée si la plainte ne concerne pas son champ d'activité. Notons cependant que même pour des plaintes reliées à de possibles actes de collusion, il peut amorcer des travaux dans les limites de son mandat avant de transmettre le dossier aux autorités policières afin de faciliter leur travail.

Formation et sensibilisation des gestionnaires et des employés concernés

Les gestionnaires et les employés impliqués dans le processus d'octroi de contrats devraient suivre une formation sur les stratagèmes collusoires possibles pouvant être utilisés par les soumissionnaires. Un programme de sensibilisation à cet effet devrait également être implanté pour s'assurer que les gestionnaires et les employés de tous les niveaux soient alertes pour détecter les indices de collusion.

3.2. Appel d'offres

Expression des besoins

L'expression du besoin ne doit pas diriger le choix vers un produit unique, offert par un nombre restreint de fournisseurs. Aussi, il ne faut jamais désigner un produit précis, mais bien les caractéristiques ou besoins en la matière à moins de faire une démonstration documentée hors de tout doute quant à la nécessité de le faire.

De plus, lorsque le soumissionnaire propose des produits possédant des caractéristiques qui ne répondent pas exactement à des exigences qui ne sont pas essentielles (produits substitués ou équivalents), l'appel d'offres devrait exiger une démonstration des inconvénients quant à cette proposition, qu'il s'agisse de coûts ou de la qualité du bien livrable demandé. L'appel d'offres devrait obligatoirement faire état de conditions particulières et exigences.

Conception des documents d'appel d'offres

Les caractéristiques techniques ou autres exigences à l'égard desquelles l'offre ne doit pas être inférieure doivent être formellement identifiées à l'appel d'offres (exigences essentielles). Lorsque des exigences sont qualifiées de minimales, l'appel d'offres doit être plus clair quant à leur caractère essentiel. Il faut éviter d'utiliser les mots minimum ou maximum si le caractère de l'élément est accessoire. Ainsi, l'appel d'offres devrait clairement mentionner que, si le soumissionnaire ne répond pas à une caractéristique essentielle, sa proposition pourrait être rejetée (conditions de recevabilité de la soumission).

Estimation des coûts

Il est parfois difficile ou hasardeux pour les municipalités qui n'ont pas le personnel possédant les compétences techniques d'estimer certains coûts. Une banque centrale d'information à l'échelle provinciale devrait être mise sur pied à cet effet, qu'il s'agisse de travaux de construction, d'entretien ou du prix de certains biens pour permettre aux municipalités de bénéficier de comparatifs.

De plus, le bordereau de soumission sur lequel on retrouve l'estimation des quantités devrait être uniformisé à l'échelle provinciale, et ce, afin de faciliter les estimations et leur vérification.

3.3. Attribution des contrats

Composition des comités de sélection

Une rotation des membres des comités de sélection devrait être une exigence dans les domaines demandant des compétences particulières où on retrouve souvent les mêmes personnes faute de personnel. Aussi, faudra-t-il songer à nommer des membres compétents provenant de l'extérieur de l'organisation dont ceux œuvrant dans les municipalités limitrophes dans le contexte d'échanges de bons procédés.

Grille d'évaluation

Une grille détaillée qui reprend les exigences de l'appel d'offres devrait être élaborée. Cette grille détaillée permettrait une meilleure discussion entre les membres et constituerait une source d'information pour défendre leur évaluation advenant une rencontre avec le soumissionnaire qui n'en est pas satisfait. Cette grille, avec les notes des membres du comité et du secrétaire, fournirait une piste de vérification plus solide pour évaluer la qualité de cette étape du processus.

Déroulement des discussions du comité

Le bon déroulement des discussions, qui permet d'en venir à un consensus des membres sur les différentes composantes à évaluer, repose essentiellement sur la compétence et la qualité de meneur qu'est le secrétaire du comité. Cette personne devrait recevoir une formation continue pour jouer adéquatement ce rôle.

3.4. Exécution des contrats

Rotation des tâches

L'inspecteur de chantier ne devrait pas être toujours sur le même chantier afin d'éviter les risques de corruption de celui-ci par l'entrepreneur.

Contrôle de la qualité des travaux

Des mécanismes formels et rigoureux de contrôle de la qualité des travaux devraient être implantés dans chacune des municipalités pour éviter la pose de matériaux de mauvaise qualité par rapport aux devis et aux standards des municipalités.

Évaluation des fournisseurs

La loi prévoit que les organismes municipaux peuvent refuser toute soumission d'un entrepreneur ou d'un fournisseur qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant au cours des deux années précédant la date d'ouverture des soumissions. Cette évaluation demeure facultative dans plusieurs municipalités et devrait être obligatoire.

4. Éthique et règles de conduite

Au cours des dernières années, les vérificateurs généraux municipaux ont soulevé dans leurs rapports des recommandations qui sont reliées à un manque de culture éthique dans les villes. Les problèmes de collusion et de corruption dans le monde municipal révélés lors des audiences de la Commission Charbonneau sont venus démontrer par des exemples concrets cette pauvreté de la culture éthique. Les employés municipaux ne sont pas toujours incités à agir dans le meilleur intérêt de leur employeur. Ainsi, plusieurs recommandations des vérificateurs généraux municipaux portent sur l'établissement d'un système cohérent de valeurs, mécanisme visant à s'assurer d'un comportement éthique dans leurs décisions et leurs actions quotidiennes.

Les moments difficiles que le monde municipal traverse actuellement plaident davantage pour la mise en place de ces recommandations inspirées principalement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), qui est une source importante en matière d'éthique et d'intégrité.

Voici quelques-unes de ces recommandations :

- Les villes devraient favoriser le développement d'une véritable culture éthique en se basant sur les recommandations de l'OCDE. Leurs politiques de gestion et leurs textes réglementaires devraient refléter les valeurs qu'elles ont adoptées.
- L'éthique représente une valeur importante dans tous les domaines de l'activité municipale et elle doit faire l'objet d'une promotion soutenue auprès de tous les employés. Ils doivent notamment être informés sur ce qu'est la corruption et la collusion, les pièges à éviter, les comportements à adopter et leurs responsabilités à cet égard.
- Des postes, tels que les surveillants de chantier, les émetteurs de permis, les approvisionneurs, sont plus vulnérables que d'autres en matière d'éthique. Ainsi, il conviendrait de prévoir des programmes de formation plus poussés pour les fonctionnaires qui les occupent.
- Étant donné que près de 50 % des dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sont de nature contractuelle, les villes devraient s'assurer que les entreprises qui leur fournissent des services démontrent leurs préoccupations éthiques, que ce soit en se dotant de leurs propres codes d'éthique, ou en démontrant systématiquement leurs adhésions aux plus hauts standards en cette matière.
- Les problèmes d'éthique et les dérogations aux règles déontologiques ne sont pas toujours évidents et les situations auxquelles peuvent faire face les fonctionnaires sont parfois complexes. Ils devraient alors pouvoir compter sur une personne ressource indépendante spécialisée en éthique qui pourrait être consultée au besoin.

Il nous paraît approprié d'ajouter à ces recommandations d'autres préoccupations sur la gestion de l'éthique.

L'un des principes de base de l'approche de l'OCDE en matière de gestion des risques éthiques est de considérer les risques éthiques non pas isolément, mais de façon globale. Ainsi, les risques éthiques ne sont pas réduits à quelques mauvaises actions ou à la négligence de quelques personnes, mais résultent de processus systémiques, organisationnels et récurrents que seul un exercice rigoureux d'identification et d'évaluation peut cerner de manière efficace. Les villes devraient entreprendre une telle démarche d'identification et d'analyse des risques.

Au-delà de la formation, afin d'augmenter les connaissances des employés en matière d'éthique, l'administration municipale devrait organiser annuellement une rencontre avec les gestionnaires et les employés qui traiteront de l'éthique organisationnelle. Lors de ces rencontres, les dirigeants peuvent présenter le code d'éthique et les valeurs de leur organisation. Ces rencontres sont aussi d'excellentes opportunités de traiter des situations problématiques en matière d'éthique vécues par les membres de l'organisation.

Les administrations municipales devraient demander à leurs employés de signer une déclaration dans laquelle ils s'engagent à respecter le code d'éthique de l'organisme. Nous croyons qu'une telle signature engage les employés et permet de démontrer une bonne volonté en matière d'éthique, et pourrait les pousser à poser des questions sur les parties du code d'éthique qui ne leur semblent pas claires.

Enfin, la proximité croissante entre les agents publics et les firmes privées est un élément clé qui doit être davantage régulé. Il est ainsi important de s'assurer qu'un fonctionnaire qui fait affaire avec le privé ne puisse pas améliorer ses perspectives d'emploi dans le secteur privé en accordant un traitement préférentiel à un employeur potentiel. Nous croyons, à ce sujet, qu'il est essentiel d'instaurer une période de temps pour limiter les passages entre le secteur public et le secteur privé.

5. Pouvoirs et ressources des vérificateurs généraux municipaux

La vérification législative dans le monde municipal a sans doute contribué à accroître la confiance des contribuables à l'endroit de leur administration municipale. Cependant, après plus de onze ans, des modifications importantes doivent être apportées à la *Loi sur les cités et villes* pour non seulement optimiser la pratique de la vérification législative, mais aussi pour éviter qu'elle ne soit perçue par les contribuables, comme une illusion de contrôle.

Depuis leur entrée en fonction, les vérificateurs généraux municipaux ont fait de nombreuses recommandations pour améliorer la gestion des fonds publics et cela, souvent en dépit du peu de moyens mis à leur disposition, pour la plupart d'entre eux à cause des dispositions contraignantes de la *Loi sur les cités et villes* qui encadrent leurs activités.

À plusieurs reprises, depuis sa création en 2002, l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ), consciente des problèmes auxquels étaient confrontés ses membres, a demandé au Gouvernement de modifier quelques articles de la *Loi sur les cités et villes* les concernant afin d'assurer davantage leur indépendance et leur impartialité envers le pouvoir exécutif.

Le gouvernement a fait la sourde oreille à ces demandes. Cependant, compte tenu des turbulences qui ont affecté et qui affectent encore le monde municipal, le temps est venu de renforcer les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* à l'égard de la vérification législative municipale pour permettre aux vérificateurs généraux municipaux d'avoir les coudées franches et jouer pleinement leur rôle. Les demandes des vérificateurs généraux municipaux doivent être entendues par les instances appropriées, notamment le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Vous retrouverez dans les paragraphes suivants le résumé des principales modifications demandées. L'intégralité des demandes déposées au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire est présentée en annexe. Cependant, deux aspects que nous présentons dans les paragraphes suivants ne se retrouvent pas dans cette annexe, soit la syndicalisation des employés et la rémunération du vérificateur général municipal.

5.1. Budgets des vérificateurs généraux municipaux

Le législateur a voulu protéger l'indépendance des vérificateurs généraux municipaux en les mettant à l'abri de toute mauvaise volonté d'un conseil municipal qui pourrait donner à son vérificateur général des crédits insuffisants pour assumer sa fonction. À cette fin, le vérificateur général doit jouir d'une protection financière totale. Pour ce faire, l'article 107.5 de la *Loi sur les cités et villes* oblige la Ville à inclure dans son budget un crédit pour le versement d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions. Ce crédit doit être égal à un pourcentage prédéterminé en fonction de la taille du budget de la Ville.

Cependant, ces dispositions sont totalement insuffisantes pour plusieurs vérificateurs généraux municipaux et contiennent également des méthodes de calculs qui défavorisent ceux-ci. Ainsi, certains vérificateurs généraux se retrouvent avec un budget qui est de l'ordre de 300 000 \$ et même inférieur à ce montant. Force est de constater qu'il est très difficile d'accomplir pleinement leur mandat avec de telles ressources insuffisantes. Une fois leur salaire payé ainsi que celui de leur adjointe administrative, il reste peu de crédits à consacrer à l'engagement de ressources professionnelles pourtant nécessaires dans l'étude et l'analyse de leurs différents dossiers. Pire encore, ils se voient contraints parfois de quémander à l'Administration des ressources additionnelles pour faire face à leurs obligations, ce qui va complètement à l'encontre de l'indépendance dont ils doivent jouir dans l'accomplissement de leurs fonctions. La demande de l'AVGMQ ferait en sorte que les crédits minimums accordés aux vérificateurs généraux municipaux seraient d'au moins 500 000 \$, et ce montant serait ajusté annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation. De plus, l'AVGMQ préconise la modification de la méthode de calcul actuel basée sur des taux régressifs par palier. Ceci ferait en sorte que le budget accordé à un vérificateur général ne diminue pas lorsque le budget de la Ville passe à une strate supérieure.

Au cours de la dernière année, avec tous les scandales diffusés au grand jour, l'allocation d'un budget suffisant au vérificateur général municipal, pour lui permettre de bien faire son travail et ainsi de rassurer les citoyens, s'avère une nécessité.

De plus, afin d'enlever toute ambiguïté, le législateur devrait affirmer que le vérificateur général a pleine autonomie dans l'utilisation des crédits mis à sa disposition afin de s'acquitter des obligations précisées dans la loi. Il faut que le budget alloué au vérificateur général municipal lui permette de remplir pleinement son rôle, et ce, sans avoir à négocier avec l'Administration qu'il vérifie.

5.2. Autonomie administrative des vérificateurs généraux municipaux

Les vérificateurs généraux municipaux ne devraient pas être tenus, à l'occasion lorsque les circonstances le justifient, de respecter les politiques et les procédures de la Ville qui pourraient les gêner dans l'exercice de leurs fonctions. À ce titre, le législateur devrait affirmer haut et fort que le vérificateur général municipal jouit de la pleine autonomie administrative dans la gestion des affaires de son bureau et qu'il peut déroger aux politiques et procédures de la Ville lorsque leur application constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

5.3. Adjudication de contrats de services professionnels

L'indépendance et l'autonomie sont des principes importants qui doivent être préservés lorsque les vérificateurs généraux municipaux doivent engager par contrat des ressources professionnelles. À l'instar du vérificateur général du Québec dont la loi qui lui est applicable lui permet de conclure des contrats requis dans l'exercice de ses fonctions,

conformément aux normes et conditions qu'il établit, les vérificateurs généraux municipaux devraient bénéficier de cette prérogative et établir eux-mêmes leurs politiques et conditions inspirées toutefois des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* concernant l'adjudication des contrats. Ils devraient même pouvoir y déroger lorsqu'ils jugent que leur application nuit à leurs travaux de vérification.

5.4. Report des crédits annuels non utilisés

Selon une opinion légale demandée par l'AVGMQ, les crédits annuels mis à la disposition du vérificateur général sont des deniers appropriés et à ce titre, ils ne font pas partie du fonds général de la Ville contrairement à ceux dits non appropriés. Toute partie non utilisée à la fin d'un exercice devrait donc être reconduite dans le budget de l'année suivante. Le législateur devrait reconnaître cette situation et édicter que tout crédit alloué au vérificateur général pour une année donnée doit être affecté à son budget de l'année suivante, et ce, en sus des crédits qui lui sont alloués selon la loi. Cette modification de la loi permettrait plus facilement d'allouer les ressources nécessaires à la réalisation de mandats de vérification qui chevauchent deux exercices financiers.

5.5. Vérification financière des organismes paramunicipaux

Le vérificateur général municipal doit, selon la loi, effectuer la vérification financière des organismes faisant partie du périmètre comptable de la Ville. La loi est cependant muette sur le financement des honoraires de vérification applicables à ces organismes.

L'article 23 de la *Loi sur le vérificateur général du Québec* est explicite à cet égard. Elle spécifie que l'entreprise, l'organisme ou le fonds assume les frais encourus pour l'audit de leurs états financiers. Il devrait en être de même pour les organismes paramunicipaux. Lorsque le vérificateur général municipal doit allouer des ressources pour l'audit financier de ces organismes, c'est autant de fonds qu'il ne peut consacrer aux travaux de vérification d'optimisation des ressources. Or, l'ensemble des recommandations contenues dans le présent mémoire émane des travaux de vérification d'optimisation des ressources.

5.6. Durée du mandat du vérificateur général municipal

Contrairement à la durée du mandat non renouvelable du vérificateur général du Canada et de celui du Québec qui est de 10 ans, celle des vérificateurs généraux municipaux est de 7 ans. La période de familiarisation nécessaire lors de l'entrée en fonction, la revue des activités de l'ensemble des différents services municipaux de la Ville et de ses organismes et l'équipe souvent restreinte du vérificateur général municipal, voilà autant de facteurs qui militent en faveur d'un terme au moins égal à ceux des vérificateurs généraux du Québec et du Canada. De plus, un terme plus long pourrait attirer davantage de candidats pour occuper le poste et favoriser ainsi un meilleur choix.

5.7. Syndicalisation des employés des vérificateurs généraux municipaux

Afin d'assurer davantage l'indépendance des employés faisant partie du personnel des vérificateurs généraux municipaux et la confidentialité de leurs dossiers, le législateur, en vertu du Code du travail, devrait considérer le caractère confidentiel du travail exécuté par ces employés et leur défendre toute appartenance syndicale. Le vérificateur général du Québec jouit d'un tel privilège.

5.8. Rémunération du vérificateur général

Pour mettre à l'abri le vérificateur général de toute injustice et permettre la pleine reconnaissance de sa position et de son importance dans l'appareil municipal, des dispositions claires devraient être incluses dans la loi concernant la rémunération du vérificateur général municipal, à l'instar des dispositions prévues pour le vérificateur général du Canada et du vérificateur général du Québec.

6. Conclusion

L'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec a répondu favorablement à la demande de la Commission Charbonneau de lui communiquer, par le biais d'un mémoire, ses préoccupations à l'égard de la gestion des fonds publics dans les municipalités. Ces préoccupations sont souvent en lien avec les révélations que les audiences de la Commission Charbonneau ont soulevées.

Les nombreuses constatations et recommandations des vérificateurs généraux municipaux sur la gestion des contrats municipaux et les autres considérations énoncées dans le mémoire méritent d'être prises en compte pour améliorer la conduite des affaires publiques dans nos municipalités. Nous croyons que les vérificateurs généraux municipaux peuvent, par leurs travaux et leurs recommandations, favoriser l'émergence et consolider une culture de l'éthique et de bonne gouvernance attendue des citoyens.

De plus, le mémoire fait état de nombreuses demandes adressées au gouvernement pour rendre encore plus efficace l'accomplissement de leur mission. N'oublions pas que la vérification législative demeure encore un rempart efficace contre la mauvaise utilisation des fonds publics et qu'on doit lui accorder toute l'attention qu'elle mérite. Sa seule présence suscite la crainte des gestionnaires publics et les oblige à plus de rigueur.

Avant de penser à mettre en place d'autres institutions de contrôle, il faudrait d'abord s'employer à consolider davantage la vérification législative dans nos villes et lui donner les moyens et les outils suffisants pour contribuer à améliorer la gestion des fonds publics.

ANNEXE Demandes de modifications déposées au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

AVGMO Modifications législatives- Mai 2013 Tableau sommaire

	Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
1	BUDGET		
a)	Budget du vérificateur général		
	<p>Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.</p> <p>Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 0.17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$, 2. 0.16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$, 3. 0.15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$, 4. 0.14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$, 5. 0.13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$, 6. 0.12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$, 7. 0.11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$ 	<p>Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.</p> <p>Sous réserve du quatrième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par</p> <ol style="list-style-type: none"> 1° 0.15 % de la partie de ces crédits inférieure ou égale à 400 000 000 \$, 2° 0.14 % de la partie de ces crédits supérieure à 400 000 000 et inférieure ou égale à 600 000 000 \$, 3° 0.13 % de la partie de ces crédits supérieure à 600 000 000 \$ et inférieure ou égale à 800 000 000 \$, 4° 0.12 % de la partie de ces crédits supérieure à 800 000 000 \$ et inférieure ou égale à 1 000 000 000 \$, 5° 0.11 % de la partie de ces crédits supérieure à 1 000 000 000 \$. <p>Ce crédit ne peut être inférieur à un montant minima de 500 000 \$. Ce montant minima doit être ajusté annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation.</p>	

AVGMOQ
Modifications législatives- Mai 2013
Tableau sommaire

Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
<p>Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.</p>		<p>Le vérificateur général a pleine autonomie dans l'utilisation des crédits mis à sa disposition afin de s'acquitter des obligations précisées dans la loi.</p> <p>Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.</p>

AVGMO
Modifications législatives - Mai 2013
Tableau sommaire

Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
<p>b) Honoraires de vérification assumés par les organismes sous le contrôle de la Ville</p> <p>Aucun article ne traite des honoraires de vérification ces organismes sous le contrôle de la Ville.</p>	<p>Selon la Loi sur les cités et villes, le vérificateur général doit effectuer l'audit financier de toute personne morale faisant partie du périmètre comptable, dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50% des membres du conseil d'administration ou détiennent plus de 50% des actions votantes. Or, il n'y est pas indiqué si les honoraires encourus pour l'audit financier sont à la charge de la personne morale visée ou non. De plus, les crédits accordés au vérificateur général sont calculés sur le budget de fonctionnement de la Ville et ne tiennent pas compte du budget de chacun des organismes, ce qui est illogique en soi.</p> <p>L'article 23 de la Loi sur le vérificateur général du Québec spécifie que l'entreprise, l'organisme ou le fonds assume les honoraires ou frais encourus pour l'audit financier par le vérificateur général. Ainsi, les pratiques quant aux honoraires des audits financiers varient d'un vérificateur général à l'autre. Ceci a pour effet de limiter les travaux de vérification d'optimisation des ressources.</p>	<p>Art. 107.X. Toute personne morale visée par l'article 107.7 assume les honoraires et les frais encourus pour la vérification financière.</p>

AVGMO
Modifications législatives- Mai 2013
Tableau sommaire

	Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
c)	<p>Surplus du vérificateur général</p> <p>Aucun article ne traite des excédents du vérificateur général</p>	<p>Seuls les deniers non spécifiquement appropriés et non utilisés font partie du fonds général de la Ville. Les deniers accordés au vérificateur général sont des deniers spécialement appropriés.</p>	<p>Art. 107.X. Tout crédit alloué au vérificateur général mais non utilisé pour une année donnée doit être affecté à son budget de fonctionnement de l'année suivante, et ce, en sus des crédits qui lui sont alloués en vertu de l'article 107.5</p>

AVGMO
Modifications législatives - Mai 2013
Tableau sommaire

	Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
2	GESTION		
a)	Autonomie de gestion du vérificateur général		
	<p>Art. 107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.</p>	<p>Le VG ne devrait pas avoir l'obligation de respecter les politiques et les procédures de la Ville qui pourraient gêner l'exercice de ses fonctions.</p> <p>Comme c'est le cas pour le VGQ (art. 56 de la Loi sur le vérificateur général), il devrait, par exemple, pouvoir établir ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. Plusieurs dérogations aux lois sont accordées au VGQ pour lui permettre d'être indépendant de la fonction publique et d'être autonome en matière de gestion des affaires de son Bureau.</p> <p>Outre plus, le texte actuel de la loi doit être clarifié afin que la pleine autonomie du vérificateur dans la gestion des affaires de son Bureau cesse d'être remise en cause par certaines municipalités.</p>	<p>Art. 107.6. Le vérificateur général jouit de la pleine autonomie administrative quant à la gestion des affaires de son Bureau. A ce titre, il est le seul responsable de l'application des politiques et autres encadrements de la municipalité relatifs à la gestion de ses ressources humaines, matérielles et financières.</p> <p>Toutefois, le vérificateur général peut déroger à ces politiques et autres encadrements si leur application constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.</p>

AVGMQ
 Modifications législatives - Mai 2013
 Tableau sommaire

Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
<p>b Octroi de contrat</p> <p>Aucun article actuellement</p>	<p>L'article 61 de la Loi sur le vérificateur général du Québec permet que celui-ci puisse conclure des contrats requis dans l'exercice de ses fonctions conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement approuvé par le Bureau de l'Assemblée nationale.</p> <p>Qui plus est, la Loi sur les contrats des organismes publics comporte des dispositions le soustrayant de l'obligation de procéder par appel d'offres public lorsque, entre autres, il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public (art. 13).</p>	<p>Art. 107.X. Le vérificateur général peut conclure des contrats requis dans l'exercice de ses fonctions conformément aux politiques et conditions qu'il établit sans autre modalité.</p> <p>Les politiques établies par le vérificateur général doivent s'inspirer des dispositions de la présente loi relatives à l'adjudication des contrats mais elles peuvent y déroger lorsque le vérificateur juge que certaines d'entre elles constituent une entrave à l'exercice de ses fonctions.</p>

AVGMO
Modifications législatives - Mai 2013
Tableau sommaire

	Article de loi problématique	Commentaires	Nouvel article proposé
3	DUREE DU MANDAT Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé	Contrairement au vérificateur général du Canada et au vérificateur général du Québec qui ont un mandat de 10 ans non renouvelable, celui du vérificateur général municipal est seulement de 7 ans. Il est très difficile pour le VG de pouvoir faire au moins une fois la vérification des différents services municipaux et des organismes sous le contrôle de la Ville. De plus, la période de familiarisation suite à l'entrée en fonction du VG peut être relativement longue, surtout si le VG dispose d'une équipe restreinte. Allonger la durée du mandat ne portera pas atteinte à l'indépendance du VG.	Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 10 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.