

Représentations de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ)

sur le Projet de loi 155

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière
municipale et la Société d'habitation du Québec*

15 janvier 2018

COLLABORATION

Ce document a été préparé avec la collaboration
de M^e Sébastien Laprise du cabinet
Langlois, avocats.

PRÉAMBULE

Depuis sa création, la fonction de vérificateur général municipal a démontré sa raison d'être. Ce constat est d'ailleurs partagé par la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*.

L'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (« l'Association ») réclame depuis plusieurs années la révision du cadre législatif de la fonction de vérificateur général municipal.

Les membres de l'Association saluent la volonté du gouvernement de remettre ce chantier à l'agenda législatif de l'Assemblée nationale.

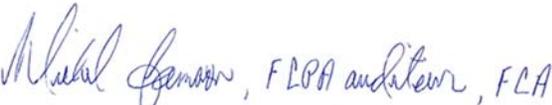
L'Association tient à souligner les avancées importantes contenues dans le Projet de loi 155, notamment les amendements suivants :

- La modification visant à soustraire le vérificateur général au pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle du maire. Cela contribue à assurer l'indépendance du vérificateur général municipal (18.1 - article 52 de la LCV) ;
- La disposition qui oblige toute municipalité de 100 000 habitants ou plus à créer un comité de vérification composé notamment de deux membres indépendants (19.17 et 19.18 articles 107.17 à 107.21 de la LCV) ;
- L'établissement à 500 000\$ du seuil minimal de crédit qu'une municipalité doit verser au vérificateur général. De plus, ce seuil sera indexé annuellement (19.7 – article 107.5 de la LCV) ;

L'Association s'inquiète toutefois des conséquences de certaines propositions législatives du Projet de loi 155 sur l'autonomie et l'indépendance du vérificateur général municipal. Elle souhaite également que le gouvernement profite de l'occasion présentée par le dépôt du Projet de loi 155 pour moderniser certaines autres dispositions de la Loi actuelle afin de donner au titulaire de cette fonction tous les outils pour accomplir pleinement sa mission.

Vous trouverez ci-après l'essentiel de nos réflexions et suggestions de modifications au Projet de loi présenté.

Le président de l'Association,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Michel Samson, FCPA Auditeur, FCA
Vérificateur général de la Ville de Québec
Courriel : michel.samson@ville.quebec.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Contexte.....	1
1. Nomination.....	4
2. Dépenses de fonctionnement et autonomie.....	6
3. La vérification des États financiers et du taux global de taxation.....	12
4. La vérification des comptes et affaire des personnes ou organismes	14
5. Les mécanismes de dénonciation d'actes répréhensibles.....	18
6. La vérification des comptes, de la conformité et de l'optimisation des ressources des vérificateurs généraux.....	20
7. Composition et pouvoir du Comité de vérification.....	25
8. L'accès aux renseignements détenus par le vérificateur général	28
9. Conclusion	30
Membres de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec	31

CONTEXTE

GENÈSE DES TEXTES LÉGISLATIFS ACTUELS

Le 29 juin 2001, le législateur introduisait à la *Loi sur les cités et villes* (« LCV ») les articles 107.1 à 107.17.¹ Ces dispositions étaient adoptées dans la foulée de la grande réorganisation municipale ayant donné lieu au regroupement de plusieurs municipalités et à la mise en place des trois communautés métropolitaines.

Par cette vaste réforme, l'Assemblée nationale et le Gouvernement du Québec avaient pour objectif de renforcer la démocratie municipale en permettant une plus grande transparence de l'administration comptable et financière et en augmentant le degré d'imputabilité des fonctions exécutives municipales.²

C'est ainsi que le législateur imposait aux municipalités de 100 000 habitants et plus l'obligation de désigner un fonctionnaire appelé « vérificateur général ». Le mandat de ce dernier comprend la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations municipales aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.³

Ce faisant, le législateur exprime la volonté de reconnaître au vérificateur général municipal une « *fonction cruciale dans le domaine de la responsabilité publique et partant, sa contribution au renforcement du système démocratique* » municipal.⁴

Ainsi, il dote certaines municipalités d'un mécanisme de vérification autonome, indépendant et impartial.

Les articles 107.1 à 107.17 de cette loi ne sont toutefois pas de droit nouveau. En effet, plusieurs de ces dispositions s'inspirent fortement, voire le calque, des chartes de la Ville de Québec et de la Ville de Montréal, telles qu'elles se lisaient à l'époque.⁵ Il n'est pas sans pertinence de rappeler que ces dispositions des chartes municipales traduisent les réflexions du rapport du *Comité Boulanger* (le Comité) mandaté par la Ville de Québec en 1995 afin d'analyser diverses demandes du vérificateur de la Ville de l'époque en ce qui a trait notamment à son indépendance au sein de l'administration municipale.⁶

¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25.

² Livre blanc sur la réorganisation municipale : *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Gouvernement du Québec, 2000.

³ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 107.8.

⁴ *Vérificateur général c. Ministre*, E.M.R., [1989] 2 R.C.S. 49, p. 108.

⁵ Voir à titre d'exemple la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (privée)*, L.Q. 1996, c. 85 (Projet de loi 249).

⁶ *Rapport du groupe de travail sur la vérification aux membres du conseil municipal de la Ville de Québec*, 27 octobre 1995, Guy Boulanger, FCA, président du comité.

Ces réflexions ont donné lieu à l'adoption de dispositions qui consacrent encore aujourd'hui le leadership du Québec en matière d'encadrement législatif de la fonction de vérificateur général municipal.⁷

LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER L'ENSEMBLE DU CADRE LÉGISLATIF DE LA FONCTION DE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL MUNICIPAL

Si l'Association reconnaît que le Québec jouit d'une place enviable à l'échelle canadienne en matière d'encadrement législatif, la révision des textes législatifs est aujourd'hui nécessaire à la protection de l'indépendance et de l'autonomie de la fonction de vérificateur général municipal.

Depuis 2001, à différents niveaux, les vérificateurs généraux municipaux ont dû faire face aux interprétations différentes des textes législatifs, interprétations qui ont compromis ou ont risqué de compromettre l'autonomie et l'indépendance de la fonction. Qu'il soit question des crédits qui leur sont alloués ou de la gestion des ressources humaines au sein de leur bureau, les vérificateurs généraux municipaux ont dû composer avec des pratiques administratives à géométrie variable et consacrer leur énergie et leurs ressources à interpréter la Loi et à débattre de leurs positions avec les administrations en place.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de réviser l'ensemble du cadre législatif encadrant la fonction de vérificateur général municipal afin de s'assurer que le Québec demeure le leader à ce chapitre.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION (LA « COMMISSION »)

Dans le cadre de son rapport, la Commission a exprimé le souhait de renforcer la fonction de vérification dans le domaine municipal en permettant aux municipalités de moins de 100 000 habitants de bénéficier d'un tel service. S'il ne faut pas y voir nécessairement le souhait que le législateur révise les dispositions de la Loi, le gouvernement doit prendre acte de la conclusion de la Commission voulant que la présence des vérificateurs généraux municipaux au sein des municipalités « *a fait ses preuves* ».⁸

Cette efficacité soulignée par le rapport de la Commission confirme l'opportunité pour le législateur d'intervenir pour renforcer l'autonomie et l'indépendance en clarifiant et en modernisant l'ensemble du cadre législatif.

⁷ The Institute of Internal Auditors Research Foundation, *Seven Barriers to Performance Auditing in Canada*, 2014, Florida.

⁸ *Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, novembre 2015, France Charbonneau et Renaud Lachance, page 135 du Tome 3.

LE PROJET DE LOI 155

C'est dans ce contexte que le Projet de loi 155 propose plusieurs changements législatifs en regard de la fonction de vérificateur général municipal.

Si l'Association reconnaît la valeur de certaines initiatives législatives prévues dans le Projet de loi 155, particulièrement visant à confirmer l'indépendance et l'autonomie de la fonction, d'autres sont sources de préoccupations, que nous aborderons sous les chapitres ci-après.

1. NOMINATION

1.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 19.2, 19.3, 19.4 ET 19.5)

107.1.1. Aux fins de la nomination du vérificateur général, le conseil considère la recommandation du comité de vérification.

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

107.2.1. Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

107.3 Ne peut agir comme vérificateur général :

[...]

4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité.

1.2 INHABILITÉ ET EXCLUSIVITÉ

L'Association reconnaît que la nomination d'une personne qui a été élue ou d'un fonctionnaire municipal à la fonction de vérificateur général soulève des enjeux déontologiques. Le chapitre 204 du *Code de déontologie harmonisé des CPA* qualifie cette situation de menaces liées à l'intérêt personnel, à l'autocontrôle, à la représentation, à la familiarité et à l'intimidation. Même si ces menaces peuvent être en certaines circonstances neutralisées, l'Association est favorable au critère temporel proposé. Il s'agit d'un critère objectif qui clarifiera les choix du législateur en regard des risques associés à l'expérience passée des candidats à la fonction.

Cependant, cette restriction doit être limitée aux fonctionnaires relevant de la direction générale de la municipalité. Techniquement, les fonctionnaires relevant du vérificateur général sont des fonctionnaires municipaux et sont visés par la restriction telle que formulée. Pourtant, sous la gouverne du vérificateur général, ceux-ci bénéficient de garanties d'autonomie et d'indépendance nécessaires pour accéder à cette fonction.

Sans modification, cette restriction priverait inutilement la municipalité de candidats de choix qui disposent de la connaissance de l'organisation et de l'expertise en matière de vérification au sein de la municipalité. C'est pourquoi l'Association recommande l'ajout au paragraphe 4 de l'article 107.3 tel que proposé de la phrase suivante :

« Pour les fins de l'application de la présente disposition, un fonctionnaire relevant du vérificateur général de la municipalité est réputé ne pas être un fonctionnaire de la municipalité. »

Quant à l'exclusivité de l'exercice de ces fonctions, il y a lieu de rappeler que les vérificateurs généraux sont membres de l'Ordre des comptables professionnels agréés et doivent respecter le *Code de déontologie de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec*, de même que leur *Code d'éthique* qui ne les autorisent pas à accepter des mandats qui compromettent leur indépendance et/ou qui les placent en conflit avec les intérêts de la municipalité. Bien que les membres de l'Association ne soient pas en désaccord avec la proposition législative, ceux-ci soulignent que la participation à des activités connexes devrait être élargie à toutes activités professionnelles auxquelles participent des titulaires de telles fonctions.

C'est pourquoi l'Association recommande le remplacement de l'article 107.1 proposé par le texte qui suit :

« 107.1 Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer notamment à toutes activités professionnelles liées à l'exercice de ses fonctions au sein de regroupements de vérificateurs législatifs, d'institutions d'enseignement et de recherche, de comités de son Ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec. »

2. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET AUTONOMIE

2.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 19.7)

19.7. L'article 107.5 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « Sous réserve du troisième alinéa, » par « Sous réserve des troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas, »;

2° par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :

Lorsque, pour un exercice financier, le total des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement entraîne l'application du paragraphe du deuxième alinéa qui suit celui qui s'est appliqué pour l'exercice financier précédent, le montant du crédit prévu au premier alinéa ne peut, malgré l'application de ce paragraphe, être inférieur au montant du crédit de l'exercice précédent.

En outre, le crédit prévu au premier alinéa ne peut jamais être inférieur à 500 000 \$. Le montant prévu à l'alinéa précédent est ajusté le 1er août de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente en prenant comme base l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada. La troisième décimale de la variation de l'indice est arrondie à l'unité supérieure lorsque la quatrième décimale est égale ou supérieure à 5 et à l'unité inférieure dans le cas contraire. Le montant calculé suivant la variation de l'indice est exprimé en nombre entier. Le ministre publie le montant ainsi indexé sans délai sur son site Internet et à la Gazette officielle du Québec.

2.2 LE BUDGET MINIMAL ET L'AFFECTION DES EXCÉDENTS ANNUELS

L'Association accueille favorablement et se réjouit de la décision du gouvernement d'imposer un seuil minimal et de prévoir l'indexation du budget du vérificateur général municipal.

L'Association estime que le montant de 500 000 \$ proposé par le Projet de loi 155 représente le budget minimal requis pour opérer convenablement un Bureau de vérificateur général municipal.

Cette mesure ne serait toutefois pas complète sans prévoir la possibilité pour le vérificateur général de demander à ce que les crédits versés au vérificateur général puissent être affectés au budget de l'année suivante.

Dans le cadre des activités d'un vérificateur général, un excédent de fonctionnement peut survenir par la non-réalisation ou le report de missions de vérification qui étaient initialement planifiées ou par des missions de vérification inachevées au 31 décembre de l'année de référence. Aussi, régulièrement, un vérificateur fait appel à des experts juricomptables, avocats, enquêteurs, etc. qui impliquent nécessairement des dépenses qui peuvent être réparties sur plusieurs mois. Le vérificateur doit néanmoins pouvoir compter sur les crédits qui lui sont alloués pour payer en temps et lieu les comptes pour des travaux en cours qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, voire plus d'une année. Il en est de même pour les missions reportées liées aux aléas des découvertes réalisées au cours des différentes missions de vérification.

Il n'est pas dans l'intérêt de la municipalité que les vérificateurs généraux développent une vision annuelle ou à court terme de leurs travaux de vérification.

C'est pourquoi la Loi devrait prévoir expressément la possibilité pour les vérificateurs généraux de demander que l'excédent annuel de l'année de référence soit affecté au budget de fonctionnement de l'année suivante. Même si le conseil conserve sa discrétion, l'Association croit que le législateur devrait intervenir pour légitimer la démarche des vérificateurs généraux en ce sens.

Le législateur devrait ainsi ajouter le paragraphe suivant à l'article 107.5 de la LCV :

« Sur demande du vérificateur général, le conseil peut affecter la part non utilisée des crédits versés au vérificateur général à son budget de fonctionnement pour toute année financière suivante. »

2.3 L'AUTONOMIE POUR EN DISPOSER

Le Projet de loi 155 devrait comporter des modifications de nature à consacrer l'autonomie du vérificateur général municipal face à l'administration municipale.

Certes, l'Association accueille favorablement l'amendement proposé pour l'article 52 de la LCV en ce qui a trait au pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle du maire sur les fonctionnaires ou employés de la municipalité. Nous croyons cependant que cette mesure devrait s'étendre également aux employés dirigés par le vérificateur général afin de consacrer l'indépendance et l'autonomie de la fonction dans toutes ses ramifications.

De plus, nous croyons qu'une révision de l'article 107.6 de la LCV s'impose afin de consacrer davantage l'autonomie et l'indépendance de la fonction.

En effet, les membres de l'Association ont été confrontés à des prises de position fondées sur l'ambiguïté de l'article 107.6 de la LCV, position qui avait pour effet de réduire l'autonomie et l'indépendance du vérificateur général municipal dans la gestion de son bureau. Qu'il soit question de son budget de fonctionnement ou de l'embauche de ressources humaines, certaines municipalités ne reconnaissent pas la pleine autonomie de gestion au vérificateur général municipal en y intervenant ponctuellement, s'appuyant sur les politiques et les normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

C'est pourquoi l'Association requiert que le législateur clarifie de manière non équivoque l'article 107.6 de la LCV qui consacre l'autonomie de gestion des vérificateurs généraux municipaux.

Cette intervention s'inscrirait tout à fait dans la volonté des auteurs de cette disposition intégrée à la législation québécoise en 1995.

Tel qu'indiqué précédemment, le 27 octobre 1995, le rapport du Comité, présidé par M. Guy Boulanger FCA, contenait plusieurs recommandations destinées, en outre, à rehausser l'indépendance du vérificateur de la Ville de Québec sur le plan financier et de la gestion. Le Comité exposait ainsi les constats à l'origine de ses recommandations :

« [L]e Vérificateur est actuellement soumis à toutes les politiques et normes de gestion de la Ville pour la gestion de ses ressources humaines, matérielles et financières. Il est considéré de la même façon que tout autre service municipal.

Il va de soi que la Ville impose au Vérificateur de fonctionner à l'intérieur d'une masse budgétaire définie. Il est anormal, par contre, que malgré son statut particulier, le Vérificateur ne dispose pas de la part de l'Administration municipale d'une délégation d'autorité adaptée à son contexte. »

Le Comité recommandait conséquemment :

« Recommandation 2

Que la Ville demande des amendements à sa Charte ayant pour objet :

[...]

c) de déléguer au Vérificateur l'application des politiques et normes de la Ville concernant la gestion de ses ressources humaines, matérielles et financières, le Vérificateur demeurant responsable de respecter le budget qui lui est alloué.

[...] »

Le conseil municipal de la Ville de Québec a fait siennes ces recommandations en demandant l'intégration à sa *Charte* de l'article 176 c) qui prévoit :

« 176c. Les crédits alloués au vérificateur, pour l'exercice de ses fonctions, doivent correspondre à 0,23% du budget d'exploitation de la ville. La vérification des activités du vérificateur prévue à l'article 181 n'est pas effectuée à même les crédits alloués au vérificateur.

Le vérificateur est responsable de l'application des politiques et normes de la ville concernant la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification. » [Nos soulignés]

Cette disposition exprime en fait toute l'autonomie du vérificateur général municipal face à l'administration municipale. L'objet de celle-ci n'est pas de restreindre les pouvoirs du vérificateur général municipal mais de consacrer ses prérogatives à l'égard des ressources affectées au mandat que lui confie la Loi.

C'est d'ailleurs ces objectifs que poursuivaient les parlementaires lors de l'adoption de l'article 733.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, le pendant de l'article 176c) de la *Charte de la Ville de Québec* :

«M. Trudel[Rémi]: *Cependant, si vous permettez, est-ce que la ville de Montréal accepterait que soit discuté un amendement qui permettrait aux employés du Bureau du vérificateur de relever aussi directement du conseil, je dirais, par analogie, comme c'est le cas pour le Vérificateur général par rapport à l'Assemblée nationale? Est-ce que c'est une suggestion qui pourrait...*

M. Bourque (Pierre): *Alors, je demanderais à Me Saindon de...*

M. Saindon (Yves): *Effectivement.*

[...]

M. Trudel: *Mme la Présidente, lorsque nous nous sommes quittés, nous étions à nous questionner sur l'article 7, en ce qui concerne la rubrique de la création d'un poste de directeur général. Il est prévu à l'article 7, introduisant 1311, des dispositions à l'égard des fonctions du directeur général. Ce qui est énuméré, c'est qu'il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la ville, y compris ceux du Bureau du vérificateur. Il y a entente pour que non seulement le vérificateur de la ville de Montréal relève du conseil, mais également que le personnel qui est affecté à la vérification générale relève du vérificateur. [Nos soulignés]*

À cet égard-là, Mme la Présidente, je présente donc l'amendement suivant, à l'article 7: Le projet de loi n° 216 est amendé par la suppression, à l'article 1311 proposé par l'article 7, des mots «du Bureau du vérificateur et». Alors, on va retirer les mots «du Bureau du vérificateur général et».

J'indique tout de suite, Mme la Présidente, aux fins de cohérence, que, lorsque nous serons à l'article 9, il faudra, par ailleurs, faire la partie positive de la discussion que nous avons eue en quelque sorte, c'est-à-dire faire en sorte que les employés du Bureau du vérificateur général relèvent du vérificateur. Alors, j'introduirai, Mme la Présidente, à 9.4, l'amendement suivant : cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 733, du suivant:

«733.1 Le vérificateur est responsable de l'application des politiques et des normes de la ville concernant la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.»

Alors, il s'agira donc de la partie qui va faire en sorte que le personnel du Bureau du vérificateur va être sous la responsabilité du vérificateur qui, lui-même, est sous la responsabilité du conseil de ville de Montréal. [Nos soulignés] Alors, voilà pour l'amendement formellement à l'article 7.

[...]

M. Trudel: *Écoutez, en fait, on a donc fait des choix sur le type d'organisation administrative quand il s'agit du vérificateur de la ville. Cette longue discussion que nous avons également tenue l'an passé avec la ville de Québec nous a amenés non seulement à nous questionner sur les possibilités d'interférence, mais également sur le fait que, sur le plan de l'administration quotidienne, pour réaliser et aussi assurer, sur le plan de la perception générale de la population, ce mandat d'indépendance, eh bien, nous avons à prendre la décision de dire: Est-ce que, au-delà du fait que le vérificateur relève du conseil*

lui-même, il serait d'appoint que les employés du Bureau également relèvent du vérificateur? Écoutez, c'est sans conteste qu'au niveau de la fonction à exercer on a indiqué qu'il valait mieux que les employés relèvent du Bureau du vérificateur pour assurer la complète indépendance et qu'il n'y ait ni interférence ni perception d'interférence au niveau de la réalisation du mandat. [Nos soulignés]

M. Gagnon: *Est-ce que votre proposition a l'aval des gens de la municipalité?*

M. Trudel: *Oui, oui. Bien, effectivement, je l'ai demandé tantôt, avant de la présenter. Les gens de la ville de Montréal sont d'accord avec la proposition.*

[...]

M. Melançon (Pierre-Yves): *Effectivement, parce que c'était une vieille formulation. Ça plaçait, à l'époque, le vérificateur général au même titre qu'un directeur de service. Mais, si on veut des clarifications, dans l'esprit où le ministre vient d'en parler, je pense qu'il n'y a aucune objection du côté de l'administration, parce que, effectivement, ce que ça représenterait aussi, c'est de s'assurer que les fonctionnaires et les employés du Bureau du vérificateur aient un même statut de fonctionnaires, de salaires, d'avantages sociaux, etc., ces éléments-là. Si on peut, à travers cet amendement... excusez-moi, j'utiliserais le terme «technique». S'il convient à l'ensemble, je pense qu'en ce qui nous concerne il n'y a aucun problème.*

La Présidente (Mme Bélanger): *Ça va? L'amendement à l'article 7 est adopté.*

Des voix: *Adopté.*

La Présidente (Mme Bélanger): *Adopté.[...] »⁹*

Tel qu'il appert de ces extraits des débats, le législateur a décidé d'intégrer à la *Charte de la Ville de Montréal* le même texte que l'on retrouvait à l'article 176c) de la *Charte de la Ville de Québec* précité¹⁰ pour exprimer sa volonté de doter le vérificateur général municipal d'une organisation administrative autonome qui ne relève pas de la direction générale. Ce sont ces textes qui sont à l'origine du libellé de l'article 107.6 de la LCV.

Malgré ces conclusions, l'autonomie des vérificateurs généraux municipaux fait face à la résistance d'administrations municipales qui ne disposent pas toujours de cet éclairage historique.

La révision de l'article 107.6 devrait donc confirmer la pleine autonomie du vérificateur général municipal et ainsi éviter toute autre interprétation possible.

⁹ Québec, Journal des débats, *Commission de l'aménagement du territoire*, 35^e législature, 2^e session, audition et étude détaillée du projet de loi no 206 – Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal, 4 juin 1997, vol. 35, no 10.

¹⁰ 1929, chapitre 95.

Cette autonomie devrait également permettre aux vérificateurs généraux municipaux de disposer d'une pleine liberté contractuelle, en marge des processus d'attribution prévus par la Loi qui peuvent mettre en péril leurs missions de vérification.

À titre d'exemple, le vérificateur général du Québec dispose de certaines mesures d'exception à ce chapitre. Il dispose en effet de la pleine autonomie pour déterminer ses propres règles d'adjudication de ses contrats, celui-ci n'étant pas assujéti à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Le *Règlement sur les contrats du vérificateur général*¹¹ prévoit que le vérificateur général peut déroger aux procédures d'appel d'offres lorsqu'il estime qu'un appel d'offres public aurait pour effet de compromettre le déroulement de travaux prévus à la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, c. V-5.01) et dont la responsabilité lui incombe, ou de constituer une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Par ailleurs, les organismes publics décentralisés peuvent accorder un contrat de gré à gré malgré qu'il soit supérieur au seuil prévu par les accords de libéralisation des marchés, conformément à l'article 13, 3^e paragraphe, lequel prévoit :

« 13. Un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public prévu à l'article 10 peut être conclu de gré à gré dans l'un ou l'autre des cas suivants :

[...]

*3° lorsqu'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; »*¹²

En conséquence, l'Association recommande que la Loi soit clarifiée afin de consacrer l'autonomie de gestion des bureaux de vérificateurs généraux municipaux et de préserver la confidentialité de ses travaux. L'article 107.6 devrait donc se lire ainsi :

107.6. Le vérificateur général jouit de la pleine autonomie administrative quant à l'organisation et la gestion des affaires de son Bureau. À ce titre, il est le seul responsable de l'organisation et de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières de son Bureau et rend compte annuellement au Conseil municipal de sa gestion.

Nonobstant les dispositions de la présente loi, le vérificateur général peut conclure de gré à gré tout contrat qu'il juge nécessaire lorsque son objet porte sur une question de nature confidentielle et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres, pourrait nuire à l'exercice de ses fonctions. »

¹¹ RLRQ, c. V-5.01, a. 61, art. 9.

¹² *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q. c. C-65.1.

3. LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS ET DU TAUX GLOBAL DE TAXATION

3.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 18.2 ET 19.14)

18.2. L'article 105.1 de cette loi est modifié par la suppression, dans le premier alinéa, de « , le rapport du vérificateur général transmis en vertu de l'article 107.14 ».

19.14. Les articles 107.14 et 107.15 de cette loi sont abrogés.

3.2 LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS ET DU TAUX GLOBAL DE TAXATION

Le Projet de loi 155 propose l'abrogation de l'article 107.14 de la LCV exigeant au vérificateur général municipal de faire rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation. Il propose aussi l'abrogation de l'article 107.15 obligeant le vérificateur général municipal à faire rapport au conseil d'administration des organismes sous le contrôle de la ville de sa vérification des états financiers.

L'Association comprend que l'abrogation de ces articles ne réduit pas la portée du mandat conféré par l'article 107.8 relatif à la vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale, laquelle pourra comporter, si le vérificateur général municipal le juge opportun, la vérification des états financiers.

Il y aurait toutefois lieu de préciser la portée de cet article pour assurer la prérogative du vérificateur général municipal et assurer une interprétation uniforme de la volonté du législateur.

La vérification des états financiers permet au vérificateur général municipal de prendre connaissance des différents systèmes d'information et d'émettre, à l'intention des élus et de la population, une opinion indépendante sur les états financiers de la ville et des organismes visés par l'article 107.7. Notons que, dans le cadre de ce mandat, le vérificateur général municipal collabore avec le vérificateur externe nommé par le conseil municipal ou le conseil d'administration des organismes ayant, lui aussi, le mandat de faire rapport de sa vérification des états financiers au conseil.

L'Association considère que le vérificateur général municipal doit disposer d'une discrétion quant à la réalisation de ce mandat.

Ainsi, s'il le juge opportun, le vérificateur général municipal pourrait procéder à la vérification des états financiers de la ville et des organismes visés par l'article 107.7 avec un vérificateur externe comme c'est le cas actuellement.

L'Association note également que le Projet de loi 155 est silencieux quant au droit du vérificateur général municipal d'avoir accès au dossier du vérificateur externe lorsque ce dernier est seul à procéder à la vérification des états financiers de la ville ou des organismes visés par l'article 107.7.

Les articles 107.8, 105.1 et 107.13 devraient se lire ainsi :

«107.8 La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° ou 3 de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées aux paragraphes 2° ou 3 de l'article 107.7.» [...]

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;

2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée aux paragraphes 2° et 3° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

3° d'exiger du vérificateur externe nommé en vertu de l'article 108 :

- a) qu'il mette à sa disposition tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- b) de fournir tous les renseignements et toutes les explications qu'il juge nécessaires sur les travaux de vérification et leurs résultats. »

«105.1 Le trésorier doit, lors d'une séance du conseil, déposer le rapport financier, le rapport du vérificateur externe transmis en vertu de l'article 108.3 et le rapport du vérificateur général transmis en vertu de l'article 107.13, le cas échéant.»

«107.13...

Le vérificateur général peut, le cas échéant, transmettre au conseil ou à l'organisme ou à la personne son rapport d'audit financier.»

4. LA VÉRIFICATION DES COMPTES ET AFFAIRE DES PERSONNES OU ORGANISMES

4.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 19.10, 19.11, 19.12 ET 19.14)

« **19.10.** L'article 107.7 de cette loi est modifié par l'ajout, après le paragraphe 2°, du paragraphe suivant :

« 3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

- a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité mais n'est ni le mandataire ni l'agent d'une municipalité de moins de 100 000 habitants ou d'une municipalité régionale de comté;
- b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci mais il n'est composé d'aucun membre du conseil d'une municipalité de moins de 100 000 habitants ou d'une municipalité régionale de comté ou d'aucun membre nommé par l'une d'elles;
- c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité mais n'est ni adopté ni approuvé par une municipalité de moins de 100 000 habitants ou une municipalité régionale de comté;
- d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, la part la plus importante de tous les fonds provenant de municipalités mais il ne reçoit aucune part d'une municipalité de moins de 100 000 habitants ou d'une municipalité régionale de comté;
- e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité. ».

« **19.11.** L'article 107.9 de cette loi est modifié par l'ajout de l'alinéa suivant :

« Les deuxième, troisième et quatrième alinéas ne s'appliquent pas si le bénéficiaire de la subvention est visé au paragraphe 4° ou 5° de l'article 85 ou à l'article 86.4 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35). ».

« **19.12.** L'article 107.10 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, dans le premier alinéa et après « toute personne », de « ou de tout organisme »;

2° par le remplacement, dans le premier alinéa, de « visée au paragraphe 2° » par « ou un organisme visés au paragraphe 2° ou 3° »;

3° par l'insertion, dans le deuxième alinéa et après « personne », de « ou l'organisme »;

4° par l'insertion, dans le troisième alinéa et après « personne », de « ou d'un organisme »;

5° par l'ajout de l'alinéa suivant :

« Le présent article ne s'applique pas si le bénéficiaire de l'aide est visé au paragraphe 4° ou 5° de l'article 85 ou à l'article 86.4 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35). ».

« 19.14. Les articles 107.14 et 107.15 de cette loi sont abrogés. »

4.2 LA REDDITION DE COMPTE ET LA VÉRIFICATION DES COMPTES ET AFFAIRES DE CERTAINES PERSONNES OU ORGANISMES

L'Association est favorable à l'élargissement de l'application de la Loi à tout organisme même s'il n'est pas constitué en personne morale. Cette mesure assurera une plus grande reddition de compte de tous les bénéficiaires d'une aide financière municipale.

Par ailleurs, en ce qui concerne la vérification des comptes et affaires, l'Association est favorable à l'élargissement du mandat des vérificateurs généraux à l'égard des organismes visés par le nouvel article 573.3.5 de la LCV introduit par le Projet de loi 122.

L'application des règles de gestion contractuelle à ces organismes est certainement un motif suffisant pour étendre le mandat des vérificateurs généraux afin qu'ils puissent s'assurer de la conformité des décisions de ces organismes en matière contractuelle. Les vérificateurs généraux seront cependant placés devant un défi de taille, soit l'identification des organismes visés par cette disposition. Cette nouvelle législation devrait donc, de l'avis de l'Association, être complétée par diverses mesures administratives destinées à permettre de documenter et d'identifier les organismes assujettis à cette disposition.

La simple obligation imposée à ces derniers quant à la transmission de leurs états financiers pourrait ne pas suffire, surtout dans le contexte où le législateur souhaite conférer à la Commission municipale du Québec une juridiction exclusive à l'égard des personnes ou organismes qui reçoivent une aide financière de municipalités de moins de 100 000 habitants.

4.3 LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

L'Association comprend la volonté du législateur de limiter la portée du mandat des vérificateurs généraux municipaux aux municipalités de 100 000 habitants et plus. Elle comprend également le désir du législateur d'éviter tout chevauchement.

L'Association est toutefois d'avis que le recours à la juridiction exclusive de la Commission municipale du Québec est une solution inappropriée à ces enjeux.

Tel que mentionné précédemment, le contrôle et la surveillance assurés par les vérificateurs généraux municipaux ont fait leurs preuves. Il s'agit d'une mesure législative éprouvée qui offre aux citoyens un portrait juste des données financières municipales.

Les audits financiers réalisés portent sur l'ensemble du budget des municipalités de 100 000 habitants et plus et constituent une source d'information directe et ciblée pour les citoyens.

En conférant une juridiction exclusive à la Commission municipale du Québec lorsque des personnes ou organismes reçoivent à la fois d'une municipalité de 100 000 habitants et plus et d'une municipalité assujettie au mandat de la Commission municipale, cela limite indûment le mandat confié aux vérificateurs généraux municipaux.

De plus, appliquée sans égard à l'ampleur des sommes versées par les municipalités concernées, cette limitation donnerait lieu à des situations difficilement acceptables. À titre d'exemple, un vérificateur général pourrait perdre toute juridiction à l'égard d'un organisme ayant reçu 250 000\$ d'une municipalité de plus de 100 000 habitants, dès que ce dernier a reçu 10 000\$ d'une autre municipalité.

Elle centralise la reddition de compte et la vérification des états financiers de ces personnes ou organismes à l'échelle provinciale, ce qui s'inscrit en faux de la volonté du gouvernement de confier aux municipalités locales davantage d'autonomie. Il est à propos de souligner que l'échantillonnage de vérification à l'échelle provinciale sera moindre compte tenu des risques financiers qui devront nécessairement être considérés globalement.

En toile de fond à ces enjeux, mentionnons la difficulté manifeste pour les vérificateurs généraux d'identifier parmi les personnes ou organismes lesquels ont reçu une aide financière d'une autre municipalité.

L'Association serait plutôt favorable à confier d'abord aux vérificateurs généraux l'application des articles 107.9 et 107.10, même si les organismes sont visés au paragraphe 4° ou 5° de l'article 85 ou à l'article 86.4 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35). Le vérificateur général pourrait alors transmettre son rapport à la Commission municipale à charge par elle de décider de l'opportunité de pousser plus loin la vérification des sommes versées à l'égard des municipalités de moins de 100 000 habitants. Cette orientation permettrait aux vérificateurs généraux de fournir, au bénéfice des citoyens, un portrait complet des contrôles financiers sans devoir émettre des réserves à leur rapport à l'égard des personnes ou organismes relevant de la Commission municipale.

C'est pourquoi l'Association suggère de modifier l'article 19.11 du Projet de loi 155 afin qu'il se lise comme suit :

19.11. *L'article 107.9 de cette loi est modifié par l'ajout de l'alinéa suivant :*

« Lorsque le bénéficiaire de la subvention est visé au paragraphe 4° ou 5° de l'article 85 ou à l'article 86.4 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), le vérificateur général transmet copie des documents obtenus des personnes ou organismes visés par la présente disposition à la Commission municipale du Québec. ».

De même, le paragraphe 5 de l'article 19.12 du Projet de loi 155 devrait être remplacé par le suivant :

19.12. *L'article 107.10 de cette loi est modifié :*

(...)

5° par l'ajout de l'alinéa suivant :

« Lorsque le bénéficiaire de l'aide est visé au paragraphe 4° ou 5° de l'article 85 ou à l'article 86.4 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), le vérificateur général transmet copie de son rapport portant sur les personnes ou organismes visés par la présente disposition à la Commission municipale du Québec. ».

5. LES MÉCANISMES DE DÉNONCIATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

5.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 19.10, 19.11, 19.12 ET 19.14)

29.4. L'article 2 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (chapitre D-11.1) est modifié par l'insertion, après le paragraphe 9°, du suivant :

« 9.1° les organismes municipaux au sens de l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) ou de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2), de même que les personnes morales visées à l'article 107.7 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19). ».

5.2 DES INITIATIVES LOCALES QUI DOIVENT ÊTRE APPUYÉES

L'Association rappelle au législateur que, dans la foulée des actes répréhensibles mis au jour dans le monde municipal au cours des dernières années, plusieurs villes se sont dotées de lignes de dénonciation.

Certains vérificateurs généraux ont reçu le mandat de leur conseil municipal d'agir comme gestionnaire de cette ligne de dénonciation en raison de leur indépendance et des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Cette indépendance et ces pouvoirs sont assurément des conditions qui garantissent la confidentialité et le traitement impartial des dénonciations reçues.

Toutefois, ces lignes de dénonciation ont été constituées avant l'entrée en vigueur de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* ; de plus celle-ci ne s'appliquait pas aux organismes municipaux. De telles initiatives avaient dès lors une portée limitée puisqu'un dénonciateur ne pouvait bénéficier de la pleine application des mesures de protection à l'encontre des représailles de tiers visés par la dénonciation. Les municipalités ne pouvaient que prescrire des sanctions à l'encontre de représailles internes, ce qui limite la portée d'une politique de dénonciation et de protection des dénonciateurs qu'elles ont pu adopter.

Ainsi, l'Association salue la volonté du législateur d'assujettir les organismes municipaux à l'application de la loi et ainsi faire bénéficier aux dénonciateurs des mesures de protection qui y sont prévues.

L'Association préconise toutefois l'autonomie des municipalités et souhaite que le législateur n'éteigne pas les initiatives locales à l'égard de mécanismes de dénonciation confidentiels protégeant pleinement le dénonciateur. Dans cette perspective, à l'instar de l'Inspecteur général de la Ville de Montréal et de l'Autorité des marchés publics, la LCV devrait prévoir la possibilité pour un citoyen de dénoncer tout acte répréhensible au vérificateur général et de bénéficier de protections complètes contre les mesures de représailles.

S'inspirant de dispositions de la *Charte de la Ville de Montréal*, l'Association recommande l'ajout des dispositions suivantes à la LCV :

107.6.2 *Le vérificateur général doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat d'une personne qui communique avec lui soit préservé. Dans le cadre de son mandat, le vérificateur général peut toutefois dévoiler l'identité de cette personne aux instances compétentes en regard de l'objet de la dénonciation.*

Il est interdit d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui communique avec le vérificateur général ou encore de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer avec lui. Sont notamment présumés être des mesures de représailles la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée au premier alinéa ainsi que toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail.

Quiconque contrevient aux dispositions du présent article commet une infraction et est passible d'une amende de :

2 000 \$ à 20 000 \$ s'il s'agit d'une personne physique;

10 000 \$ à 250 000 \$ dans les autres cas.

En cas de récidive, ces amendes sont portées au double.

6. LA VÉRIFICATION DES COMPTES, DE LA CONFORMITÉ ET DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES DES VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX

6.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 19.10, 19.11, 19.12 ET 19.14)

27.11. La Loi sur Commission municipale (chapitre C-35) est modifiée par l'insertion, après l'article 84, de ce qui suit :

« SECTION X

« VÉRIFICATION DES MUNICIPALITÉS ET DES ORGANISMES MUNICIPAUX

« 85. La Commission est la vérificatrice des comptes et des affaires des municipalités et des organismes municipaux suivants :

6° de tout vérificateur général d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus nommé en vertu de l'article 107.2 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C19.1).

« 86. [...]

La vérification des comptes et des affaires des vérificateurs généraux municipaux des municipalités de 100 000 habitants ou plus visée à l'article 85 et qui sont liés à ces municipalités comporte, dans la mesure jugée appropriée par la Commission, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives qui leur sont applicables et celle de l'optimisation de leurs ressources.

6.2 L'OPPORTUNITÉ D'AJOUTER AU CADRE LÉGISLATIF ACTUEL

L'Association questionne la nécessité et l'opportunité de confier la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations et de l'optimisation des ressources du vérificateur général municipal à la Commission municipale du Québec. Cet aspect du Projet de loi 155 mérite de plus amples discussions.

Rappelons que le vérificateur général municipal n'est pas à l'abri d'une destitution ou d'un congédiement pour cause. Le conseil municipal peut, s'il est d'avis qu'il a commis une faute grave, prononcer sa destitution.

Cette décision doit cependant respecter les balises suivantes :

- Le vérificateur général municipal ne relève pas du directeur général ou du comité exécutif mais du conseil municipal, lequel s'exprime par résolution;¹³
- Ses travaux et les informations qu'il obtient sont visés par un privilège de confidentialité;¹⁴

¹³ Loi sur les cités et villes, art. 113.

¹⁴ Loi sur les cités et villes, art. 107.16.

- Si sa destitution doit être prononcée, elle doit reposer sur une cause d'une importance propre à l'autonomie administrative et l'indépendance individuelle et institutionnelle du vérificateur général municipal;¹⁵
- Le lien de confiance doit s'établir en fonction de la crédibilité du vérificateur général municipal et non relativement à ceux dont il est chargé de scruter la gestion;¹⁶
- Cette décision doit être prise à la majorité des deux tiers des voix des membres du conseil.¹⁷

Le droit québécois et la législation consacrent l'imputabilité du vérificateur général municipal devant le conseil municipal et fixent certaines balises.

Il n'exclut pas davantage l'autorité du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, conférée par sa Loi constitutive, de procéder à la vérification de l'application des lois par les vérificateurs généraux municipaux.¹⁸

En ce qui a trait à la vérification de ses états financiers, ceux-ci sont vérifiés annuellement par le vérificateur externe de la ville. Il en est de même pour le vérificateur général du Canada¹⁹ et le vérificateur général du Québec.²⁰ L'Association ne voit pas la pertinence de modifier un mécanisme qui fonctionne actuellement adéquatement.

L'Association reconnaît néanmoins que ces balises pourraient être précisées et encadrées davantage par la Loi. Toutefois, l'approche adoptée par le Projet de loi 155 n'est pas conforme aux usages et pratiques appliqués aux vérificateurs législatifs.

D'autres juridictions ont adopté des approches respectueuses des meilleures pratiques et de l'indépendance et de l'autonomie dont doit bénéficier cette fonction.

6.3 LES MESURES DE CONTRÔLE

La législation et la réglementation au Canada et à l'étranger nous offrent toutefois divers exemples de contrôle des opérations allant au-delà de la vérification financière.

Un grand nombre de vérificateurs procèdent à une revue de leurs opérations conformément aux *Generally Accepted Government Auditing Standards* (GAGAS), communément appelés le *Yellow Book* développé aux États-Unis par le *Government Accountability Office* (GAO). Ces standards ou normes de pratique prévoient que les organisations qui procèdent à la vérification sont

¹⁵ *Sophie Lachance c. Gatineau*, 2008 QCCRT 0232.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Loi sur les cités et villes*, art. 71.

¹⁸ *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ c. M-22.1, art. 15.

¹⁹ *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. (1985), ch A-17, art. 21, par. 1.

²⁰ *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 70.

assujetties, au moins à tous les trois ans, à la révision de leurs pratiques de vérification par des pairs indépendants. Il en est de même pour CPA Canada (Comptables professionnels agréés). Ce processus vise à s'assurer que les pratiques de vérification respectent les normes professionnelles applicables et soient réalisées par des instances qui disposent de l'expertise propre aux vérificateurs législatifs.

Ces standards concernent principalement les aspects suivants :

- L'indépendance du vérificateur
- La planification des travaux de vérification
- L'identification des risques
- Le suivi des recommandations
- La valeur ajoutée des travaux de vérification

Par ailleurs, le vérificateur général de Toronto est soumis aux dispositions suivantes, prévues au *Toronto Municipal Code*. Ces dispositions concernent l'audit financier, l'audit de conformité et une revue de pratique effectuée sur un cycle de trois ans :

« 3-8 External audit

- A. *The operations of the office of an accountability officer shall be included in the scope of the annual attest audit of the City, which is conducted by an external auditor appointed by and reporting to Council.*
- B. *An accountability officer's office shall undergo an annual compliance audit by an external auditor appointed by and reporting to Council.*

3-18 Peer Review

- A. *The auditor general shall undergo an external peer review once every 3 years to ensure compliance with government auditing standards.*
- B. *The result of the external peer review shall report to council through the audit committee. »*

Afin de s'acquitter de ces obligations, le vérificateur général de la Ville de Toronto, en plus de l'audit prévu au chapitre 3-8 par un auditeur externe qui fait rapport sur l'audit financier et la conformité, retient les services de l'*Association of Local Government Auditors* afin de procéder à ce *peer review* suivant les standards du GAGAS. En 2012, à titre d'exemple, le vérificateur de la Ville de Tallahassee en Floride et le vérificateur de la Ville de Phoenix en Arizona ont procédé à la révision des travaux du vérificateur général de Toronto en suivant ces standards.

Bien que non exhaustif, ce tour d'horizon nous permet de dresser les constats suivants :

- Le contrôle du vérificateur général municipal est majoritairement assuré par ses pairs.
- Parfois, la législation ou la réglementation fixe la récurrence de cette révision.
- Cette législation vise la conformité des travaux aux normes et aux meilleures pratiques généralement reconnues, sauf dans le cas de Toronto, qui prévoit aussi un audit externe de la conformité.

6.4 LES FACTEURS À CONSIDÉRER

En conférant à la Commission municipale du Québec le pouvoir de procéder à la vérification des vérificateurs généraux, l'Association croit que le législateur omet de considérer plusieurs facteurs d'une très grande importance :

- la fonction de vérificateur général municipal est cruciale à la démocratie municipale et commande la plus grande prudence lorsqu'il est question de soumettre son titulaire à l'examen d'un tiers ;
- plusieurs dispositions de la Loi reconnaissent l'autonomie et l'indépendance de la fonction et la volonté du législateur de protéger la fonction de toute intervention inappropriée ;
- il est dès lors essentiel que ce tiers soit au fait de la réalité propre aux vérificateurs législatifs et dispose d'une expertise de pointe ;
- l'absence de balises quant à la nature du contrôle requis par la Commission municipale pourrait donner lieu à un contrôle de l'opportunité des décisions du vérificateur général municipal dans l'exercice des discrétions que lui confère la Loi;
- l'absence de balises en regard des normes devant être appliquées par la Commission municipale se pose avec encore plus d'acuité en matière de conformité des opérations aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives dans le contexte du caractère équivoque de l'autonomie de gestion conférée par l'article 107.6 de la LCV qui ne fait pas par ailleurs l'objet de révision dans le cadre du Projet de loi 155 et dont nous avons déjà traité;
- l'accès aux livres, aux comptes, aux titres, aux documents et aux pièces justificatives du vérificateur général municipal, ajouté au droit d'obtenir les renseignements et explications nécessaires introduit par le Projet de loi 155, compromet la confidentialité des dénonciateurs et des travaux du vérificateur général municipal pourtant protégée par l'article 107.16 et par le *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*²¹. Cet accès pave la voie à un contrôle d'opportunité des décisions du vérificateur général municipal et au blâme simplement fondé sur une divergence d'opinion ou d'approche. De même, si le rapport de vérification sur le vérificateur général est rendu public comme c'est

²¹ RLRQ c C-48.1, r 6.

le cas en vertu du texte proposé, cela compromet la confidentialité des travaux de vérification et le bon déroulement de toute mission de vérification ;

- les mesures de surveillance et de contrôle à mettre en place doivent être proportionnées aux risques qu'il y ait manquement au sein des instances vérifiées ;
- à cet égard, en qualité de comptables professionnels agréés, les vérificateurs généraux exercent leur jugement professionnel, conformément à des normes de pratique et à des règles déontologiques clairement édictées par la profession et reconnues par le public.

Cette énumération, non exhaustive, des facteurs à considérer confère le caractère exceptionnel d'un mécanisme de révision concernant le vérificateur général. Notre analyse nous amène donc à suggérer un ensemble de mécanismes de révision plus appropriés que ce qui est prévu au projet de loi 155, en définissant leurs portées et leurs fréquences.

L'Association est convaincue que le législateur devrait :

- maintenir le mandat du vérificateur externe de procéder annuellement à la vérification des états financiers du vérificateur général municipal ;
- sur demande formulée par résolution du conseil municipal adoptée au 2/3 de ses membres, permettre à la Commission municipale du Québec de procéder à la vérification de la conformité aux lois des activités du vérificateur général municipal ;
- assujettir le vérificateur général, à tous les 3 ans à une révision de ses activités par ses pairs, dont le vérificateur général du Québec, concernant la conformité de ses travaux aux Normes pertinentes de CPA Canada.

7. COMPOSITION ET POUVOIR DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

7.1 LE PROJET DE LOI 155

19.17. L'article 107.17 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 107.17. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants ou plus doit former un comité de vérification. »

19.18. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 107.17, des suivants :

« 107.18. Le comité de vérification de la Ville de Montréal est composé d'au plus neuf membres nommés sur la proposition du maire de la municipalité centrale.

Trois membres représentent les municipalités reconstituées.

Deux membres doivent se qualifier comme membres indépendants et compétents en matière de vérification.

Les employés ou fonctionnaires des municipalités liées ne peuvent pas être membres du comité de vérification.

« 107.19. Le comité de vérification de la Ville de Longueuil et de la Ville de Québec est composé d'au plus sept membres nommés sur la proposition du maire.

Deux membres représentent les municipalités reconstituées.

Deux membres doivent se qualifier comme membres indépendants et compétents en matière de vérification.

Les employés ou fonctionnaires des municipalités liées ne peuvent pas être membres du comité de vérification.

« 107.20. Le comité de vérification des municipalités autres que la Ville de Montréal, la Ville de Longueuil et la Ville de Québec est composé d'au plus sept membres nommés sur la proposition du maire.

Deux membres doivent se qualifier comme membres indépendants et compétents en matière de vérification.

Les employés ou fonctionnaires de la municipalité ne peuvent pas être membres du comité de vérification.

« 107.21. Aux fins des articles 107.18 à 107.20, une personne se qualifie comme membre indépendant et compétent en matière de vérification si elle remplit les conditions suivantes :

1° elle n'est pas membre d'un conseil d'une municipalité liée ni employé ou fonctionnaire de celle-ci et ne l'a pas été non plus au cours des trois ans précédant sa nomination;

2° elle n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de la municipalité;

3° elle a la capacité de comprendre un jeu d'états financiers qui présentent des questions comptables d'une ampleur et d'un degré de complexité comparables, dans l'ensemble, à celles dont on peut raisonnablement croire qu'elles seront soulevées lors de la lecture des états financiers de la municipalité.

« 107.22. Le mandat d'un membre indépendant d'un comité de vérification doit être d'au moins trois ans. Ce mandat est renouvelable.

« 107.23. Les membres d'un comité de vérification qui représentent une municipalité reconstituée ne peuvent délibérer et voter que sur les questions qui concernent les matières qui intéressent l'ensemble formé par les municipalités liées.

« 107.24. Le comité de vérification a pour mandat :

1° de formuler au conseil municipal tout avis sur les demandes, constatations et recommandations faites par le vérificateur général;

2° d'informer le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil municipal en matière de vérification des comptes et des affaires de la municipalité;

3° de recommander au conseil municipal la nomination du vérificateur général.

Le conseil municipal peut confier au comité de vérification tout autre mandat qu'il juge approprié.

Pour l'application du présent article à la Ville de Montréal, à la Ville de Longueuil et à la Ville de Québec, le conseil municipal signifie le conseil d'agglomération ou le conseil de la municipalité centrale, selon le cas. »

7.2 COMPOSITION DU COMITÉ

En ce qui a trait à la composition du comité, l'Association est favorable à la volonté du gouvernement d'exiger au sein du comité des membres indépendants disposant des compétences nécessaires à une juste compréhension des enjeux de la vérification municipale. Ce souci de s'assurer de la présence de membres ayant une expertise appropriée au sein du comité est d'ailleurs conforme à la pratique adoptée par d'autres organismes publics québécois et dans d'autres juridictions.²²

De plus, la majorité accordée aux élus ne pose à priori aucune difficulté et est conforme aux pratiques à cet égard.²³

²² Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, RLRQ c G-1.02, art. 23-25; The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), *Audit Committees Practical Guidance for Local Authorities*, United Kingdom, 2005; Auditor General for Local Government Act, SBC 2012, c 5, art. 18.

²³ Voir à titre d'exemple le comité d'audit prévu par la réglementation de la Ville de Calgary, Bylaw number 48M2012.

7.3 LE MANDAT DU COMITÉ

L'Association reconnaît la volonté du gouvernement de bonifier l'encadrement normatif des comités de vérification et d'en faire une obligation.

Elle déplore cependant certains aspects du mandat décrit par le Projet de loi 155 introduits par l'article 107.24.

L'Association note le silence du Projet de loi 155 quant aux fonctions essentielles de ce comité. Aucune disposition du Projet de loi 155 ne fait état de son rôle actif dans la relation entre le vérificateur général municipal, le vérificateur externe et le conseil municipal dans la prise en compte des résultats de la vérification des états financiers et dans la mise en œuvre des mesures recommandées par le vérificateur général municipal et le vérificateur externe. Si le conseil municipal peut lui attribuer ces fonctions, l'Association est d'avis que le législateur devrait y pourvoir expressément afin d'en reconnaître l'importance et de s'assurer de leur plein accomplissement.

L'Association recommande les modifications suivantes à l'article 107.24 du projet de loi 155

« 107.24 Le comité de vérification a pour mandat :

1° de prendre connaissance des rapports du vérificateur général et de l'auditeur externe et d'assurer le suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations ;

2° de formuler au conseil et, le cas échéant, au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;

3° d'informer le vérificateur général et le vérificateur externe des intérêts et préoccupations du conseil et le cas échéant, du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité ;

4° de recommander au conseil municipal la nomination du vérificateur général ;

5° faire toute recommandation qu'il juge appropriée au conseil municipal en regard des demandes du vérificateur général. »

8. L'ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS DÉTENUS PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

8.1 LE PROJET DE LOI 155 (ART. 19.9)

107.6.1. *Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujéti à cette loi.*

8.2 LES RESTRICTIONS AU DROIT D'ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS DÉTENUS PAR UN VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Il y a lieu de rappeler que les renseignements détenus par le vérificateur général sont visés par des privilèges de confidentialité tant en vertu de la loi qu'en vertu des obligations professionnelles de l'Ordre professionnel des comptables professionnels agréés.

Par exemple, l'article 41 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (R.L.R.Q. c. A-2.1, « *Loi sur l'accès* ») prévoit :

41. *Le vérificateur général ou une personne exerçant une fonction de vérification dans un organisme public ou pour le compte de cet organisme peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation serait susceptible :*

- 1° d'entraver le déroulement d'une opération de vérification;*
- 2° de révéler un programme ou un plan d'activité de vérification;*
- 3° de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification; ou*
- 4° de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au vérificateur général par les articles 38, 39, 40, 42, 43, 43.1 et 45 de la Loi sur le vérificateur général ([chapitre V-5.01](#)).*

Ainsi, en qualité de responsable de l'accès à l'information, un vérificateur général pourra refuser l'accès à bon nombre de renseignements visés par cette disposition.

Rappelons également que l'article 107.16 accorde un privilège de non contraignabilité au vérificateur général qui démontre le caractère confidentiel et hautement sensible des informations qu'il requiert dans le cadre de l'exercice de son mandat :

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au [Code de procédure civile \(chapitre C-25.01\)](#) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

Cette disposition, qui a préséance sur la *Loi sur l'accès*, confirme la volonté du législateur de préserver la confidentialité des travaux du vérificateur général.

Dès lors, l'article 107.6.1 que le législateur souhaite introduire donne erronément l'impression que davantage de documents pourront être rendus publics.

Il est essentiel aux yeux de l'Association et de ses membres que la confidentialité de leurs travaux soit préservée en tout temps afin d'assurer notamment leur complète autonomie et indépendance, de même que le bon déroulement de leurs travaux. Cette position ne doit pas être altérée en confiant aux vérificateurs généraux des responsabilités en regard de l'application de la *Loi sur l'accès*.

C'est pourquoi l'Association demande à ce que l'article 107.6.1 se lise ainsi :

107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et sous réserve de ses obligations déontologiques professionnelles, de l'article 41 de cette même loi et de l'article 107.16 de la présente loi, le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas ailleurs détenus par un organisme assujéti à cette loi.

9. CONCLUSION

Depuis plusieurs années, les vérificateurs généraux municipaux ont fait des représentations significatives en faveur de changements législatifs visant à renforcer leur autonomie et leur indépendance.

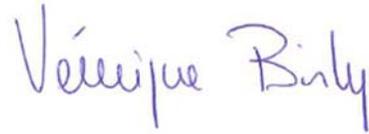
Le Projet de loi 155 constitue une amélioration en ce sens, mais certaines dispositions sont insuffisantes ou imprécises selon l'Association.

En tout état de cause, les ajustements législatifs devraient viser à fournir, à long terme, un cadre législatif protégeant l'autonomie, l'indépendance, la pérennité de la fonction et la meilleure valeur ajoutée pour les citoyens et les citoyennes.

MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX MUNICIPAUX DU QUÉBEC



Johanne Beausoleil, AUDITRICE, CPA, CA et
CIA
Vérificatrice générale
Ville de Gatineau



Véronique Boily, CPA AUDITRICE, CA
Vérificatrice générale
Ville de Laval



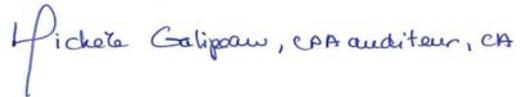
Andrée Cossette, CPA AUDITRICE, CA
Vérificatrice générale
Ville de Sherbrooke



Yves Denis, CPA AUDITEUR, CA
Vérificateur général
Ville de Lévis



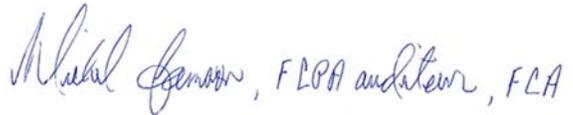
François Gagnon, CPA AUDITEUR, CA, M.A.P.
Vérificateur général
Ville de Saguenay



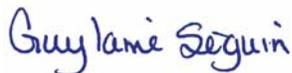
Michèle Galipeau, CPA AUDITRICE, CA
Vérificatrice générale
Ville de Montréal



Sonya Guilbault, CPA AUDITRICE, CA
Vérificatrice générale
Ville de Terrebonne



Michel Samson, FCPA AUDITEUR, FCA
Vérificateur général
Ville de Québec



Guylaine Séguin, CPA AUDITRICE, CA
Vérificatrice générale
Ville de Longueuil

Claude Cournoyer, CPA AUDITEUR, CGA,
MBA
Vérificateur général par intérim
Ville de Trois-Rivières