

Bureau du
vérificateur
général

I. Commentaires et recommandations du vérificateur général



I. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Au moment de ma nomination à titre de vérificateur général de la Ville, j'ai décidé de perpétuer la façon de faire de mon prédécesseur en incluant en introduction à mon rapport annuel certains commentaires et certaines recommandations à l'intention de l'administration municipale. Je poursuis dans cette lignée en abordant dans cette section les sujets d'intérêts suivants :

- A. Intrusion dans les communications électroniques du vérificateur général;
- B. Vérification des comptes relatifs au Vérificateur général
- C. Base inappropriée de calcul du budget du Vérificateur général;
- D. Contrat de services professionnels pour la vérification externe des états financiers de la Ville de Montréal et de la Société de transport de Montréal;
- E. Budget du Vérificateur général – excédent de fonctionnement et affectation de l'excédent (surplus);
- F. Coût du traitement des signalements qui étaient en cours au moment du transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général;
- G. Titres de certains emplois au sein du Service du contrôleur général.

A. INTRUSION DANS LES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

J'estime nécessaire de revenir sur l'intrusion illégale dans mes communications électroniques que nous avons découverte en janvier dernier.

Vous comprendrez que je ne peux pas actuellement donner ma version des faits à l'égard des prétendues allégations à mon sujet et qui sont contenues dans le « document Reid », présenté à une séance extraordinaire du comité de vérification, puis déposé au conseil municipal en février dernier. En effet, une requête introductive d'instance en nullité et en injonction permanente a été déposée en Cour supérieure en mars dernier. Cette requête, rappelons-le, demande entre autres à la Cour :

- de déclarer que les défendeurs ont illégalement et sans droit copié et recueilli mes fichiers courriel, ce qui comprend mes courriels reçus et envoyés, ainsi que leur contenu, y compris les pièces qui pouvaient y être jointes, de même que mon agenda;
- d'ordonner aux défendeurs ou à leurs mandataires, agents, employés et tous ceux sous leur contrôle, ainsi que toute personne ayant connaissance du jugement à intervenir, de remettre toutes les copies sous toutes les formes de l'ensemble des documents ou renseignements copiés entre les mois de mars 2010 et janvier 2011 et qui se trouvaient dans ma boîte courriel et le

serveur de la Ville, en plus d'indiquer à qui les défenseurs ont communiqué un exemplaire desdits documents ou leur contenu;

- d'annuler le « document Reid »;
- d'annuler la résolution CM05-357 adoptée le 22 février 2011.

Je demeure profondément indigné par cette intrusion qui a été réalisée de manière intempestive, sans vérification préalable et diligente, alors que ses auteurs se croyaient investis de tous les droits et à l'abri d'une découverte. Il m'importe, dans les paragraphes qui suivent, de rappeler brièvement les événements qui ont entouré l'intrusion dans mes communications électroniques, de présenter les répercussions significatives de cette intrusion sur le fonctionnement de mon Bureau de même que sur son image de marque ainsi que sur celle de la Ville de Montréal et, enfin, de formuler certaines recommandations.

Toutefois, auparavant, je tiens à mentionner que j'ai toujours agi de bonne foi, de façon diligente pour les seuls intérêts du Bureau du vérificateur général (BVG) et ceux de la Ville de Montréal. En aucun temps n'ai-je bénéficié d'un avantage personnel direct ou indirect au moment de l'octroi des contrats ou dans toute autre situation. Je compte, au terme des procédures judiciaires en cours, fournir toutes les explications nécessaires pour rétablir les faits. D'ailleurs, le BVG a rencontré et collabore avec les représentants du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui procèdent actuellement à une vérification de l'ensemble des contrats que j'ai octroyés pour la période s'échelonnant de mon entrée en fonction, le 3 juin 2009, au 1^{er} avril 2011. J'ai la ferme conviction que les décisions prises en cette matière ont été de tout temps motivées par des principes de saine administration.

BREF RAPPEL DES ÉVÉNEMENTS

Le 20 janvier 2011, le BVG de la Ville de Montréal a découvert que plusieurs courriels qui m'étaient adressés, expédiés bien antérieurement au 20 janvier, avaient été ouverts par un employé de la Ville travaillant pour le Service du contrôleur général et dont la fonction connue est celle de chef de division – Enquêtes et analyses.

Cet employé ne faisait pas et n'a jamais fait partie des destinataires des courriels en question.

Cette situation tout à fait inhabituelle et anormale laissait entrevoir la possibilité que des courriels confidentiels qui m'étaient adressés aient pu être interceptés et lus par une ou plusieurs personnes qui n'étaient pas autorisées à le faire.

Une enquête a donc été entreprise pour faire la lumière sur cette question. Cette enquête a permis de confirmer qu'il y a bel et bien eu interception et consultation de ma boîte courriel. L'enquête a aussi permis de connaître l'étendue probable de l'intrusion et d'identifier les auteurs de ces gestes, du moins certains d'entre eux, et les méthodes utilisées. Nos vérifications ont confirmé aussi que ces copies ont été réalisées au cours d'une longue période, de façon répétitive et suivant un *modus operandi* qui démontre que les gestes n'étaient pas isolés ni accidentels, mais au contraire planifiés de longue date. Les gestes posés pour camoufler ces intrusions et tenter d'en effacer toute trace dans le réseau informatique de la Ville montrent que les auteurs de ces attaques savaient qu'ils agissaient dans l'illégalité. Ces gestes s'apparentent en ce sens à de l'espionnage et à du piratage informatique.

Les auteurs de ces intrusions ont tenté en vain de justifier leurs gestes par de prétendus reproches à mon sujet qui constitueraient, à leurs yeux, des manquements d'une extrême gravité, mais sans qu'ils n'aient jugé utile d'en saisir le conseil municipal avant que je dévoile leur manœuvre. Tout cela démontre que la démarche n'avait pour but que de monter un dossier contre le vérificateur général, une atteinte sans précédent à la fonction que j'occupe.

CONSÉQUENCES DE L'INTRUSION

L'intrusion a eu, et continue d'avoir, de graves conséquences sur les activités de mon Bureau en plus d'entacher fortement son image de marque. Cependant, il y a plus. Récemment, le journal *La Presse* a fait état de l'espionnage d'un élu par le Service du contrôleur général. Les gestes illégaux commis par le Service du contrôleur général ont eu et continuent d'avoir de graves conséquences non seulement sur mon Bureau, mais sur l'ensemble de l'administration de la Ville. La couverture médiatique alimente une perte de confiance des citoyens envers les institutions municipales de Montréal. Les employés de la Ville, les élus et les syndicats s'interrogent, à juste titre, sur l'espionnage systématique et injustifié dont ils ont ou auraient pu être victimes au cours des derniers mois.

Par ailleurs, nous avons dû consacrer, depuis le 20 janvier dernier, des énergies énormes à remonter la piste laissée par les auteurs des intrusions et à assembler les éléments de preuve au soutien des différents recours que nous avons entrepris contre ceux-ci. Ces énergies se sont notamment traduites par une mobilisation importante de notre personnel de direction et certains de nos professionnels spécialisés dans les technologies de l'information, ainsi que par le recours à des ressources externes chevronnées, notamment dans les domaines juridique et de la juricomptabilité. Ces ressources étaient nécessaires à l'exercice des recours judiciaires appropriés afin de protéger l'institution que constitue le BVG. En fait, en date du 31 mars 2011, nous avons dû investir plus de

900 heures de la part de nos ressources internes et encourir des honoraires professionnels de l'ordre de 288 000 \$ à cette fin.

Vous comprendrez que nos ressources internes devront consacrer des efforts additionnels à ce dossier au cours des prochains mois. De même, des honoraires professionnels supplémentaires sont à prévoir pour les représentations auprès de la Cour supérieure en lien avec la requête introductive d'instance en nullité et en injonction permanente. Il est évident que le BVG ne pourra assumer l'ensemble de ces honoraires à même son budget de fonctionnement initialement alloué pour l'année 2011. Considérant qu'il s'agit d'une dépense considérable imprévisible et totalement hors de notre contrôle, j'entends formuler prochainement au conseil municipal une demande de crédits additionnels pour couvrir ces honoraires.

Évidemment, cette situation a occasionné des retards importants dans l'avancement de nos travaux réguliers de vérification et dans le traitement des signalements de la ligne éthique, au point même de compromettre la publication du présent rapport annuel pour le mois de mai, période habituelle de son dépôt. Cependant, des efforts titanesques des employés de mon Bureau ont permis en grande partie de rattraper ces retards. Nous avons réussi malgré tout, comme vous êtes à même de le constater, à produire un rapport annuel que j'estime de très haute qualité. Nous avons également réussi à émettre à temps les opinions d'audit nécessaires pour les états financiers de la Ville et des autres organismes municipaux sous son contrôle.

Malheureusement, deux des missions de vérification, dont les conclusions devaient être incluses dans le présent rapport annuel, n'ont pu être terminées à temps à cause des perturbations liées à l'enquête spéciale et à la préparation du recours judiciaire. Nous espérons produire un rapport spécial pour la séance du conseil municipal de juin 2011, qui inclura les résultats de ces deux missions de vérification. En outre, nous avons dû interrompre nos travaux relatifs au suivi de nos recommandations de l'année dernière au sujet du « Projet d'impartition des services de télécommunications », pour lequel nous comptons inclure au présent rapport un état de la situation compte tenu du caractère stratégique que revêt ce projet dans la prestation de services aux citoyens. Cet état de la situation sera donc publié dans mon prochain rapport annuel.

Aussi, je ne peux que déplorer le fait que nous n'avons pas pu réaliser, tel qu'il était prévu, notre planification des mandats de 2011. Habituellement, cette planification se fait au cours du mois de janvier, suivant une analyse de risques qui doit être actualisée annuellement, mais qui n'a pas été faite cette année en raison des efforts que nous avons dû consacrer au dossier de l'intrusion dans mes communications électroniques.

Par ailleurs, la découverte de cette intrusion a créé, au sein de mon Bureau, une perte de confiance à l'égard de la sécurité du réseau informatique et de télécommunications de la Ville ainsi que de celle de nos locaux. Dans les circonstances, j'ai dû apporter des modifications temporaires immédiates pour nous prémunir contre ce type d'intrusion, mais aussi pour détecter si nous étions victimes d'autres types d'espionnage possibles.

En outre, cette intrusion a jeté de l'ombre sur la confiance des différents intervenants envers la capacité du BVG d'assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont transmis de même que du traitement qu'il en fait. Nous détenons la preuve irréfutable que l'un des employés du Service du contrôleur général a ouvert des courriels ayant pour objet des sujets de vérification, contrairement aux propos évoqués par le directeur général de la Ville dans sa lettre du 15 février 2011 destinée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. D'ailleurs, un de ces courriels avait comme objet un projet de rapport de vérification, lequel était joint audit courriel. Ce projet de rapport contenait des détails hautement sensibles sur les activités des unités d'affaires visées par cette vérification. J'ai donc dû informer les dirigeants de ces unités d'affaires de la situation.

Cette affaire est sans précédent dans l'histoire du BVG. Je ne saurais trop insister, à nouveau, sur l'extrême gravité de cette intrusion qui viole les principes d'autonomie, d'indépendance et de confidentialité nécessaires à l'accomplissement, sans entrave, du mandat confié au Vérificateur général aux termes de la *Loi sur les cités et villes* (LCV). D'ailleurs, la confidentialité des communications du Vérificateur général est à ce point essentielle et inviolable que, suivant la LCV, nul membre de mon Bureau ou aucun expert dont je retiens les services ne peut être contraint de communiquer tout renseignement ou de produire un document recueilli dans le cadre de son mandat.

Or, par ses agissements, le Service du contrôleur général a vidé de tout son sens cette protection conférée par la LCV au Vérificateur général.

L'intrusion a également des répercussions importantes sur les personnes qui chercheraient à entrer en communication de façon confidentielle avec mon Bureau. Ont-elles perdu confiance dans les mécanismes actuellement en place? Se privent-elles de communiquer avec nous étant au fait de la situation décrite précédemment et sachant que l'une des portes d'ascenseur permettant d'accéder à nos bureaux est surveillée par une caméra appartenant au Service du contrôleur général, dont les locaux sont adjacents aux nôtres? Nous ne pouvons nier qu'une personne raisonnablement informée peut craindre que la confidentialité de sa dénonciation communiquée au Vérificateur général soit violée. Il est de fait impossible, sans le soutien du conseil municipal pour donner suite aux recommandations ci-après, de garantir l'anonymat des personnes qui voudraient communiquer avec

nous. Cette situation est d'autant plus préoccupante que nous ne disposons plus de la ligne éthique, mécanisme qui était hautement sécuritaire pour une personne souhaitant communiquer en toute confiance avec le Vérificateur général. Nous réfléchissons actuellement à la possibilité d'instaurer un mécanisme alternatif à la ligne éthique du Service du contrôleur général.

De plus, la découverte de l'intrusion commise par le Contrôleur général, les suites données à cette intrusion par l'administration municipale ainsi que les prétendues allégations à mon sujet ont provoqué une onde de choc au sein de mon personnel. J'ai même craint que de nouveaux employés qui devaient se joindre à mon Bureau à ce moment ne se désistent, ce qui heureusement n'a pas été le cas. En fait, plusieurs des membres de mon personnel m'ont interpellé, car ils s'interrogeaient sur le devenir de l'institution que constitue le BVG. Dans les circonstances, j'ai dû redoubler d'ardeur afin de les rassurer quant au fait que la fonction occupée par le Vérificateur général demeure un maillon vital de la démocratie municipale et que nous pouvions compter, du moins je l'espère, sur l'appui du conseil municipal pour réaliser le mandat qui m'est confié en vertu de la LCV.

Enfin, je ne saurais trouver les mots pour vous décrire les moments difficiles que j'ai vécus au cours des derniers mois, surtout dans le contexte où je ne pouvais, sans cautionner ce qui avait été fait, répondre aux nombreuses allégations que les auteurs de cette intrusion ont fait circuler à mon sujet pour justifier *a posteriori* leurs gestes illégaux. Malgré la gravité des gestes posés à mon égard et envers mon Bureau, je peux vous garantir que l'ensemble des travaux de vérification qui font l'objet du présent rapport est empreint d'une rigueur et d'une objectivité absolues, propres au mandat qui m'est confié par la LCV, aux normes professionnelles qui régissent l'exercice de mes responsabilités et au haut degré de professionnalisme qui caractérise le personnel de mon Bureau.

Recommandations

Je recommande que les actions suivantes soient prises en considération par le conseil municipal :

- **Appuyer le principe voulant que le Bureau du vérificateur général dispose d'un réseau informatique indépendant de celui de la Ville et de ses propres mécanismes de protection, tel, entre autres, un garde-barrière spécifique administré par nous. Nous procéderons dans les prochaines semaines à une étude pour déterminer la meilleure configuration possible, les équipements et les logiciels nécessaires ainsi que les coûts qui y sont rattachés. Nous soumettrons ainsi une demande budgétaire appuyée par cette étude. Quant au service de messagerie, il est moins évident de pouvoir mettre en place une solution indépendante pour le Bureau du vérificateur général puisque nous devons utiliser la même infrastructure que la Ville. Nous devons donc nous résigner à continuer à utiliser les services de courriel de la Ville, mais en adoptant les mesures qui s'imposent dans les**

circonstances. Pour ce qui est des échanges qu'un tiers voudrait effectuer en toute confiance avec le Bureau du vérificateur général, nous examinerons une solution de rechange à la ligne éthique et nous soumettrons les demandes budgétaires en conséquence au conseil municipal;

- Adopter une motion visant le déménagement à court terme du Service du contrôleur général dans un édifice autre que celui abritant le Bureau du vérificateur général;
- Donner des instructions formelles à la Direction générale pour que les enquêtes réalisées par le Service du contrôleur général soient effectuées en conformité aux lois et aux règlements en vigueur et que celles-ci soient assujetties à des encadrements et à des mesures de reddition de comptes appropriés. Nous comprenons, par ailleurs, que cet aspect sera vraisemblablement couvert par les mesures législatives que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a l'intention d'intégrer aux lois municipales et, éventuellement, par le mandat récemment confié à l'escouade anticorruption par le ministre de la Justice.

B. VÉRIFICATION DES COMPTES RELATIFS AU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Dans son rapport de l'auditeur indépendant, daté du 31 mars 2011 et présenté à l'annexe 4 du présent rapport, concernant la vérification des comptes relatifs au BVG en vertu de l'article 108.2.1 de la LCV, le vérificateur externe, soit la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche (SBDT), mandaté par la Ville, exprime la réserve suivante :

« Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit assortie d'une réserve.

Fondement de l'opinion avec réserve

Compte tenu d'une différence d'interprétation par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal relativement à la portée d'un mandat d'audit des comptes relatifs au vérificateur général conformément aux dispositions de l'Article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes, la direction nous a refusé l'accès à certaines informations probantes. En conséquence, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant le processus d'attribution de contrats qui doit respecter l'article 573 de la Loi sur les cités et villes. Ainsi, nous n'avons pu déterminer si une situation de non-conformité à cet article de la loi aurait dû faire l'objet d'une divulgation.

Opinion avec réserve

À notre avis, à l'exception des incidences éventuelles de la situation décrite dans le paragraphe sur le fondement de l'opinion avec réserve, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010, selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public, telles qu'elles sont décrites à la note 2 aux états financiers de la Ville de Montréal. »

Par cette réserve, SBDT soutient que son mandat comprend celui de vérifier et de soulever la « non-conformité » des opérations contractuelles du BVG à la LCV.

Or, les avis juridiques que j'ai obtenus, et que j'ai transmis à SBDT au cours de sa vérification, sont sans équivoque sur le fait que le mandat du vérificateur externe édicté par l'article 108.2.1 de la LCV exclut la vérification de conformité du processus d'attribution des contrats. Autrement dit, il n'est nullement dans le mandat du vérificateur externe de vérifier la conformité procédurale des décisions prises par mon Bureau en regard de l'article 573 de la LCV, ni par rapport à quelque autre loi, règlement ou encadrement de la Ville. En fait, tel qu'il est plus explicitement relaté dans l'opinion juridique de Me Yvon Duplessis, reproduite intégralement ci-après, la vérification du vérificateur externe en vertu des dispositions de l'article 108.2.1 et l'opinion qui en découle ne peut viser que les trois éléments suivants :

- Les dépenses engagées par le Vérificateur général, qui sont inscrites dans ses comptes, sont-elles exactes, authentiques ou véridiques?
- Lesdites dépenses sont-elles liées à l'accomplissement ou à l'exercice des fonctions du Vérificateur général?
- Ces dépenses ont-elles été comptabilisées dans le bon exercice financier?

OPINION JURIDIQUE DE ME YVON DUPLESSIS

« Nous avons été mandatés par M. Jacques Bergeron, vérificateur général de la Ville de Montréal, pour rédiger une opinion juridique portant sur l'application et l'interprétation de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes¹. Bref, la question peut être formulée comme suit : quelle est l'étendue des pouvoirs du vérificateur externe lorsqu'il vérifie les comptes du Vérificateur général? En d'autres termes, qu'entend-on par les mots "vérification des comptes"?

Précisons dès le départ que nous avons consulté la législation et la doctrine pertinentes ainsi que tous les documents qui nous ont été transmis². Toutefois, une mise en garde s'impose. Vu la nouveauté des dispositions législatives applicables au vérificateur général municipal et au vérificateur externe³, il n'existe pas, à notre connaissance, de jurisprudence qui porte spécifiquement sur l'objet des présentes. C'est pourquoi nous allons tenter, en interprétant

¹ L.R.Q., c. C-19 (ci-après la « LCV »).

² Nous avons porté une attention toute particulière aux documents suivants qui font partie du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés : « Préface du Manuel de l'ICCA – Certification, Partie I (Édition 2010) »; les Normes canadiennes d'audit suivantes : NCA 200 « Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et réalisation d'un audit conforme aux Normes canadiennes d'audit »; NCA 250 « Prise en compte des textes légaux et réglementaires dans un audit d'états financiers »; NCA 805 « Audit d'états financiers isolés et d'éléments, de comptes ou de postes spécifiques d'un état financier – Considérations particulières ». Précisons dès maintenant que le législateur fait, dans la Loi sur les cités et villes, entre autres, une nette distinction entre l'expression « états financiers » et « comptes », de sorte qu'il fait référence à deux notions ou concepts différents que l'on ne peut assimiler. Pour ne prendre qu'un exemple parmi tant d'autres, signalons qu'à l'article 108.2.1 de la LCV, le législateur emploie au premier paragraphe du premier alinéa le mot « comptes » alors qu'au deuxième paragraphe il emploie l'expression « états financiers ». Le législateur réfère donc à deux réalités différentes.

³ Les articles 107.1 à 107.16, 108.2.1 et 108.4.1 de la Loi sur les cités et villes sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2002; voir : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25, art. 15, 20, 22 et 512.

l'article 108.2.1 de la Loi précitée, de fournir quelques éléments de réponse sans pour autant vous garantir le résultat si jamais le débat devait se déplacer devant les tribunaux.

Cela étant dit, citons l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes :

“108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

1° les comptes relatifs au vérificateur général;

2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.”

Pour répondre à la question qui nous est posée, nous devons donc interpréter le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 108.2.1 de la LCV.

Pour ce faire, nous avons répertorié, dans les différentes dispositions de la LCV se rapportant à l'administration des finances et à la vérification, différentes expressions ou différents termes qui nous fourniront des éléments de réponse.

Tout d'abord, le trésorier doit tenir des livres de comptes qui font état, par ordre chronologique, des recettes et des dépenses (art. 100 de la LCV). Aussi, il doit conserver et produire pour la vérification et l'inspection les pièces justificatives de tous les paiements qu'il a effectués pour la municipalité (art. 100 de la LCV). De plus, il peut, à la demande du conseil municipal, être tenu de produire un compte détaillé des revenus et dépenses (art. 105.3 de la LCV).

En ce qui a trait au vérificateur général, celui-ci doit, conformément à l'article 107.7 de la LCV, vérifier les comptes et affaires de la municipalité et de toute personne morale qui y est visée. Le législateur a expressément édicté à l'article 107.8 de la LCV que dans le cadre de cette vérification, le vérificateur général peut, s'il le juge approprié, procéder à une vérification financière de même qu'à une vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives afférents ou applicables, type de vérification dont on ne fait aucunement mention à l'article 108.2.1 de la LCV. Ce même article 107.8 de la LCV, à l'instar de l'article 108.4.1, prévoit également que le vérificateur général peut prendre connaissance de tout document concernant les comptes relatifs aux objets de sa vérification et il peut même exiger de tout employé de la municipalité les renseignements et explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

L'article 107.10 de la LCV énonce que le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité. Ces dernières sont tenues de fournir au vérificateur général les comptes ou les documents qu'il juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions tout comme il peut exiger des employés de celles-ci les renseignements et les explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Enfin, l'article 109 de la LCV mentionne que le vérificateur ad hoc devra procéder à une vérification spéciale des comptes de la municipalité si le conseil municipal le lui ordonne à la suite d'une demande écrite provenant d'au moins cinquante contribuables.

Comme on peut le constater, le mot “compte” revient à plusieurs reprises dans différentes dispositions de la Loi sur les cités et villes. Soit, mais qu’entend-on par les termes “vérification”, en anglais “audit” ou “verification”, “compte” et “livre de comptes”, en anglais “account” et “book of account”, “contrôle d’un compte”, en anglais “checking of an account” et “affaires”? Pour définir ces termes, nous avons consulté le Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière⁴. Nous y retrouvons les définitions suivantes :

VERIFICATION; VÉRIFICATION : Missions. Processus qui consiste à s’assurer de la validité ou de l’exactitude des écritures, comptes ou rapports comptables⁵.

AUDIT; AUDIT; VÉRIFICATION (CA) : Missions. (CA et US) En matière d’états financiers, étude des documents comptables et autres éléments probants s’y rapportant, effectuée par un professionnel compétent et indépendant en vue d’exprimer une opinion quant à la fidélité de l’image que ces états ou autres informations donnent de la situation financière et des résultats de l’entité en cause selon les principes comptables généralement reconnus ou, dans des cas exceptionnels, selon d’autres règles comptables appropriées communiquées au lecteur⁶.

ACCOUNT; COMPTE : [...]

3) D’une manière plus générale, le compte est une unité de classement et d’enregistrement des écritures comptables ou des éléments de la **nomenclature comptable**⁷.

ACCOUNT; COMPTE : Tenue de comptes. État résumant les opérations effectuées entre des particuliers ou des entités au cours d’une période donnée⁸.

BOOK OF ACCOUNT; LIVRE DE COMPTES : Tenue des comptes. Tout livre, fichier ou journal; qui fait partie du système comptable dans lequel on enregistre les opérations et les faits économiques se rapportant à une entité, le plus souvent en unités monétaires.

NDE : Les livres de comptes comprennent les journaux (fichiers mouvements) et les grands livres (fichiers maîtres)⁹.

CHECKING OF AN ACCOUNT; CONTRÔLE D’UN COMPTE : Contrôle interne; mission. Analyse de chacun des éléments enregistrés au débit et au crédit d’un compte¹⁰.

Quant au mot “Affaires” au pluriel, il est défini comme suit dans Le nouveau Petit Robert¹¹ :

AFFAIRE :

[...]

II AU PLUR. LES AFFAIRES ▪ 1 (1508) Ensemble des occupations et activités d’intérêt public. [...] ▪ 3 ÉCON. Les activités économiques (notamment dans leurs conséquences commerciales et financières).

⁴ Louis MÉNARD et collaborateurs, Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière : anglais-français avec index français-anglais, 2^e éd., Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2004, p. 1581.

⁵ Id., p. 1245.

⁶ Id., p. 85.

⁷ Id., p. 6.

⁸ Id., p. 6.

⁹ Id., p. 142.

¹⁰ Id., p. 216.

¹¹ Paul ROBERT, Le nouveau Petit Robert, texte remanié et amplifié sous la direction de J. Rey-Debove et A. Rey, Paris, Dictionnaires Le Robert – SEJER, 2007, p. 41.

À la lumière des définitions qui précèdent, nous sommes d'avis que la vérification des comptes du Vérificateur général par le vérificateur externe nommé par le conseil ne peut viser que les trois éléments suivants : 1) les dépenses engagées par le Vérificateur général, qui sont inscrites dans ses comptes, sont-elles exactes, authentiques ou véridiques? En d'autres termes, ont-elles réellement et véritablement été effectuées? 2) Lesdites dépenses sont-elles liées à l'accomplissement ou à l'exercice des fonctions du Vérificateur général? Et, enfin, 3) ces dépenses ont-elles été comptabilisées dans le bon exercice financier?

À notre avis, le rôle du vérificateur externe dans l'exécution de son mandat, soit celui se rapportant à la vérification des comptes du Vérificateur général, se limite aux trois éléments que nous venons tout juste d'énoncer, de sorte qu'il ne serait pas habilité à se prononcer, notamment, sur la légalité ou la régularité des contrats de laquelle découlent les dépenses assumées par le Vérificateur général ou encore sur la légalité des gestes posés par celui-ci, et ce, pour les raisons suivantes.

D'abord, l'article 107.8 de la LCV mentionne explicitement que le vérificateur général, lorsqu'il effectue la vérification des affaires et comptes de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2 de l'article 107.7 de la Loi précitée, peut, s'il le juge opportun, procéder à la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives. Réitérons qu'une telle possibilité n'est prévue nulle part dans les dispositions régissant le vérificateur externe. Si le législateur avait voulu que ce dernier exerce les mêmes pouvoirs, il les lui aurait octroyés, car le législateur connaît l'état du droit. S'il ne l'a pas prévu, cela signifie que le vérificateur externe ne possède pas ce pouvoir de vérification.

Ensuite, il est à noter que le législateur emploie, aux articles 107.7 et 107.8 de la LCV, les termes "comptes et affaires" et "affaires et comptes". Si le législateur emploie deux termes différents, c'est qu'ils ont une signification différente. D'ailleurs, cela ressort clairement des définitions susmentionnées. Il appert que le mot "affaires" est un terme générique qui ratisse beaucoup plus large que le mot "comptes" qui, lui, est beaucoup plus précis et confiné. Or, rappelons-nous que lorsque le législateur a adopté, le 21 juin 2001, l'article 108.2.1 de la LCV, le premier paragraphe du premier alinéa se lisait comme suit : "les activités du vérificateur général"¹². Avant même que n'entre en vigueur cette nouvelle disposition, le législateur intervenait, le 19 décembre 2001, pour modifier ce paragraphe et remplacer l'expression "les activités du" par la suivante "les comptes relatifs au"¹³. Lors de l'étude du projet de loi en Commission parlementaire de l'aménagement du territoire, la ministre des Affaires municipales et des Régions de l'époque, M^{me} Louise Harel, exprimait l'avis que l'expression "les activités du vérificateur général" portait à confusion, était ambiguë et soulevait plusieurs interrogations. Elle a donc modifié cette expression par la nouvelle expression "les comptes relatifs au vérificateur général", expression qui se trouve toujours à l'article 108.2.1 de la Loi. Elle précisait que "[...] [c]ette nouvelle expression est préférable, puisqu'elle met l'accent davantage sur le caractère financier de la vérification que doit faire le vérificateur externe"¹⁴. Il s'ensuit, selon nous, qu'il n'y a aucune commune mesure entre le caractère financier de la vérification et le contrôle de la légalité des actes ou contrats passés par le vérificateur général ou encore des gestes qu'il a posés.

Enfin, rappelons-nous que le ministre actuel des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, affirmait récemment dans les médias qu'il n'existait à l'heure actuelle aucune disposition, dans quelle que loi que ce soit, qui prévoit une façon de vérifier la légalité des actes du vérificateur général. Si tel est le cas, nous ne voyons pas comment le vérificateur externe pourrait s'arroger ce pouvoir.

¹² Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25, art. 20.

¹³ Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 68, art. 7.

¹⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Journal des débats, Commission parlementaire, 2^e session, 36^e Législature, Commission de l'aménagement du territoire, mardi le 18 décembre 2001 de 14 h 10 à 14 h 20. Voir : Site Web de l'Assemblée nationale : <http://www.assnat.qc.ca>, sous le titre « Travaux parlementaires/Sessions antérieures ».

À n'en point douter, le vérificateur général n'est pas au-dessus des lois, mais en revanche il n'est pas à la merci du premier venu. Après tout, n'oublions pas qu'il ressort de l'ensemble des dispositions législatives qui sont applicables au vérificateur général que le législateur lui accorde un statut particulier du fait qu'il exerce au sein de la municipalité un rôle unique, crucial et prépondérant, voire de chien de garde des finances publiques municipales, qui requiert, pour la réalisation de son mandat, non seulement une garantie d'indépendance, mais également une autonomie considérable, voire absolue, de gestion à l'égard des autorités municipales¹⁵.

Bien que le vérificateur externe ait accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et qu'il ait le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat, cela ne fait pas en sorte qu'il puisse accroître ou élargir les termes de celui-ci ou encore outrepasser ou excéder son mandat qui se limite à vérifier les comptes du Vérificateur général. Le vérificateur externe ne pourra obtenir des documents et des explications des employés de la municipalité que dans le cadre ou les limites de son mandat, soit pour s'assurer que le vérificateur général répond affirmativement aux trois questions que nous avons énoncées précédemment. Bref, ce pouvoir du vérificateur externe n'est pas absolu; bien au contraire, il lui appartiendra de démontrer que la communication ou la production de documents ou que les explications qu'il réclame sont pertinentes et utiles à l'accomplissement de son mandat qui, répétons-le encore une fois, se limite à vérifier les comptes du Vérificateur général. »

Or, c'est avec un étonnement certain que j'ai pris connaissance de deux courriels, qui m'ont été acheminés par des associés de SBDT, qui y précisent agir en conformité aux normes d'audit généralement reconnues au Canada pour établir l'étendue de leur travail d'audit nécessaire au type d'opinion qui doit être émise. Pourtant, à la lumière des faits évoqués dans cette opinion juridique, il n'était manifestement pas de l'intention du législateur de confier au vérificateur externe les pouvoirs de vérification qu'il revendique aujourd'hui.

D'ailleurs, cette intention se trouve corroborée par un amendement adopté avant même l'entrée en vigueur de l'article 108.2.1. En effet, le législateur est intervenu, le 19 décembre 2001, pour modifier cet article de loi et remplacer l'expression « les activités du vérificateur général » par « les comptes relatifs au vérificateur général ». Il a été mentionné en commission parlementaire que cette dernière expression était préférable, puisqu'elle met l'accent davantage sur le caractère financier de la vérification que doit effectuer le vérificateur externe.

Qui plus est, aussi large soit-elle, l'application des normes d'audit invoquées par SBDT est subordonnée à la portée du mandat que lui confère la LCV.

Dans les circonstances, je ne peux que m'interroger sur cette tentative d'incursion dans les opérations du BVG. En effet, jamais depuis mon entrée en fonction, ni à l'époque de mon prédécesseur, le vérificateur externe n'a tenté d'étendre ainsi son mandat.

¹⁵ Mathieu SOCQUÉ, « La fonction de vérificateur général d'une municipalité : les garanties d'indépendance et d'impartialité inhérentes à la charge de vérificateur public », (2004) 35 R.D.U.S. 231.

Ma gestion contractuelle est dans la mire de SBDT et cette firme se bute à indiquer qu'elle agit en vertu des normes d'audit, ignorant du même coup le mandat restrictif que lui confère la LCV.

Avec comme toile de fond la mise au jour d'une intrusion sans précédent dans mes communications, cette prise de position de SBDT soulève bien des questions sur ses motivations profondes ou sur les raisons qui justifient une telle volte-face.

Quoi qu'il en soit, elle constitue sans aucun doute une nouvelle tentative d'incursion dans les opérations du BVG, une violation de l'autonomie et de l'indépendance du vérificateur général, lequel doit avoir « les coudées franches » et agir sans crainte de représailles. C'est d'ailleurs pourquoi le législateur a limité à la sphère financière l'intervention du vérificateur externe. Il s'agit là d'une protection qu'aucune norme d'audit ne peut modifier.

Encore une fois, il ne s'agit pas pour moi de me soustraire à toute forme de reddition de comptes. Il s'agit plutôt de m'assurer de m'y soumettre dans le plus strict respect de la LCV, d'où les opinions demandées et reçues. Je vous rappelle également, tel que je l'ai mentionné à la section A du présent chapitre, que je collabore déjà avec le MAMROT, forum indépendant et totalement détaché de l'exécutif municipal, afin de compléter la vérification de ma gestion contractuelle.

En somme, il m'est impossible de concevoir que cette vérification puisse être effectuée par le vérificateur externe sans créer un dangereux précédent qui porterait atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de la fonction que j'occupe.

Recommandations

Je recommande au conseil municipal de donner instruction sans délai à Samson Bélair/Deloitte & Touche de respecter le mandat qui lui est confié en vertu de la *Loi sur les cités et villes* et de cesser toute forme d'incursion ou tentative d'incursion dans les opérations du Bureau du vérificateur général afin d'en vérifier la conformité aux lois, règlements, politiques et directives afférents ou applicables.

C. BASE INAPPROPRIÉE DE CALCUL DU BUDGET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Dans mon rapport de l'an dernier, j'ai évoqué une incongruité entre le budget qui m'était alloué et les obligations que je devais respecter selon la LCV. Je soulignais en effet que l'obligation de la vérification des comptes et affaires s'étendait à la Ville, mais également aux autres organismes

municipaux sous son contrôle. La vérification des comptes et affaires est un concept important et lourd de sens, car il comporte plusieurs responsabilités importantes qui me sont confiées en vertu de l'article 107.8 de la LCV, tel qu'il est énoncé ci-après :

« La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° 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. »

Donc, tel que je l'expliquais l'an dernier, la portée de mon mandat s'étendait, selon les dispositions de la LCV à l'époque, à vérifier les états financiers, l'optimisation des ressources et le respect de la conformité aux lois pour la Ville de Montréal, mais également les autres organismes municipaux suivants :

- Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM);
- Société de transport de Montréal (STM);
- Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM);
- Société du parc Jean-Drapeau (SPJD);
- Conseil des arts de Montréal (CAM);
- Conseil interculturel de Montréal (CIM);
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM);
- Société de gestion NauBerges de Lachine;
- Anjou 80;
- Corporation d'habitation Jeanne-Mance (CHJM);
- Commission des services électriques de Montréal (CSEM).

Nous réalisons déjà la vérification des états financiers de ces organismes (pour la STM et l'OMHM, des firmes comptables réalisent la majorité des travaux). Comme je le mentionnais l'an dernier, nous devons réaliser du travail de vérification selon la LCV, mais nous ne recevons pas les crédits nécessaires pour le faire. Cette situation est tout à fait injuste, car nous devons piger dans notre budget pour réaliser la vérification des états financiers de ces organismes, ce qui laisse moins de ressources financières disponibles pour la réalisation de mandats à plus haute valeur ajoutée de vérification d'optimisation des ressources à la Ville qui peuvent, au bout du compte, générer des économies importantes à la Ville dont pourront ultimement bénéficier les contribuables montréalais.

D'autre part, la LCV nous demande de réaliser des travaux de vérification d'optimisation des ressources et de vérification de conformité aux lois pour ces organismes. N'ayant pas les ressources financières requises, nous ne réalisons pratiquement pas de travaux de ce type pour ces organismes.

Nous avons recommandé l'an dernier que la Ville calcule mon budget de fonctionnement sur la base du budget consolidé et ainsi qu'elle mette à ma disposition des ressources suffisantes pour que je puisse remplir pleinement ma mission au profit des citoyens de Montréal. C'est pourquoi, le 8 juillet 2010, j'ai rencontré les membres du comité de vérification, lequel a un pouvoir de recommandation auprès du conseil municipal à cet égard. Contre toute attente, le comité de vérification s'est fermement opposé à mes demandes budgétaires, les qualifiant d'injustifiées. Il a donc soumis au conseil municipal une recommandation de ne pas acquiescer à mes demandes budgétaires.

Le problème entourant la base de calcul de mon budget, d'une part, et ma responsabilité comme vérificateur général, d'autre part, s'est par ailleurs empiré depuis le 1^{er} janvier 2011 et j'aimerais en exposer ici les principaux éléments.

À compter du 1^{er} janvier 2011, l'article 107.7 de la LCV élargit le mandat du vérificateur général au périmètre comptable de la Ville plutôt que de limiter son action à la notion du 50 %. À cet effet, l'article 107.7 stipule maintenant ce qui suit :

« Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :
1° de la municipalité;
2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité¹⁶;
b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation. »

Ce changement a pour effet d'inclure d'autres organismes dans le champ de responsabilités du vérificateur général, selon notre compréhension. Parmi les organismes suivants dont j'ai maintenant la responsabilité de vérifier les comptes et affaires, on trouve essentiellement :

- Technoparc Montréal et Fiducie du Technoparc;
- Société du Havre;
- Quartier international de Montréal;
- Musée Pointe-à-Callières;
- Accesum;
- Société en commandite Stationnement de Montréal;
- Société de vélo en libre-service;
- Société de jalonnement dynamique.

¹⁶ Nouvelle responsabilité.

Les conséquences de ce changement à la LCV sont très importantes pour mon Bureau. Sans des crédits additionnels justes et suffisants, il nous sera difficile, voire impossible, de nous acquitter correctement de nos responsabilités. C'est en bout de piste le contribuable montréalais qui en paiera la note.

Je me permets donc de revenir sur l'esprit de ma recommandation de l'an dernier.

Recommandations

Je recommande au conseil municipal d'adopter une motion pour que le budget alloué au Vérificateur général soit calculé sur la base du budget de fonctionnement de la Ville ainsi que de ceux de l'ensemble des organismes dont il a maintenant la responsabilité de vérifier les comptes et affaires.

D. CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS POUR LA VÉRIFICATION EXTERNE DES ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE DE MONTRÉAL ET DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

CONTEXTE ET DESCRIPTION DU CONTRAT

À la séance du 26 août 2010, le conseil d'agglomération approuvait l'octroi du contrat pour la vérification des états financiers de la Ville de Montréal et ceux de la STM. Voici le libellé de la résolution CG10 0301 :

« Il est [...] résolu :

- 1- d'approuver un projet de convention par lequel Samson Bélaïr/Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l., seule firme ayant obtenu la note de passage en fonction des critères de sélection préétablis, s'engage à fournir les services professionnels requis pour la vérification externe des états financiers 2010, 2011 et 2012 de la STM, ses filiales et des mandats spéciaux de même que la vérification externe des états financiers 2010, 2011 et 2012 de la Ville pour une somme maximale de 2 667 904 \$, taxes incluses, conformément aux documents d'appel d'offres public 10-11320 et selon les termes et conditions stipulés au projet de convention;*
- 2- d'imputer cette dépense conformément aux informations financières inscrites au dossier décisionnel. »*

Cette décision a été prise à la suite d'un appel d'offres public. À ce sujet, le procès-verbal du 8 juillet 2010 du comité de vérification mentionne :

« Le Comité de sélection recommande la rétention des services professionnels de la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche à titre de vérificateurs externes de la Ville de Montréal et de la STM pour un mandat de trois (3) ans débutant le 1^{er} janvier 2010.

À la suite de cette présentation et sur recommandation du Comité de sélection, les membres du Comité de vérification recommandent que :

Le conseil municipal et le conseil d'agglomération octroient le contrat de services professionnels de vérification externe pour un mandat de trois (3) ans débutant le 1^{er} janvier 2010, à la Firme Samson Bélair/Deloitte & Touche, le tout conformément au devis de soumission. »

Le mandat est décrit dans la section 2 du devis et des clauses particulières de l'appel d'offres sous la rubrique « Étendue des services professionnels ». Il stipule notamment :

« 2.1 Ville de Montréal

Le mandat du vérificateur externe portant sur les états financiers comprend, tel que précisé de façon particulière à l'article 108.2.1 [de la] L.C.V., notamment les travaux suivants, pour chaque exercice pour lequel il est nommé :

- la vérification des états financiers de la Ville, regroupant les arrondissements et les unités administratives centrales;*
- la vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié dans la Gazette officielle du Québec;*
- la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.*

Il s'agit d'un mandat de vérification effectué conjointement avec le vérificateur général de la Ville. La planification ainsi que la réalisation des travaux de vérification seront donc réalisées en collaboration avec le vérificateur général de la Ville. Le partage des travaux de vérification s'effectuera selon un ratio de 50 %, et ce, autant pour la vérification intérimaire que de fin d'exercice.

Le soumissionnaire devra s'entendre annuellement avec le vérificateur général sur le partage des dossiers ou des sections à vérifier. Il devra aussi prévoir que l'analyse de risque, l'approche de vérification, la stratégie par poste ainsi que l'étendue des travaux seront élaborés [sic] conjointement avec le vérificateur général. Aussi, les rapports soumis au comité de vérification et à la direction de la Ville seront conjoints.

Le rapport financier annuel est aussi publié en anglais. Le montant des honoraires doit inclure les efforts de traduction.

Les honoraires de vérification doivent inclure le coût de vérification relatif à l'application de nouvelles normes comptables initiées par le CCSP dont la Ville est tenue de se conformer.

2.2 STM

En vertu de l'article 137 de la Loi sur les sociétés de transport en commun, les livres et les comptes de la Société doivent être vérifiés chaque année par un vérificateur qu'elle désigne. De plus, en vertu de l'article 107.7 de la Loi [sur les] cités et villes, le vérificateur général de la Ville de Montréal doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Société. De ce fait, le vérificateur externe et le vérificateur général de la Ville signent conjointement le rapport du vérificateur.

Malgré l'implication du vérificateur général dans la vérification, la Société a choisi de nommer un vérificateur externe à titre de covérificateur. Les travaux de vérification (intérimaire, prébilan, fin d'exercice) seront réalisés par le soumissionnaire. Toutefois, chacune des étapes importantes du plan de vérification doivent être approuvées [sic] par le vérificateur général de la Ville, soit : l'analyse de risque, l'approche de vérification, la stratégie par poste, l'étendue des travaux de vérification, l'échéancier de réalisation.

Le vérificateur général utilise le travail du vérificateur externe à titre d'éléments probants à l'appui de la conclusion qu'il exprime dans son rapport accompagnant les états financiers de la Société. Le vérificateur externe devra donc prévoir le temps nécessaire pour permettre la révision de ses dossiers par le vérificateur général et pour répondre aux questions de ce dernier. Tous les rapports et les communications adressés au comité de vérification et à la direction de la STM sont préparés conjointement.

Les rapports spéciaux dont le 5970 seront sous l'entière responsabilité du soumissionnaire. Ces rapports devront être présentés au vérificateur général de la Ville avant leur dépôt officiel. Le vérificateur général de la Ville aura droit de regard sur la méthodologie et les dossiers concernant ces mandats.

Le mandat du vérificateur externe comprend notamment les travaux suivants, pour chaque exercice pour lequel il est nommé :

Vérification états financiers de la STM

- *Vérification du rapport financier annuel;*
- *Le rapport financier annuel est aussi publié en anglais. Le montant des honoraires doit inclure les efforts de traduction;*
- *Les honoraires de vérification doivent inclure le coût de vérification relatif à l'application de nouvelles normes comptables initiées par le CCSP dont la STM est tenue de se conformer;*
- *La maquette pour fins de consolidation avec la Ville de Montréal - Lettre de confort adressée à la Ville de M[ontréal];*
- *La vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié dans la Gazette officielle du Québec.*

Mandats spéciaux pour lesquels les soumissionnaires doivent indiquer les prix séparément : [...] »

CONSTATATIONS

PROPOSITION ET OFFRE DE PRIX DE SAMSON BÉLAIR/DELOITTE & TOUCHE

En septembre 2010, nous avons rencontré les représentants de SBDT afin de discuter du partage des dossiers et des responsabilités des covérificateurs concernant le volet 2.1 précité (Ville de Montréal). C'est alors que nous avons appris que SBDT considérait la répartition existante en 2009 des volets de vérification comme étant la répartition pour les années 2010, 2011 et 2012. Nous avons aussi appris que cette proposition était au cœur de sa soumission. En effet, la page 18 de la proposition de SBDT indique, sous la rubrique « Proposition d'un plan de travail détaillé » :

« Détermination du partage des travaux de vérification pour la Ville

Afin d'élaborer un plan de travail détaillé, nous avons tenu compte de notre expérience passée¹⁷, afin de conserver l'expertise de chacun des intervenants du vérificateur général de la Ville et de Samson Bélaire/Deloitte & Touche, pour assurer un maximum d'efficacité tout en gérant adéquatement les risques de mission. Notre changement de méthodologie pour une approche basée sur les risques a fait en sorte que nous prévoyons pouvoir gagner de l'efficacité dans nos travaux en orientant nos travaux vers les risques importants. Nous avons élaboré un budget total d'heures en appliquant cette même méthodologie à la totalité du dossier et nous avons par la suite déterminé ce que représentait 50 % d'effort de vérification afin de suggérer un partage.

Nous avons établi de la façon suivante l'attribution des postes et informations à fournir aux états financiers¹⁸ à vérifier par Samson Bélaire/Deloitte & Touche et le vérificateur général de la Ville. Le travail attribué comprend, le cas échéant, autant la vérification intérimaire et la vérification informatique selon la stratégie adoptée que la vérification de fin d'année.

Les autres éléments faisant partie intégrale de la vérification, tels que la planification, la révision, la production de rapports à la direction et au comité de vérification, la finalisation, ont été considérés comme étant des éléments conjoints. »

Dans cette section, la firme présente aussi un tableau de répartition des travaux qui devront être effectués par le BVG et SBDT, lequel est une reproduction de ce qui a été fait en 2009. Rappelons que SBDT est vérificateur externe pour la Ville depuis plusieurs années.

¹⁷ Nos soulignés.

¹⁸ Nos soulignés.

Dans l'enveloppe de l'offre de prix, SBDT a ajouté un document intitulé *Hypothèses*. Voici ce qu'on peut y lire :

- « Les honoraires du présent document tiennent compte des hypothèses suivantes :
1. Que le mandat de vérification externe de la Ville de Montréal et de la STM est effectué par le même cabinet.
 2. Que le mandat CMM pour la STM représente un nombre d'heures de travail équivalent à celui de PASTEC, considérant que l'entente n'est pas rédigée, et ce, tel qu'indiqué dans l'addenda n° 1.
 3. Que le volume d'affaire des filiales de la STM est similaire à celui apparaissant dans les états financiers obtenus dans le cadre du présent appel d'offres.
 4. Que le processus comptable de la Ville et de la STM demeure similaire pour la période couverte par la présente offre de service.
 5. Pour la Ville de Montréal, nous estimons que nous fournissons, en 2009, 50 % de l'effort de vérification en appliquant notre approche à l'ensemble du dossier¹⁹.
 6. Que la répartition du travail de vérification avec le vérificateur général de la Ville sera faite selon la proposition de répartition que nous avons suggérée dans l'offre de service et selon l'application de notre approche de vérification pour l'ensemble du dossier²⁰.
 7. Dépenses d'agglomération :
 - Nous n'aurons pas à émettre d'opinion spécifique sur ces dépenses;
 - Le travail sur la vérification de la ventilation des dépenses mixtes sera fait par le vérificateur général de la Ville dans le cadre de ses travaux pour respecter l'article 70 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences [municipales] dans certaines agglomérations.
 8. Que nous ne prévoyons pas de demandes de vérification de documents additionnels par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire puisqu'il n'y en a pas eu par le passé.
 9. Notre budget d'heures prend en considération que le dossier de vérification qui nous sera remis sera complet et que, pour la Ville, la Direction de la comptabilité et du contrôle financier coordonnera l'obtention des documents nécessaires à la vérification des échantillons, tandis que pour la STM, ce sera la Division Gestion financière.
 10. Le personnel de la Ville et de la STM sera disponible lors de l'exécution de nos différentes étapes de vérification pour répondre à nos questions. De plus, la direction des finances nous remettra à l'intérieur d'un délai raisonnable des états financiers complets afin de respecter les échéanciers. Finalement, la direction des finances coordonnera l'obtention des commentaires du vérificateur externe et du vérificateur général de la Ville et la STM sur les différents rapports financiers à émettre.
 11. L'établissement de nos honoraires tient compte du respect de l'échéancier entendu entre le Cabinet, la direction des finances et le vérificateur général de la Ville.

Tout changement dans ces hypothèses devra être évalué quant aux impacts sur les honoraires.

Signature du soumissionnaire : _____ »

Les items 5 et 6 ci-haut mentionnés indiquent clairement que la répartition de 2009 sera celle mise de l'avant pour 2010, 2011 et 2012 à moins que la Ville accepte de payer des honoraires supplémentaires. Pourtant, la firme devait offrir un prix ferme pour les trois années visées par le

¹⁹ Nos soulignés.

²⁰ Nos soulignés.

contrat. En effet, l'article 2.8 du document d'instructions transmis aux soumissionnaires stipule : « *La soumission ne doit contenir aucune autre clause que celles stipulées par la Ville. Toute demande du soumissionnaire pour ajouter ou modifier des clauses ainsi que celle ayant pour objet le paiement d'intérêts sera refusée par la Ville.* »

Les hypothèses ajoutées à l'offre de prix de la firme sont donc inconciliables avec l'article 2.8 du document d'instructions. Une représentante de la Direction de l'approvisionnement de la Ville nous a indiqué que, dans ce genre de situation, on demandait au fournisseur de retirer lesdites clauses, qu'une confirmation écrite était exigée du fournisseur et, dans le cas de refus de ce dernier, la proposition était déclarée non conforme. Cette démarche n'a pas été faite dans le cas de la soumission de SBDT.

Outre la proposition de prix non conforme, il nous faut souligner que la soumission de SBDT ne répond pas aux exigences concernant l'étendue des services professionnels décrits dans l'appel d'offres. En effet :

- la firme mentionne qu'il y aura des honoraires pour remplir les formulaires du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (hypothèse 8 de l'enveloppe de l'offre de prix) alors que la section 2.1, tout comme la section 2.2 du devis de l'appel d'offres, prévoit la vérification de ces documents;
- puisque SBDT fixe à l'avance unilatéralement le partage des dossiers ou des sections à vérifier, elle contrevient à la clause stipulant que le soumissionnaire doit s'entendre annuellement avec le Vérificateur général sur ledit partage.

CONSTATATION

- **Le prix conditionnel aux hypothèses dictées par SBDT rend la soumission de cette firme non conforme au devis de l'appel d'offres;**
- **Le partage des dossiers à vérifier imposé par SBDT rend la soumission de cette firme non conforme au devis de l'appel d'offres;**
- **La facturation à la Ville d'honoraires supplémentaires pour la vérification des documents du MAMROT rend la soumission de SBDT non conforme au devis de l'appel d'offres;**
- **Le fait qu'il y aura des honoraires supplémentaires advenant une entente de partage différente de celle proposée par la firme rend la soumission de SBDT non conforme au devis de l'appel d'offres.**

EXÉCUTION DU MANDAT

Selon notre analyse, aucune soumission n'était conforme au devis et aux prescriptions de l'appel d'offres. Le conseil d'agglomération n'a pas été informé de cette situation.

En septembre 2010, j'ai informé la direction des Finances et les membres du comité de vérification des irrégularités constatées et des difficultés d'arriver à une entente concernant le partage des responsabilités entre la firme et le BVG.

Dans le devis, le partage des travaux de vérification sur un horizon de trois ans a été exigé afin de permettre au personnel du BVG d'acquérir une connaissance approfondie des activités à vérifier. Nous devons bien maîtriser, au terme des trois années du contrat de la firme, l'ensemble du dossier de vérification afin d'assurer la continuité dans l'éventualité d'un changement de vérificateur externe. De plus, ce partage permet également de poser, de part et d'autre, un regard nouveau sur les activités de vérification.

SBDT, dans son offre de service, soutient qu'elle consacrera 50 % d'effort de vérification. Sa référence est le partage convenu en 2009. Le corollaire de cette affirmation est que le Vérificateur général assumait déjà 50 % de l'effort en 2009. Notre dernière proposition faite à SBDT pour faire un échange complet de part et d'autre des activités de vérification s'inspirait du jugement et de l'évaluation faite par SBDT où, logiquement, les efforts de l'un et de l'autre deviennent interchangeables. **SBDT a refusé cette avenue.** Voici ce que nous avons proposé pour la durée du contrat :

- Année 2010 : *statu quo* par rapport au partage existant en 2009;
- Années 2011 et 2012 :
 - Prise en charge par SBDT des dossiers intermédiaires faits par le BVG en 2009 et en 2010,
 - Prise en charge par le BVG des dossiers intermédiaires faits par SBDT en 2009 et en 2010,
 - Prise en charge des dossiers des postes de bilan liés aux dossiers intermédiaires pour chacun des bureaux,
 - Pour les autres postes et autres responsabilités, ils demeurent inchangés.

Évidemment, cette proposition était conditionnelle à un éclaircissement du problème lié à la conformité du contrat accordé à SBDT que nous avons mentionné précédemment.

Cette façon de faire répondait simultanément aux exigences de l'appel d'offres et aux besoins du BVG. Évidemment, cette solution miroir, comme SBDT l'a souligné, suppose que les deux parties

assument une courbe d'apprentissage. Cela faisait et fait toujours partie des conditions de l'appel d'offres qui devaient être implicitement acceptées par SBDT.

Les faits exposés ont été présentés au comité de vérification. Nous avons exigé, en novembre 2010, que ce dernier obtienne une opinion juridique sur la recevabilité de la soumission de SBDT. Après discussion avec les membres du comité de vérification, nous avons aussi accepté de conserver le *statu quo* quant au partage pour l'exercice 2010, et ce, dans le but de ne pas nuire à la Ville et de faire en sorte qu'elle puisse produire et déposer en temps opportun ses états financiers.

CONSTATATION

Le contenu de la proposition de SBDT, qui déroge aux exigences de l'appel d'offres, fait notamment en sorte que des coûts supplémentaires imprévus et non justifiés sont à prévoir pour la Ville, en plus de compromettre le transfert d'expertise lié au partage annuel des sections à vérifier, tel qu'il est requis dans le devis de l'appel d'offres (déjà certains coûts additionnels ont été annoncés.)

Recommandations

Je recommande au conseil municipal de s'assurer que les dispositions soient prises afin que l'exécution de la convention convenue avec la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche respecte les conditions de l'appel d'offres, et ce, dans l'optique d'atteindre les objectifs de transfert d'expertise et de coûts en découlant.

E. BUDGET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL – EXCÉDENT DE FONCTIONNEMENT ET AFFECTATION DE L'EXCÉDENT (SURPLUS)

Le 8 février dernier, je faisais parvenir une lettre au directeur principal du Service des finances, dans laquelle je lui demandais de me confirmer que mon interprétation était exacte au sujet de l'appropriation du surplus budgétaire et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires afin que tout excédent à mon budget de fonctionnement pour l'année 2010 soit affecté à mon budget de fonctionnement pour l'année 2011.

En fait, je suis d'opinion que tout excédent de fonctionnement au budget du Vérificateur général pour une année donnée peut être affecté à son budget de fonctionnement de l'année suivante. En effet, en vertu de l'article 107.5 de la LCV, le crédit budgétaire alloué au Vérificateur général destiné au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions doit être égal ou supérieur à 0,11 %

des autres crédits prévus pour les dépenses de fonctionnement de la Ville. Ce crédit budgétaire ainsi alloué au Vérificateur général permet de couvrir les dépenses que nécessite la réalisation des missions de vérification planifiées et des activités connexes pour l'année de référence.

Or, un excédent de fonctionnement ne peut survenir autrement que par la non-réalisation de missions de vérification qui étaient initialement planifiées ou par des missions de vérification inachevées au 31 décembre de l'année de référence (travaux en cours). En conséquence, je crois légitime de demander l'affectation de cet excédent à mon budget de fonctionnement de l'année subséquente.

Toutefois, le directeur principal du Service des finances n'a pas répondu à la lettre précitée. Ce n'est qu'au moment d'une relance téléphonique de ma part que ce dernier me mentionnait verbalement que bien que ce principe d'appropriation vaut pour les arrondissements, il ne s'applique pas aux services centraux de la Ville.

Sur la base de consultations juridiques, je diverge d'opinion avec le directeur principal du Service des finances à cet égard. D'une part, le BVG possède un statut distinctif, voire singulier, par rapport aux autres services de la Ville, comme en font foi d'ailleurs les dispositions de l'article 26 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal. D'autre part, le premier alinéa de l'article 476 de la LCV stipule : « *Tous les deniers non spécialement appropriés font partie du fonds général de la municipalité.* » Or, le budget de fonctionnement du Vérificateur général constitue, à mon avis, des deniers spécialement et spécifiquement appropriés en vertu de l'article 107.5 susmentionné de la LCV.

Recommandations

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires afin que l'excédent au budget de fonctionnement du Vérificateur général pour l'année 2010 soit affecté à son budget de fonctionnement pour l'année 2011, et qu'il en soit ainsi pour les années subséquentes, le cas échéant.

F. COÛT DU TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS QUI ÉTAIENT EN COURS AU MOMENT DU TRANSFERT DE LA LIGNE ÉTHIQUE AU SERVICE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

Je vous rappelle que le 14 décembre 2010, le conseil municipal entérinait la recommandation du comité exécutif à l'effet de transférer la responsabilité de la ligne éthique du Vérificateur général vers le Service du contrôleur général. Or, tel qu'il est détaillé à la section III « Reddition de comptes de la

ligne éthique du Vérificateur général », un nombre important de signalements étaient en cours de traitement au moment de ce transfert.

Pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2011, mon Bureau a engagé des dépenses de 60 361 \$ pour assurer le traitement des signalements en cours et pour poursuivre les travaux d'enquête ou de vérification qui en ont découlé. Des coûts additionnels sont à venir pour exécuter nos travaux à ce chapitre, d'autant plus que les efforts qui ont dû être consacrés à la question susmentionnée de l'intrusion dans mes communications électroniques ont retardé l'avancement des travaux concernant la ligne éthique, lesquels auraient autrement été réalisés.

Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2011, je ne bénéficie plus d'un budget additionnel pour les travaux de la ligne éthique. Mon Bureau ne peut évidemment pas assumer le coût de ces travaux à même le budget de fonctionnement de base alloué au Vérificateur général pour l'année 2011 sans nuire à la réalisation de ses obligations principales prescrites par la LCV.

Par conséquent, le conseil municipal doit s'attendre, à brève échéance, à une demande de crédits budgétaires additionnels du Vérificateur général pour mener à terme les travaux afférents à la ligne éthique, en prenant évidemment en compte le surplus de l'année 2010 qui pourrait être affecté à l'année 2011 si le conseil municipal donne suite à ma recommandation précédente.

G. TITRES DE CERTAINS EMPLOIS AU SEIN DU SERVICE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

Par la création du Service du contrôleur général, en septembre 2010, des activités alors existantes étaient transférées à ce service, soit :

- les activités de la vérification interne sous la Direction générale;
- les activités d'enquêtes et d'analyses sous le Service du capital humain.

Également, les emplois de chef de division – Audit interne et de chef de division – Enquêtes et analyses ont alors été créés.

À la fin de 2010 et au début de 2011, le Service du contrôleur général ajoutait à sa structure administrative des postes de « vérificateur principal » et de « chef de mission – vérification », en calquant les appellations des emplois créés à ce titre par le BVG au cours de l'année. En outre, on trouve dans la structure administrative du Service du contrôleur général le poste de « conseiller en vérification », qui constitue un des emplois au sein du BVG.

Cet état de fait sème la confusion tant au sein de l'appareil municipal qu'auprès de tiers. Le BVG a même reçu des appels téléphoniques de candidats externes qui avaient postulé pour un poste de vérificateur principal au sein du Service du contrôleur général, mais qui étaient convaincus d'avoir postulé au sein du BVG.

Je m'étonne que le Service du capital humain n'ait pas exercé plus de vigilance et de rigueur dans la mise en place de la structure administrative du Service du contrôleur général.

En vertu de la LCV, le vérificateur général et ses ressources humaines affectées à la vérification exercent des responsabilités et assument des obligations exclusives. En effet, seul le Vérificateur général exerce des responsabilités de vérification législative et assume les obligations en découlant, tel qu'il est plus amplement explicité à l'article 107 de la LCV.

En conséquence, je suis d'avis que les appellations des emplois constituant la structure administrative du BVG et afférents à l'exercice de la vérification législative sont exclusifs et ne peuvent être utilisés par aucune autre unité administrative au sein de la Ville.

Recommandations

Je recommande au Service du contrôleur général, en collaboration avec le Service du capital humain, de modifier l'appellation des postes de sa structure administrative de manière à ne plus utiliser celle des postes appartenant à la nomenclature des emplois du Bureau du vérificateur général affectés à la vérification législative.

Je recommande au Service du capital humain de prendre les mesures nécessaires afin que les titres des emplois du Bureau du vérificateur général affectés à la vérification législative lui soient exclusivement réservés.