

Rapport d'audit

Gouvernance et cadre de gestion à l'Office de consultation publique de Montréal

2.1.

Le 23 mai 2024

Rapport annuel 2023

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gouvernance et cadre de gestion à l'Office de consultation publique de Montréal

L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), créé en septembre 2002, est un organisme financé entièrement par la Ville de Montréal (la Ville). Il est un acteur de la participation citoyenne à Montréal dont le mandat est de mener, en toute impartialité, des mandats de consultations publiques confiés par le conseil municipal ou le comité exécutif de la Ville.

Étant intégralement financé par des fonds publics, l'OCPM aurait pu être considéré comme un service de la Ville depuis sa création. L'OCPM et la Ville sont conjointement imputables de sa saine gouvernance intégrant une allocation et une utilisation responsable et transparente des ressources publiques.



Pourquoi faire cet audit ?



Préoccupé par des révélations médiatisées et remettant en question **l'utilisation appropriée de fonds publics** par la direction de l'OCPM, le Bureau du vérificateur général a souhaité examiner la gouvernance et le cadre de gestion de l'OCPM.

Parallèlement, le conseil municipal a adopté à l'unanimité le 21 novembre 2023 une résolution visant à «... **mandater la vérificatrice générale pour réaliser un audit de performance spécifique à l'OCPM, concernant les pratiques et les encadrements administratifs et financiers de l'organisme**».

Les principaux constats

- Insuffisance et manque de formalisme du cadre de gestion de l'OCPM.
- Écarts significatifs entre les politiques et les encadrements de l'OCPM et ceux de la Ville.
- Mise en place tardive et insuffisance des encadrements entourant la gestion des dépenses et frais de déplacements et la gestion contractuelle.
- Non-conformité à la *Politique de frais de déplacements et de représentation* de l'OCPM et déficience des mécanismes de contrôle liés au traitement des dépenses et frais de déplacements.
- Non-respect des exigences réglementaires applicables pour les contrats octroyés par l'OCPM.

Ce qu'en conclut le Bureau du vérificateur général

L'OCPM ne dispose pas d'un cadre de gouvernance, et donc ne peut pas appliquer adéquatement des règles appropriées pour permettre un usage optimal des ressources financières qui lui sont accordées par la Ville.

En sus d'une indépendance opérationnelle liée à sa mission, l'OCPM s'est octroyé une indépendance administrative par rapport à la Ville, et non remise en question par cette dernière. La présidence incarnait exclusivement la gouvernance de l'OCPM sans cadre de gestion rigoureux ni mécanisme de surveillance externe efficace et formel. Ceci a notamment amené à des dépenses dont la nécessité et la pertinence n'ont pu être démontrées.

Nos recommandations aux unités d'affaires sont présentées dans les pages suivantes.
Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord.



Liste des sigles

BVG

Bureau du vérificateur général

CE

comité exécutif

CFA

commission des finances
et de l'administration

CM

conseil municipal

EF

états financiers

la Charte

*Charte de la Ville de Montréal,
métropole du Québec*

la Politique de frais

*la Politique de frais de déplacements
et de représentation*

la Ville

la Ville de Montréal

LCV

Loi sur les cités et villes

OCPM

Office de consultation publique
de Montréal

OIDP

Observatoire international
de la démocratie participative

RA

Rapport annuel d'activités

SF

Service des finances

SG

Service du greffe

SIMON

Système intégré Montréal

UA

unités d'affaires



Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Vue d'ensemble | 27 |
| 1.1. Contexte | 27 |
| 1.1.1. Cadre légal : la <i>Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec</i> | 27 |
| 1.1.2. Activités | 28 |
| 1.1.3. Informations financières | 29 |
| 1.2. Rôles et responsabilités de la direction et des parties prenantes | 31 |
| 1.3. Encadrements et délégations de pouvoirs de l'Office de consultation publique de Montréal | 32 |
| 1.4. Origine et fondement de l'audit | 33 |
| 2. Objectif de l'audit et portée des travaux | 34 |
| 2.1. Objectif de l'audit | 34 |
| 2.2. Portée des travaux | 35 |
| 3. Résultats de l'audit | 37 |
| 3.1. Cadre de gouvernance de l'Office de consultation publique de Montréal insuffisant, non formellement défini et documenté | 38 |
| 3.1.1. Insuffisance et ambiguïté entourant la surveillance de l'Office de consultation publique de Montréal | 38 |
| 3.1.2. Cadre de gouvernance incomplet à l'Office de consultation publique de Montréal | 39 |
| 3.1.2.1. Absence de vision et de plan stratégique formel de l'Office de consultation publique de Montréal | 39 |
| 3.1.2.2. Insuffisance d'encadrement des commissaires par l'Office de consultation publique de Montréal | 40 |
| 3.1.3. Mécanismes de contrôle entourant les activités financières de l'Office de consultation publique de Montréal déficients | 41 |
| 3.1.3.1. Limitation des contrôles financiers quant au processus budgétaire | 41 |
| 3.1.3.2. Insuffisance de contrôles pour le traitement des dépenses | 45 |
| 3.1.4. Insuffisance de la reddition de comptes aux instances de la Ville de Montréal | 50 |
| 3.2. Dépenses de fonction de l'Office de consultation publique de Montréal | 52 |
| 3.2.1. Avis aux lectrices et lecteurs quant à la disponibilité et l'accessibilité partielle des dossiers de comptes de frais de l'Office de consultation publique de Montréal | 52 |

| | |
|--|-----------|
| 3.2.2. Caractéristiques de la portée des dépenses de comptes de frais auditées de l'Office de consultation publique de Montréal | 53 |
| 3.2.3. Justification partielle des dépenses de comptes de frais auditées de l'Office de consultation publique de Montréal | 54 |
| 3.2.4. Analyse des dépenses effectuées par l'Office de consultation publique de Montréal dans la région métropolitaine de Montréal | 56 |
| 3.2.4.1. Conformité des frais de repas aux barèmes de la Ville de Montréal | 56 |
| 3.2.4.2. Frais de repas à des fins de réunion ou de représentation | 58 |
| 3.2.4.3. Autres frais | 62 |
| 3.2.5. Analyse des dépenses engagées par l'Office de consultation publique de Montréal hors de la région métropolitaine | 63 |
| 3.2.5.1. Justification du rayonnement international | 63 |
| 3.2.5.2. Exhaustivité, volume et durée des déplacements internationaux | 63 |
| 3.2.5.3. Dépenses de rayonnement de l'Office de consultation publique de Montréal | 66 |
| 3.2.5.4. Analyse des rapports de missions étrangères | 67 |
| 3.2.6. Portrait des dépenses de fonction de l'Office de consultation publique de Montréal effectuées pour la période auditée | 67 |
| 3.3. Gestion contractuelle au sein de l'Office de consultation publique de Montréal | 69 |
| 3.3.1. Cadre légal en place et applicable à la gestion contractuelle de l'Office de consultation publique de Montréal | 69 |
| 3.3.1.1. Insuffisance de la <i>Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens</i> de l'Office de consultation publique de Montréal et écart par rapport au <i>Règlement sur la gestion contractuelle</i> de la Ville de Montréal | 69 |
| 3.3.2. Manquements observés pour les contrats octroyés avec des commissaires | 70 |
| 3.3.2.1. Absence de mécanisme de rotation | 70 |
| 3.3.2.2. Gestion documentaire lacunaire | 71 |
| 3.3.3. Manquements observés pour les contrats octroyés avec les fournisseurs pour services professionnels | 71 |
| 3.3.4. Absence d'inscription des contrats au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec | 72 |
| 3.4. Recommandations globales pour l'ensemble des constats | 72 |
| 4. Conclusion | 74 |
| 5. Annexe | 75 |
| 5.1. Organigramme de la Ville de Montréal | 75 |



1. Vue d'ensemble

1.1. Contexte

La participation citoyenne à Montréal remonte aux années 1860 avec la création d'assemblées citoyennes visant à protéger le parc du Mont-Royal. Il faudra attendre un siècle pour voir apparaître des mécanismes ponctuels de consultation publique, initiés par des mouvements sociaux et communautaires comme celui entourant le projet immobilier de la firme Cadillac Fairview en 1984. Ces actions ont résulté en la création du Bureau de consultation de Montréal en 1989. Celui-ci sera dissout 5 ans plus tard par les nouvelles instances municipales, n'étant institué que par décret exécutif. En raison de la pression publique et du besoin de recourir à des consultations plus détaillées et neutres, la Commission Tremblay a été créée en 2000 pour examiner les pratiques de consultation publique en urbanisme. Celle-ci recommandera de créer un Office de consultation publique comme nous le connaissons aujourd'hui. Des dispositions pour permettre la création de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) ont donc été insérées dans la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (la Charte) par le projet de loi no 170 en décembre 2000 (L.R.Q., chapitre C-11.4).

C'est ainsi que l'article 75 et les suivants de la Charte ont instauré l'OCPM. Il faudra attendre le 1^{er} septembre 2002 pour la mise sur pied officielle de l'OCPM et février 2003 pour sa 1^{re} immatriculation à titre d'entreprise au Registraire des entreprises du Québec en qualification de personne morale de droit public. Ainsi, l'OCPM est le 1^{er} office de consultation au Québec constitué par loi. L'OCPM a tenu sa 1^{re} consultation publique le 22 octobre 2002.

1.1.1. Cadre légal: la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*

La Charte est l'unique référence législative qui encadre l'OCPM et qui détermine les autres acteurs impliqués dans sa gestion. À ce titre, elle désigne la trésorière ou le trésorier de la Ville de Montréal (la Ville) ou l'adjointe ou l'adjoint qu'il désigne comme trésorière ou trésorier de l'OCPM (article 80). La Charte introduit le conseil municipal (CM) et ses prérogatives et obligations par rapport à l'OCPM, tel que désigner sa présidente ou son président, pouvoir nommer les commissaires (article 76) et mettre à la disposition de l'OCPM les sommes nécessaires à l'exercice de ses fonctions (article 82).

Également, la Charte précise les obligations de l'OCPM à l'endroit de la Ville comme rendre compte au CM de ses activités à la demande de celui-ci ou du comité exécutif (CE), et ce, au moins une fois l'an. À cette occasion, le CM peut lui faire toute recommandation (article 83).

Enfin, les articles 83, 89 et 89.1 de la Charte précisent la mission de l'OCPM dont les principaux objectifs consistent à :

- ◆ tenir une consultation publique sur tout projet de règlement révisant ou modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville, à l'exception de ceux adoptés par un conseil d'arrondissement;
- ◆ tenir une consultation publique sur tout élément désigné à cette fin dans la *Politique de participation publique* adoptée en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
- ◆ mettre en place des mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces.

Modification récente de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*

Le 8 décembre 2023, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*¹. Cette loi apporte des modifications quant au statut de l'OCPM et de sa présidence au sein de la Ville. À des fins administratives, l'OCPM est maintenant considéré comme un service de la Ville et sa présidente ou son président prend rang parmi les directrices et directeurs de services sans que la directrice générale ou le directeur général de la Ville ait une autorité sur la présidence de l'OCPM quant à l'exercice de ses fonctions. Quant aux membres du personnel de l'OCPM, au moment de l'audit, ils demeurent du personnel de celui-ci, mais seront officiellement du personnel de la Ville à compter du 8 juin 2024.

1.1.2. Activités

L'OCPM est un organisme ayant un rôle consultatif, non décisionnel et dont les membres du personnel et les commissaires ne sont ni des élus et éélus ni des membres du personnel municipal². Il reçoit ses mandats du CM et du CE de la Ville, et peut également intervenir dans le cadre du droit d'initiative citoyenne³. Ce dernier a permis à l'OCPM de couvrir des enjeux de société au-delà de l'urbanisme, comme sa consultation sur le racisme systémique dans la gestion publique municipale démarrée à la suite d'une demande de citoyennes et citoyens.

En 2004, soit deux ans après sa création, l'OCPM a consulté la Ville et a obtenu un avis favorable de cette dernière pour adhérer à l'Observatoire international de la démocratie participative⁴ (OIDP) dans le but de développer des compétences, de contribuer au rayonnement de Montréal à l'international et de promouvoir un réseau au Canada et en Amérique du Nord.

Selon un portrait de l'OCPM paru dans les médias en 2022 à l'occasion de ses 20 ans, l'OCPM déclare avoir réalisé plus de 160 consultations publiques entre octobre 2002 et octobre 2022.

¹ Assemblée nationale du Québec, projet de loi 39 (2023, chapitre 33).

² Avant l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 39, le 8 décembre 2023.

³ Le droit d'initiative est inscrit dans la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, chapitre I, article 16, parag.1, section h.

⁴ L'Observatoire international de la démocratie participative est un réseau international ouvert à toutes les villes, les organisations et les centres de recherche souhaitant connaître, échanger et mettre en œuvre des expériences en matière de démocratie participative au niveau local. Le réseau est né en 2001 et a été officiellement constitué en novembre de cette même année, lors de la première conférence de l'Observatoire international de la démocratie participative. Depuis 2006, l'Observatoire international de la démocratie participative travaille en collaboration avec l'Organisation mondiale de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

Le processus de consultation publique s'appuie sur une commission spécifiquement constituée et généralement formée de trois commissaires et d'un ou deux analystes. À l'issue de chaque consultation, un rapport contenant les recommandations émises par la commission est déposé aux instances politiques. Les commissaires ne sont pas associés aux décisions découlant de leurs recommandations.

1.1.3. Informations financières

Selon l'article 82 de la Charte, « *Le Conseil met à la disposition de l'Office les sommes nécessaires à l'exercice de ses fonctions* ». Annuellement, et ce, en fonction des orientations budgétaires pour la confection du budget municipal, la Ville détermine le montant de la contribution financière octroyée à l'OCPM pour l'année à venir. À partir du montant accordé, l'OCPM élabore son budget qui consiste principalement à répartir les sommes dans les différentes catégories de dépenses et rédige la « Présentation budgétaire » pour la transmettre à la Commission des finances et de l'administration⁵ (CFA). Ainsi, le budget prévu pour l'année à venir est transmis à la CFA à la fin de l'année courante et accompagné d'une reddition de comptes réelle pour l'année précédente et d'une estimation pour l'année courante. Le tableau 1 présente l'évolution des budgets accordés en début d'année à l'OCPM et les résultats réels selon le nombre de consultations par année.

Les dépenses de l'OCPM sont déterminées par le nombre, la durée et la nature des mandats de consultation qui lui sont confiés ainsi que par les autres activités qu'il réalise ou auxquelles il participe. Pour ces raisons, et toujours sur la base de l'article 82 de la Charte, l'OCPM peut demander en cours d'année financière un rehaussement de son budget visant à obtenir des crédits supplémentaires pour mener à bien les mandats qui lui sont confiés tel que montré au tableau 1. En cas de surplus non utilisés des crédits accordés, ceux-ci sont restitués à la Ville en fin d'année.

⁵ La Commission sur les finances et l'administration étudie des dossiers et consulte la population pour éclairer la prise de décisions des personnes élues qui siègent au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur des sujets comme les budgets de fonctionnement de la Ville de Montréal, des sociétés paramunicipales et de la Société de transport de Montréal.

TABLEAU 1

**ÉVOLUTION DU BUDGET ACCORDÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION
PUBLIQUE DE MONTRÉAL ET LES RÉSULTATS RÉELS DES DÉPENSES
SELON LE NOMBRE DE CONSULTATIONS**

| ANNÉE | BUDGET ACCORDÉ EN DÉBUT D'ANNÉE SELON LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE | RÉSULTATS RÉELS DES ÉTATS FINANCIERS ^[b] | NOMBRE DE CONSULTATIONS |
|---------------------|--|--|----------------------------|
| 2014 | 1 803 000 \$ | 1 844 940 \$ | 4 |
| 2015 | 1 803 000 \$ | 1 999 099 \$ | 5 |
| 2016 | 2 071 000 \$ | 2 107 840 \$ | 3 |
| 2017 | 2 130 000 \$ | 2 628 929 \$ | 9 |
| 2018 | 2 173 000 \$ | 2 383 072 \$ | 6 |
| 2019 | 2 361 000 \$ | 3 394 209 \$ | 10 |
| 2020 | 2 666 000 \$ | 2 564 744 \$ | 7 |
| 2021 | 2 717 000 \$ | 2 308 650 \$ | 9 |
| 2022 ^[a] | 2 717 000 \$ | non disponible | 6 |
| 2023 ^[a] | 3 034 900 \$ | non disponible | 3 ^[d] |
| 2024 ^[c] | 3 460 000 \$ | non applicable | non applicable |

^[a] Les états financiers audités de décembre 2022 et de décembre 2023 n'étaient toujours pas finalisés au moment de nos travaux.

^[b] Les résultats réels sont la somme du budget accordé en début d'année, des demandes de crédits supplémentaires moins les excédents retournés à la Ville de Montréal en fin d'année.

^[c] Non applicable, année en cours.

^[d] Donnée fournie par l'Office de consultation publique de Montréal.

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents de « Présentations budgétaires », des états financiers annuels audités et de redditions de comptes annuelles (rapports annuels) de l'Office de consultation publique de Montréal.

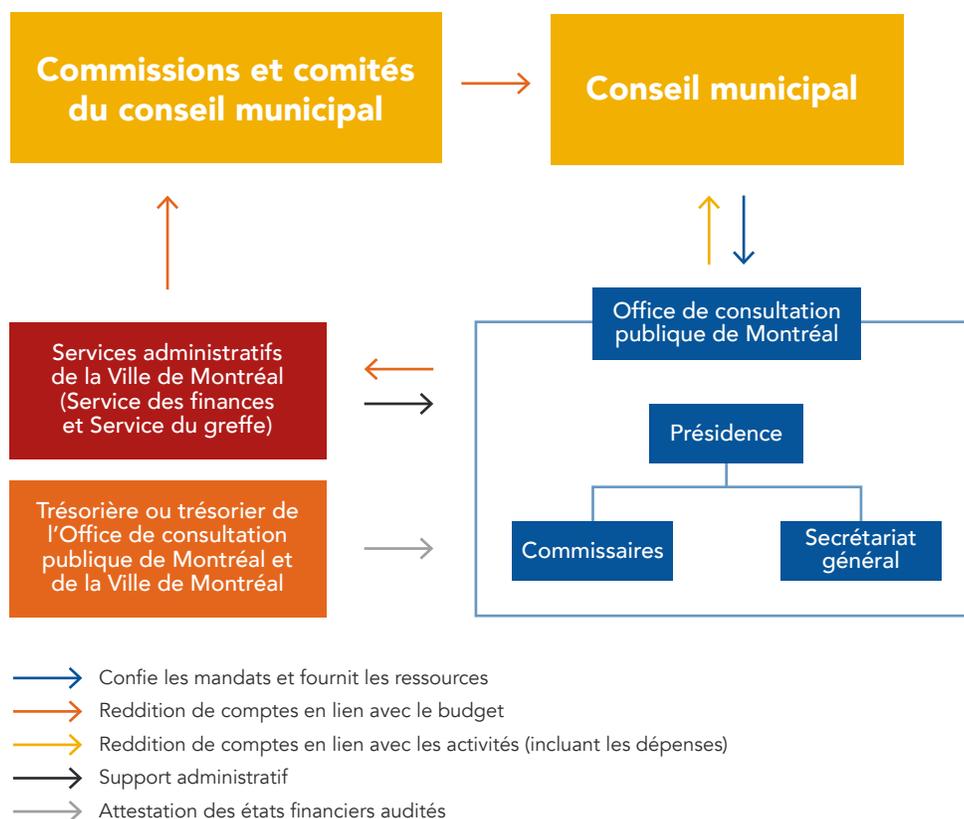
1.2. Rôles et responsabilités de la direction et des parties prenantes

Structure organisationnelle de l'Office de consultation publique de Montréal dans l'environnement municipal

L'organigramme de la Ville (annexe 5.1.) présente l'OCPM comme un organisme relevant du CM au même titre que le Bureau du vérificateur général (BVG), le Bureau de l'inspecteur général, le Conseil interculturel ou encore l'Ombudsman. L'OCPM doit «... rendre compte de ses activités au CM à la demande de celui-ci ou du CE et au moins une fois l'an»⁶. Le CM mandate l'OCPM pour réaliser des consultations sur des sujets spécifiques et lui octroie les contributions financières et les demandes de crédits supplémentaires. Soulignons que l'OCPM est entièrement financé par la Ville.

La figure 1 présente la structure organisationnelle de l'OCPM au sein de la Ville et expose les différentes parties prenantes impliquées.

FIGURE 1 | **PORTRAIT SOMMAIRE DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL AU SEIN DE LA VILLE DE MONTRÉAL**



Source: Représentation de la structure organisationnelle réalisée par le Bureau du vérificateur général à partir des documents consultés.

⁶ Art. 83 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

La présidence et les commissaires de l'OCPM sont nommés par le CM, conformément à la Charte⁷. L'équipe de commissaires est composée de membres *ad hoc* qui sont appelés par la présidence à travailler sur un mandat particulier qui leur est confié. Ils ont la responsabilité de siéger aux consultations publiques, de rédiger les rapports et d'émettre des recommandations au CM.

En date du 8 décembre 2023, le nombre de commissaires *ad hoc* s'élevait à 25 actifs. Les commissaires sont nommés pour des mandats d'un maximum de 4 années⁸. Depuis au moins 2012, ces mandats durent habituellement 3 ans, dont certains ont été renouvelés. Les commissaires ne peuvent être ni des élu·es et élu·es ni des fonctionnaires de la Ville.

La présidente ou le président de l'OCPM est nommé pour un mandat de 4 ans par le CM, il détermine une équipe pour mener à bien les missions de l'OCPM⁹. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence inscrite dans la Charte, la présidence s'est toujours adjointe d'un secrétariat général, qui est membre du personnel de l'OCPM. La présidente ou le président de l'OCPM ainsi que sa secrétaire générale ou son secrétaire général se partagent la responsabilité du rayonnement de l'OCPM et du soutien aux commissions. Selon les descriptions de tâches, la représentation de l'OCPM auprès des élu·es et élu·es municipaux revient à la présidence, tandis que la gestion des ressources humaines, financières et matérielles incombe essentiellement au secrétariat général.

En date du 8 décembre 2023, l'équipe de l'OCPM était constituée de huit membres du personnel permanents. L'équipe est essentiellement composée du personnel de soutien et des analystes chargés de préparer les consultations et d'en assurer le bon déroulement (ex. : les dossiers de documentation, la logistique, les avis et l'information au public). Ponctuellement, d'autres analystes et membres du personnel, dont des secrétaires de commission, sont engagés par contrat pour appuyer l'OCPM dans les consultations publiques.

La surveillance des activités et du traitement des dépenses de l'OCPM est exercée uniquement par la présidence bien que la trésorière ou le trésorier de la Ville soit désigné à même la Charte, comme celui de l'OCPM¹⁰. Pour autant, l'OCPM bénéficie du support du Service des finances (SF) de la Ville qui met à sa disposition ses systèmes informatiques et comptables et l'accompagne notamment dans les différents processus budgétaires.

Enfin, le Service du greffe (SG) offre un soutien administratif à l'OCPM et traite notamment pour son compte des factures (incluant les demandes de remboursement de frais de fonction et de voyage tel que spécifié dans la *procédure C-RF-SFIN-P-16-004*, nommée *Saisie décentralisée des factures*) à travers le système de Saisie décentralisée des factures.

1.3. Encadrements et délégations de pouvoirs de l'Office de consultation publique de Montréal

En 2017, l'OCPM a mis en place deux encadrements sous forme de politiques concernant la gestion et le traitement des dépenses et la gestion de contrats fournissant ainsi des balises

⁷ Art. 76 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec.

⁸ Art. 76 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec.

⁹ Art. 80 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec.

¹⁰ Art. 80 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec.

aux membres du personnel quant à ses activités financières et à l'application de contrôles internes le cas échéant :

- ◆ *Politique de frais de déplacements et de représentation (la Politique de frais) pour l'OCPM, novembre 2017 (2 pages);*
- ◆ *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens pour l'OCPM, octobre 2018 (2 pages).*

Ces encadrements précisent qu'une approbation est requise dans certaines conditions. Cette approbation est fournie par la présidence ou le secrétariat général en fonction des montants impliqués et en respect de la délégation de pouvoirs. La secrétaire générale ou le secrétaire général est autorisé à approuver les dépenses (incluant l'octroi des contrats) pour un maximum de 15 k\$ et au-delà de ce montant, c'est la présidente ou le président. Notons que la *Politique de frais* pour l'OCPM indique que toute dérogation à la directive doit être autorisée par la présidence ou le secrétariat général.

1.4. Origine et fondement de l'audit

Dans son épisode télévisé le 3 novembre 2023 sur la chaîne TVA et intitulé « *OCPM: Permis de dépenser* », l'émission d'enquête J.E a soulevé des questions relatives aux dépenses (ex. : les voyages, les restaurants, le mobilier) de l'OCPM. L'enquête révèle la facturation de dizaines de milliers de dollars de dépenses en restaurants et voyages effectuées pendant plusieurs années et financées par des fonds publics.

Dans les semaines qui ont suivi la diffusion de ce reportage, un engouement médiatique a apporté de nouvelles révélations mettant notamment en cause une mauvaise gestion, un laxisme et une absence de contrôle en lien avec l'utilisation de fonds publics provenant de la Ville.

Il ressort de ces allégations des journalistes que les dépenses mises en lumière apparaissent disproportionnées au regard de la taille de l'OCPM.

Préoccupé par ces allégations, le BVG a fait parvenir, le 8 novembre 2023, une lettre à la présidente de l'OCPM l'informant qu'il entreprenait une démarche d'audit sur la gouvernance et le cadre de gestion à l'OCPM.

À la lumière des faits présentés, le CM de la Ville du 20 et 21 novembre 2023 a résilié le mandat de sa présidente pour faute grave et voté un gel de l'ensemble des frais de représentation, de missions et de reconnaissance¹¹. En complément, il a également mandaté la vérificatrice générale pour réaliser un audit de performance spécifique à l'OCPM pour les années 2014 à 2023 concernant les pratiques et encadrements administratifs et financiers¹².

Finalement, le 18 décembre 2023, le CM a nommé un président par intérim pour une période de six mois à l'OCPM qui a débuté le 22 janvier 2024¹³.

¹¹ Résolution CM23 1314.

¹² Résolution CM23 1313.

¹³ Résolution CM23 1490.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gouvernance et le cadre de gestion à l'Office de consultation publique de Montréal. Cette mission a été réalisée conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

2.1. Objectif de l'audit

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que l'OCPM disposait et appliquait des règles de gouvernance appropriées, incluant un encadrement administratif et financier robuste, permettant un usage optimal des ressources financières qui lui sont octroyées par la Ville, le tout en conformité avec les règles en vigueur.

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La vérificatrice générale applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont présentés dans le tableau qui suit :

TABLEAU 2 | **OBJECTIF ET CRITÈRES**

| OBJECTIF | CRITÈRES |
|---|--|
| Les travaux visent à s'assurer que l'Office de consultation publique de Montréal dispose et applique des règles de gouvernance appropriées, incluant un encadrement administratif et financier robuste, permettant un usage optimal des ressources financières qui lui sont octroyées par la Ville de Montréal, le tout en conformité avec les règles en vigueur. | <ul style="list-style-type: none">• Le cadre de gouvernance¹⁴ de l'Office de consultation publique de Montréal s'appuie sur de bonnes pratiques, il est communiqué à l'ensemble des intervenantes et intervenants et permet un fonctionnement efficient et structuré.• L'Office de consultation publique de Montréal a mis en place des contrôles rigoureux des dépenses en assurant un usage économique et efficient des fonds publics et conformes aux règles en vigueur.• Les contrats octroyés par l'Office de consultation publique de Montréal respectent les bonnes pratiques et exigences réglementaires applicables. |

2.2. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du mois de janvier 2014 au mois d'octobre 2023¹⁵. Ils ont notamment consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mai 2024.

Les unités d'affaires (UA) suivantes ont été sélectionnées pour la réalisation de cet audit :

- ◆ l'Office de consultation publique de Montréal;
- ◆ le Service des finances, incluant son rôle de trésorier de l'Office de consultation publique de Montréal;
- ◆ le Service du greffe.

Au besoin, le BVG a sollicité des intervenantes et intervenants de la Ville, notamment au Service des ressources humaines ainsi qu'au Service des affaires juridiques.

¹⁴ Un cadre de gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

¹⁵ La résolution CM23 1313 du conseil municipal du 20 novembre 2023, mandatant la vérificatrice générale pour réaliser un audit de performance spécifique à l'Office de consultation publique de Montréal, visait les années 2014 à 2023.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés des UA auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction des UA concernées, de l'OCPM, à la Direction générale adjointe de la Sécurité urbaine et conformité ainsi qu'à la Direction générale.

3. Résultats de l'audit

Avis préalable aux résultats de l'audit : ambivalence d'interprétation de la portée de l'indépendance de l'Office de consultation publique de Montréal

Depuis sa création en 2002 et jusqu'à la sanction du projet de loi 39 du 8 décembre 2023 modifiant la Charte, l'OCPM s'est considéré comme une entité distincte et ceci s'est reflété dans l'administration municipale et auprès des élu·es et élus. Cette interprétation s'appuie notamment sur le droit d'embauche et le statut d'employeur de l'OCPM¹⁶ qui constituent un attribut d'une personnalité juridique. Dans ce contexte, l'OCPM a évolué en estimant être indépendante de la Ville, non seulement dans la conduite de ses travaux de consultation publique, mais aussi dans l'accès et l'utilisation des fonds publics qui lui étaient remis par la Ville. Cette compréhension de la Charte n'aurait jamais été remise en cause, ni par l'OCPM, ni par la Ville. Les UA de la Ville, le SF et le SG, ont considéré l'OCPM comme une entité indépendante en se basant sur leur interprétation de la Charte et un avis juridique de l'OCPM qu'ils n'avaient pas en leur possession lors de nos travaux¹⁷.

En s'appuyant sur une opinion juridique, émise en avril 2024 et apportant des éléments nouveaux non considérés par le passé, le BVG estime que cette interprétation de la Charte mérite d'être réexaminée :

- ◆ L'OCPM est institué par la Charte (article 75) sans que celle-ci lui octroie ou mentionne expressément une indépendance claire et précise ou lui attribue le statut de personne morale distincte de celle de la Ville. À la différence de l'ensemble des fonctions instituées par la Charte¹⁸, seul le Conseil des arts de Montréal s'est vu attribuer un statut de personnalité juridique distinct par mention spéciale¹⁹ (Charte, annexe C, article 231.2);
- ◆ Il existe certes des dispositions de la Charte (articles 76 à 80 et 82) offrant des mesures d'indépendance incluant le droit d'embauche et le statut d'employeur, cependant d'autres en limitent son autonomie (articles 80, 81, 82, al.2 et 83) en la subordonnant à la Ville;
- ◆ Du fait que l'OCPM n'a pas de compte bancaire et utilise les services de la Ville, les relevés fiscaux émis aux membres du personnel de l'OCPM indiquent la Ville comme employeur, et ce, bien que le personnel de l'OCPM ne soit pas considéré comme des membres du personnel de la Ville;
- ◆ Le SF indique dans une procédure datant de septembre 2016²⁰ que l'OCPM n'est pas considéré comme une personnalité morale distincte aux fins de la taxe de vente sur les produits et services et de la taxe de vente du Québec;

¹⁶ L'article 80 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, précise que les membres du personnel de l'Office de consultation publique de Montréal ne sont pas des membres du personnel de la Ville de Montréal.

¹⁷ À la suite de nos démarches, le Service du greffe a pris l'initiative de rechercher auprès de l'Office de consultation publique de Montréal les avis juridiques sur lesquels les services de la Ville s'appuyaient et les a transférés le 2 mai 2024 au Bureau du vérificateur général.

¹⁸ Il s'agit de l'Office de consultation publique de Montréal (art. 75), la Commission de la fonction publique de la Ville de Montréal (art. 57.2), la Commission de la sécurité publique (art. 72), le Service de police de la Ville de Montréal (art. 106) la Commission des services électriques de la Ville de Montréal (art. 202, par règlement).

¹⁹ Annexe C, article 231.2 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

²⁰ Application de la taxe de vente sur les produits et services et la taxe de vente du Québec (C-RF-SFIN-P-16-005).

- ◆ Le pouvoir d'embauche hors de la fonction publique municipale et le statut de l'employeur de l'OCPM étant attribué par une loi ne sont pas incompatibles avec l'absence de personnalité juridique distincte.

Pour ces raisons, il appert que la Charte, tout en offrant à l'OCPM une indépendance de sa mission et de la conduite de ses mandats de consultations, ne lui accorde pas une autonomie complète et induit sa place dans le giron des services municipaux. Ainsi, la Ville aurait dû avoir ses propres avis juridiques afin de se positionner à savoir si l'OCPM était administrativement une entité distincte. Les récentes modifications apportées à la Charte viennent par ailleurs préciser cette interprétation²¹.

3.1. Cadre de gouvernance de l'Office de consultation publique de Montréal insuffisant, non formellement défini et documenté

La section IX de la Charte encadre l'OCPM, donne les prémices d'une gouvernance et détermine les différents acteurs qui y sont rattachés et certaines responsabilités.

Une saine gouvernance se base sur un cadre de gestion²² qui définit l'ensemble des règles et des processus collectifs mis en œuvre par lequel les acteurs impliqués participent à la décision et à la surveillance des actions, en vue de l'atteinte des objectifs d'un organisme. Un tel cadre précise le partage des rôles et des responsabilités pour l'ensemble des acteurs impliqués déterminant ainsi les droits et les devoirs de chacun d'un point de vue décisionnel, de surveillance et de reddition de comptes.

3.1.1. Insuffisance et ambiguïté entourant la surveillance de l'Office de consultation publique de Montréal

Il n'y a pas de marqueurs solides d'une saine gouvernance à l'OCPM permettant d'encadrer la gestion des activités. L'ensemble des règles et des processus collectifs liés à la prise de décisions et à la surveillance des actions ne sont que partiellement définis. Il en est de même pour les rôles et les responsabilités au sein de l'OCPM et des parties prenantes impliquées.

Les éléments mentionnés à la Charte sont insuffisants pour être constitutifs d'un cadre de gouvernance clair et structuré. En effet, les rôles et les responsabilités des différents acteurs de la gouvernance de l'OCPM ne sont pas suffisamment formalisés et les règles et modalités de fonctionnement qui les lient n'y sont pas définies. À titre d'exemple, les rôles et les responsabilités de la trésorière ou du trésorier de l'OCPM, qui l'est également au niveau de la Ville et assume la direction du SF, n'y sont pas clairement définis et documentés ni à la Ville ni à l'OCPM. La trésorière ou le trésorier, considérant l'OCPM comme un organisme indépendant et distinct de la Ville, n'a pas été en mesure de démontrer son implication active dans la gouvernance de l'OCPM et plus particulièrement dans l'exercice d'une surveillance de sa gestion des fonds publics. De plus, nous n'avons pas eu l'évidence que ces éléments ont fait l'objet d'une concertation entre les acteurs impliqués.

²¹ L'article 76 a été modifié en y ajoutant que : « À des fins administratives, l'office est considéré comme un service de la ville et son président prend rang parmi les directeurs de services de la ville ».

²² Selon la définition de l'Office québécois de la langue française.

Il n'existe pas de convention de contribution financière ou d'entente de service signée entre la Ville et l'OCPM, laquelle pourrait détailler les objectifs du soutien financier, les indicateurs de performance liés ainsi que les mécanismes de suivi des fonds publics confiés et les attentes en matière de reddition de comptes qui s'y rattachent.

Par ailleurs, des organismes paramunicipaux²³ relevant du CM de la Ville ont un conseil d'administration et/ou d'un comité d'audit dont le rôle est notamment d'exercer une surveillance quant à l'utilisation des fonds publics.

En outre, il convient de relever entre autres que les sociétés paramunicipales et la Ville sont liées par des ententes qui guident à haut niveau les pouvoirs, les obligations et les responsabilités des deux parties.

Dans le cas de l'OCPM, comme il n'y avait pas de conseil d'administration ni d'entente avec des règles de gouvernance entre lui et la Ville, il a été l'unique responsable de la surveillance de sa gestion financière et de ses décisions organisationnelles.

RECOMMANDATION

Plutôt que de faire des recommandations à la pièce touchant aux différents constats, le Bureau du vérificateur général formule à la dernière section de ce rapport des recommandations globales. Il est donc normal de ne pas en retrouver tout au long de ce rapport.

3.1.2. Cadre de gouvernance incomplet à l'Office de consultation publique de Montréal

Bien que la Charte²⁴ dicte la mission de l'OCPM, elle ne définit pas les moyens à mettre en œuvre ainsi que les objectifs à atteindre pour la remplir adéquatement. À cet effet, l'OCPM comme tout organisme doit se doter d'un cadre supportant la prise de décisions et définissant les rôles et les responsabilités de chacun dans le processus décisionnel ainsi que les objectifs et cibles à atteindre. Un tel cadre doit être adapté à la nature, la taille et la complexité de l'organisme, intégrer des paramètres financiers et qualitatifs, être communiqué et faire l'objet d'un suivi rigoureux et d'une reddition de comptes appropriée.

Par ailleurs, un cadre de gestion défini, communiqué et suivi constitue un intrant et un guide de premier ordre pour les autres acteurs impliqués dans la gouvernance d'un organisme pour réaliser une surveillance adéquate de ses activités.

3.1.2.1. Absence de vision et de plan stratégique formel de l'Office de consultation publique de Montréal

Les processus décisionnels de l'OCPM sont une prérogative de la présidence. Ceux-ci incluent notamment les orientations de ce dernier et les modalités d'utilisation des fonds publics pour mener à bien sa mission définie à l'article 83 de la Charte.

²³ Entité à but non lucratif qui est dotée, dans les conditions prévues par la loi, d'une personnalité juridique et qui entretient des liens d'affaires avec la Ville de Montréal.

²⁴ Article 83 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

Les objectifs et les règles de fonctionnement de l'OCPM sont pour la plupart non formalisés depuis sa création en 2002. Il n'a pas documenté sa vision pour guider le développement de ses activités en lien avec sa mission. En outre, il ne s'est pas doté d'un plan stratégique formel décliné en objectifs ou orientations, indicateurs de suivis et cibles mesurables à atteindre dans un temps déterminé. Selon les bonnes pratiques, un plan stratégique est un outil de gouvernance permettant à un organisme de suivre et de remplir sa mission en adéquation avec une vision prédéterminée. L'existence d'un tel plan contribuerait notamment à justifier auprès du CM les besoins budgétaires, dont ceux en matière de rayonnement international potentiellement applicable ainsi que les cibles et la budgétisation qui en découlent.

Dans les faits, la vision et la stratégie de l'OCPM étaient définies dans les grandes lignes et partagées verbalement à l'interne, mais ne faisaient pas l'objet d'une formalisation structurée permettant de connaître et de bien comprendre la détermination et le suivi des objectifs à atteindre à moyen et à long terme.

3.1.2.2. Insuffisance d'encadrement des commissaires par l'Office de consultation publique de Montréal

Le CM peut désigner des commissaires pour une durée de quatre ans²⁵ et rien n'indique que leur mandat est unique et ne peut pas être renouvelé. Conformément au *Code d'éthique et de déontologie des commissaires*, en vigueur minimalement depuis 2014 et révisé en décembre 2022, les commissaires doivent faire preuve d'intégrité, d'impartialité et de professionnalisme²⁶. Ils sont responsables de lire et comprendre leurs responsabilités en vertu du *Code d'éthique et de déontologie des commissaires* qui leur est applicable²⁷. Ils doivent aussi s'y conformer ainsi qu'à tout changement apporté.

L'OCPM ne dispose pas d'un processus formel de sélection des commissaires, que ce soit pour une première nomination ou pour un renouvellement. Il n'y a pas de procédure en lien avec :

- ◆ les modalités d'affichage;
- ◆ la mise en candidature;
- ◆ les documents à fournir;
- ◆ l'acceptation et l'application de vérification des antécédents criminels, pénaux ou des décisions disciplinaires d'un ordre professionnel;
- ◆ la formation et le fonctionnement d'un comité de sélection et les exigences de reddition de comptes qui s'y rattachent.

Seule une liste de critères en lien avec l'expertise (ex. : la connaissance de la Ville, l'expérience en consultation publique), les qualités personnelles (la capacité d'écoute et d'empathie, de travail en équipe) et les besoins institutionnels (ex. : la répartition homme-femme, la représentativité des communautés culturelles et anglophones) existe, mais l'évaluation formelle des commissaires au regard de ceux-ci n'est pas documentée.

²⁵ Article 76 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

²⁶ Article 4 du *Code d'éthique et de déontologie des commissaires*.

²⁷ À la suite des modifications apportées à la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* en décembre 2023 par le projet de loi 39 l'ajout de l'article 77.1 vient préciser que l'Office de consultation publique de Montréal doit adopter un *Code d'éthique et de déontologie des commissaires* applicable aux commissaires et le faire approuver par le conseil municipal de la Ville de Montréal.

En ce qui a trait aux renouvellements des mandats des commissaires, l'OCPM dispose d'une liste pour suivre l'échéance de chacun des mandats. Cette liste obtenue en novembre 2023 faisait état de 31 commissaires actifs alors qu'à la même période seulement 25 commissaires l'étaient d'après les différentes nominations faites par le CM. De plus, 4 des commissaires en activité, toujours selon les décisions du CM, ne sont pas comptabilisés sur cette liste de l'OCPM. Ceci démontre que l'OCPM ne tient pas le registre des commissaires actifs à jour.

L'article 46 de la version révisée du *Code d'éthique et de déontologie des commissaires* fait état d'un Comité d'éthique composé de la présidence de l'OCPM, du secrétariat général et d'un ex-commissaire, un ex-secrétaire général ou une tierce personne spécialiste en éthique. Ce comité constitue un mécanisme de surveillance de l'application du *Code d'éthique et de déontologie des commissaires*, puisque sa mission est notamment de déterminer les mesures à prendre lors de contravention d'un commissaire au code d'éthique ou à l'esprit de ce dernier. Il prévoit également l'application de mesures disciplinaires allant d'un rappel à l'ordre à la suspension temporaire de la fonction de commissaire. Or, plus d'un an après l'adoption du *Code d'éthique et de déontologie des commissaires*, ce Comité d'éthique n'est toujours pas officiellement constitué.

3.1.3. Mécanismes de contrôle entourant les activités financières de l'Office de consultation publique de Montréal déficients

Une surveillance efficace requiert la mise en place et l'application de mécanismes de contrôle robustes dont les résultats doivent donner une assurance sur l'optimisation des opérations et la fiabilité de l'information financière. De manière générale, les mécanismes de surveillance liés à l'OCPM en place jusqu'en décembre 2023 lors de l'adoption du projet de loi 39 modifiant la Charte, ne reposaient pas sur un dispositif de contrôle suffisant et robuste tant à l'interne qu'à l'externe de l'OCPM.

Les contrôles financiers au sein de l'OCPM sont informels, insuffisants et leur application n'est pas efficace pour assurer une gestion rigoureuse du budget et des dépenses. Il est attendu de l'OCPM qu'il ait mis en place différents mécanismes de surveillance de ses activités financières permettant une gestion budgétaire rigoureuse.

De plus, l'implication du SF et du SG de la Ville dans le dispositif de contrôle de l'OCPM est partielle et insuffisante pour garantir une utilisation adéquate des fonds publics. Elle s'apparentait davantage à un support administratif pour le traitement des factures, les demandes de remboursement et la gestion budgétaire, selon l'implication de chacun de ces services.

3.1.3.1. Limitation des contrôles financiers quant au processus budgétaire

Considérant sa nature particulière et unique dans l'écosystème paramunicipal, l'OCPM n'entre pas formellement dans les encadrements administratifs et financiers de la Ville au même titre que les UA en matière de processus budgétaire. De plus, l'OCPM ne bénéficie pas d'une convention de contribution financière régissant les façons de faire comme les OBNL soutenus par la Ville.

Dans ce cas, et étant donné que la Ville met à la disposition de l'OCPM les sommes nécessaires à l'exercice de ses fonctions (art. 82 de la Charte) par le biais de contributions financières, il pourrait être attendu, en contrepartie, que des mécanismes de surveillance aient été mis en place à la Ville pour assurer :

- ◆ une gestion budgétaire proactive par le respect du montant de la contribution financière octroyée et un nombre limité de contributions financières additionnelles;
- ◆ une utilisation des contributions financières aux fins prévues et donc indirectement, une utilisation adéquate des fonds publics.

De manière générale, le SF accompagne l'OCPM entre autres au niveau de l'utilisation des systèmes financiers²⁸ que la Ville met à sa disposition ainsi qu'en matière de reclassements comptables ou de virements budgétaires.

Préparation budgétaire non appuyée par une planification rigoureuse

L'OCPM est responsable de la préparation de son budget et de son suivi en fonction de l'enveloppe annuelle déterminée par la Ville à même le processus budgétaire. Ainsi, l'OCPM prépare et transmet annuellement une présentation budgétaire à la CFA. Par la suite, la contribution de la Ville à l'OCPM, est ajoutée au budget annuel de la Ville à titre de contributions aux organismes qui est adopté par le CM.

L'exercice de budgétisation n'est pas appuyé par une planification rigoureuse des dépenses par l'OCPM et la Ville. Le budget de l'OCPM, accordé en début d'année, est déterminé par la Ville via la contribution financière accordée. Ce budget correspond au budget de fonctionnement de l'OCPM permettant de s'acquitter principalement de ses frais fixes²⁹ et de réaliser un certain nombre de mandats.

Lors de l'exercice budgétaire, l'OCPM ne connaît pas l'ensemble des mandats qui lui seront confiés par le CE ou le CM. Bien qu'il puisse être difficile pour l'OCPM d'établir des hypothèses prudentes et réalistes de la répartition des dépenses et des besoins réels pour réaliser les mandats à venir, il possède toutefois un historique financier de plus de 20 ans permettant d'anticiper l'évaluation de ses besoins annuels. Pour autant, l'OCPM n'a pas démontré sur quelles hypothèses il s'appuie pour déterminer les besoins financiers pour assurer ses fonctions. Quant aux activités de rayonnement, les dépenses prévisionnelles ne sont pas présentées distinctement pour informer clairement les décideuses et décideurs. Ces situations amènent des sous-estimations et des surestimations des dépenses lors de la préparation des budgets. Le fait que des crédits supplémentaires soient demandés par l'OCPM en moyenne 1 année sur 2 a pour conséquence d'engendrer une perte d'efficacité et d'efficacités avec le SF et le CM.

Le graphique 1 présente le budget prévisionnel accordé en début d'année, la demande de crédits additionnels et la contribution financière réelle de la Ville depuis 2014. De manière générale, on remarque une tendance selon laquelle le budget prévisionnel est insuffisant, à l'exception des exercices 2020 et 2021, qui s'explique par un ralentissement dans la réalisation

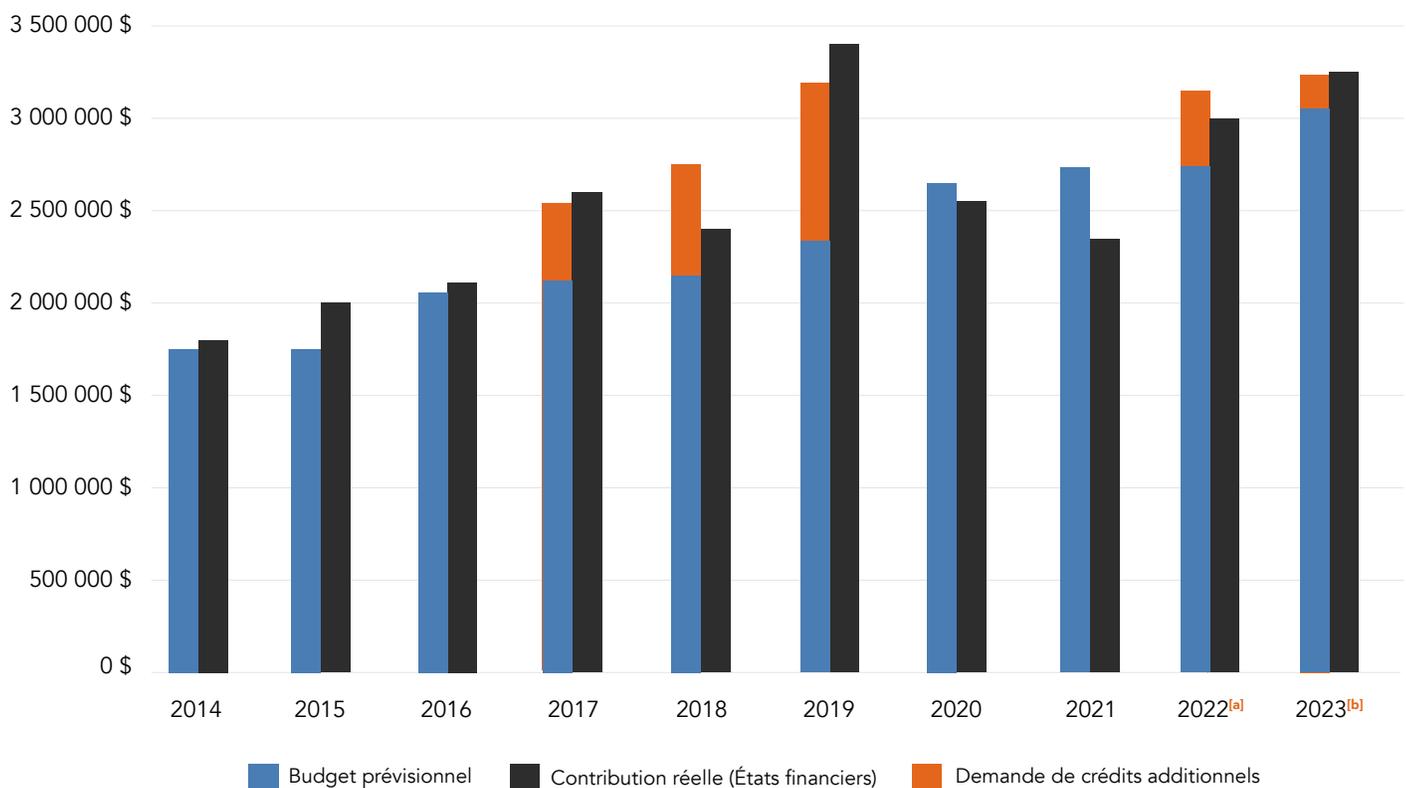
²⁸ Dont entre autres, le Système intégré Montréal, la Saisie décentralisée des factures, Kronos et Qlik Sense.

²⁹ Ils concernent principalement la rémunération et les cotisations de l'employeur qui oscillent entre 32 % et 48 % au regard des états financiers audités disponibles au moment de nos travaux, soit les exercices 2014 à 2021.

2.1. Gouvernance et cadre de gestion à l'Office de consultation publique de Montréal

de certains travaux de l'OCPM ainsi que des voyages à l'étranger dû à la pandémie. Le graphique 2 quant à lui juxtapose les dépenses réelles de l'OCPM selon les résultats aux états financiers (EF) et le nombre de consultations réalisées. Deux observations ressortent de ce graphique. Premièrement, l'année 2016 est celle où l'OCPM a fait le moins de consultations publiques malgré un budget 5 % plus élevé que l'année précédente où il avait réalisé 5 consultations publiques. Et deuxièmement, sur la base des états financiers audités, l'OCPM a dépensé en 2014, 2015, 2016, 2017 et 2019 plus que le montant qui avait été accordé par le CM.

GRAPHIQUE 1 | PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES, RÉSULTATS HISTORIQUES ET CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

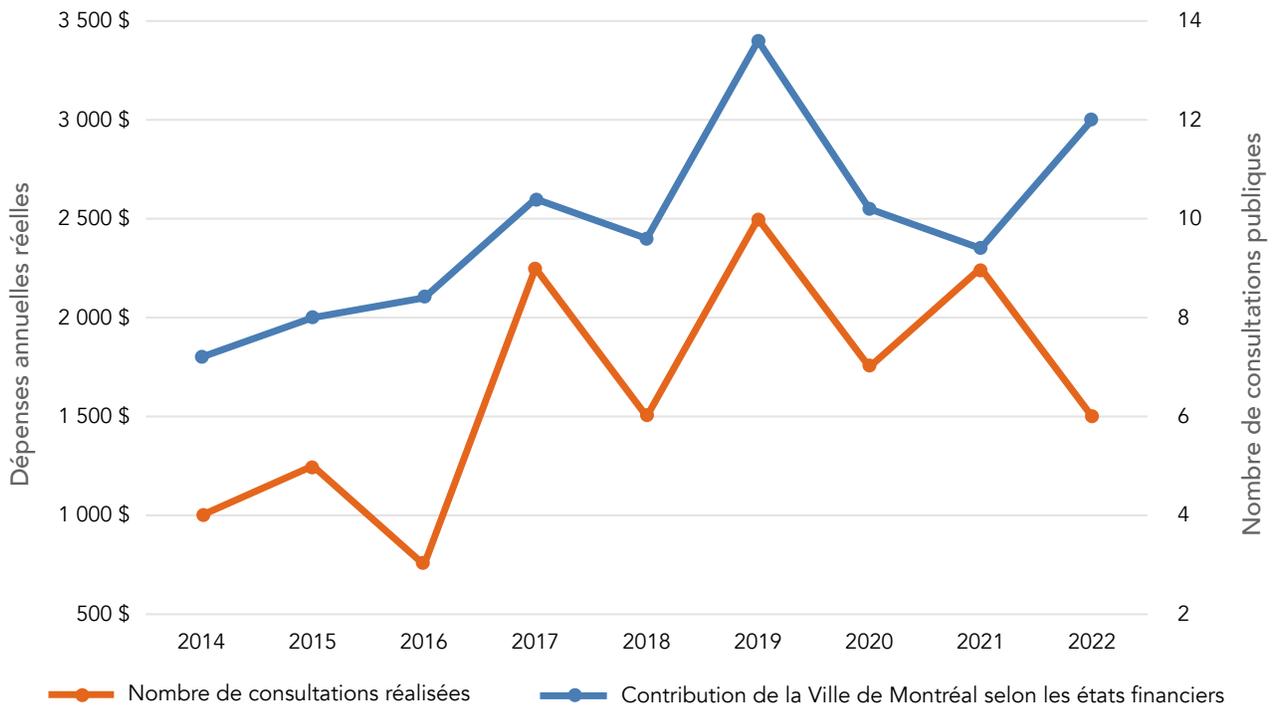


^[a] Pour l'année 2022, considérant que les états financiers annuels n'étaient pas finalisés, nous avons retenu pour fins de comparaison, la contribution réelle de la Ville de Montréal à l'Office de consultation publique de Montréal selon le tableau 38 du Budget de la Ville de Montréal 2024.

^[b] Pour 2023, les états financiers annuels et le rapport d'activités ne sont pas disponibles. Nous avons retenu pour fin de comparaison, la contribution réelle de la Ville de Montréal à l'Office de consultation publique de Montréal selon le tableau 38 du Budget de la Ville de Montréal 2024 additionnée des demandes de crédits additionnels soumises et adoptées par le conseil municipal pour finaliser l'exercice 2023.

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et de la reddition de comptes annuelle de l'Office de consultation publique de Montréal.

GRAPHIQUE 2 | ÉVOLUTION DES DÉPENSES RÉELLES DE L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL ET DU NOMBRE DE CONSULTATIONS PUBLIQUES RÉALISÉES ANNUELLEMENT



Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et de la reddition de comptes annuelle de l'Office de consultation publique de Montréal.

Suivi budgétaire périodique

Selon les saines pratiques de gestion, des contrôles de suivi budgétaire devraient être mis en place afin de suivre et de contrôler le budget de façon périodique, notamment par la réalisation d'analyses comparatives et l'atteinte de la cible budgétaire. À l'OCPM, le suivi budgétaire est informel et aucune reddition de comptes budgétaire périodique n'est soumise au SF. En effet, considérant l'interprétation du statut distinct de l'OCPM par le SF, ce dernier ne requiert pas l'obtention de l'évolution budgétaire trimestriellement, tel qu'exigé à l'ensemble des UA de la Ville.

De plus, comme l'OCPM utilise les systèmes financiers de la Ville pour le traitement de ses opérations financières, le SF mentionne que l'organisme est sujet aux mêmes contrôles budgétaires que ceux appliqués aux UA de la Ville concernant le respect de l'enveloppe budgétaire³⁰. Ces contrôles consistent en des blocages des systèmes informatiques qui ne permettent pas de dépenser au-delà des montants budgétés pour chaque catégorie du budget.

³⁰ Soulignons que l'Office de consultation publique de Montréal reçoit une contribution financière contrairement aux unités d'affaires qui reçoivent une enveloppe budgétaire.

La mise en place de ce mécanisme permet à l'OCPM de demander au SF d'exécuter des transferts entre sous-postes budgétaires afin de respecter son enveloppe budgétaire globale.

Or, malgré ce mécanisme en place, l'OCPM détermine seul le montant de crédits supplémentaires en s'appuyant sur l'article 82³¹ de la Charte lorsqu'il y a des dépenses engagées près ou au-delà des montants initialement budgétés. La demande de crédits supplémentaires est rédigée par l'OCPM qui le soumet aux instances pour approbation. Tel que présenté précédemment au graphique 1, cette situation s'est produite à 5 reprises sur 10 ans.

3.1.3.2. Insuffisance de contrôles pour le traitement des dépenses

En matière de gestion et traitement des dépenses, les mécanismes décisionnels de l'OCPM et les encadrements qui y sont liés ainsi que la mise en place des contrôles internes qui s'y rattachent relèvent de sa présidence.

L'autorisation par la présidence ou le secrétariat général de l'OCPM est le seul contrôle clé³² à l'OCPM en matière de gestion et de traitement des dépenses. Il n'est toutefois pas formalisé. En apposant sa signature, une de ces deux personnes autorise les opérations et les transactions financières qui en découlent et atteste de la conformité avec les encadrements en vigueur. Les autres UA de la Ville impliquées effectuent au mieux un contrôle de rapprochement³³ avant de procéder au paiement.

Encadrement des frais de déplacements et de représentation

Quinze ans après sa création, l'OCPM a mis en place la *Politique de frais de déplacements et de représentation* pour l'OCPM en novembre 2017³⁴. Toutefois, elle n'offre pas un cadre clair intégrant des critères détaillés des frais remboursables ou non selon leur nature ni de modalités à respecter en matière d'autorisation, de disponibilité budgétaire et de rapport de dépenses. En revanche, elle informe de certaines conditions d'autorisations comme les dépenses de déplacements en dehors de la région métropolitaine de Montréal qui doivent être autorisées par la présidente ou le président ou la secrétaire générale ou le secrétaire général. Pour les autres dépenses, les responsabilités et les modalités d'approbation n'y sont pas clairement définies à l'exception du fait que toute dérogation aux directives doit être autorisée par la présidence ou le secrétariat général.

³¹ Le conseil municipal met à la disposition de l'Office de consultation publique de Montréal les sommes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

³² Un contrôle clé est un contrôle qui est exigé pour fournir l'assurance raisonnable que des erreurs ou des pertes importantes seront empêchées ou détectées en temps opportun. C'est le contrôle parmi un nombre de contrôles disponibles qui est jugé le plus optimal.

³³ Le rapprochement : permet d'assurer la concordance de deux éléments et d'identifier les éléments en suspens à expliquer, comparaison entre documents appropriés.

³⁴ Pour la période antérieure à novembre 2017, nous n'avons pas eu la démonstration qu'un encadrement était en place concernant les frais de déplacements et de représentation et guider les membres du personnel, afin de connaître les dépenses admissibles et de les documenter (basé sur la lettre de la vérificatrice générale de la Ville de Montréal datée du 13 septembre 2017 dirigée à l'attention de la présidente et du secrétaire général).

La *Politique de frais* s'avère être moins restrictive que la *Directive sur les déplacements à la demande de l'employeur et dépenses afférentes*³⁵ et la *Directive sur les frais de réunion de travail, d'accueil et de réception, frais de représentation*³⁶ de la Ville qui sont applicables sur la période auditée et qui sont connues de l'OCPM.

Ces directives de la Ville déterminent les rôles et les responsabilités de la requérante ou du requérant et de la supérieure ou du supérieur hiérarchique tels que ceux en lien avec le respect de la nature des dépenses sous peine de sanction, le délai requis pour produire une demande d'approbation, le suivi des crédits budgétaires ainsi que l'approbation ou le refus d'une dépense. Ces encadrements détaillent également les informations attendues d'une allocation de dépenses, définissent en quoi consiste une pièce justificative et précisent la hiérarchie d'approbation des rapports de dépenses tout en spécifiant que le remboursement ne peut être approuvé par la même personne qui a engagé ces frais (autoapprobation). Enfin, elles donnent des critères précis en matière d'admissibilité des dépenses tels que :

- ◆ Aucune charge relative au prolongement d'un séjour à titre personnel pour le membre du personnel ou l'accompagnatrice ou l'accompagnateur de celui-ci ne peut faire l'objet d'une autorisation de déplacement;
- ◆ Lors du recours à un taxi, il convient de fournir une pièce justificative et indiquer le point de départ et la destination. Également, les frais de déplacements de/vers son lieu de travail habituel ou le lieu de travail désigné à partir de sa résidence ou de son lieu de télétravail ne sont pas admissibles à un remboursement;
- ◆ Le paiement ou le remboursement pour les frais de consommation alcoolisée pris durant des repas est de nature exceptionnelle et uniquement lors de la présence de représentantes et représentants externes dans un but de faire la promotion de la Ville.

Ces encadrements apparaissant dans les directives de la Ville qui permettent de clarifier les rôles et les responsabilités, le type et les critères d'admissibilité des dépenses sont absents dans la *Politique de frais* de l'OCPM. Qui plus est, la *Politique de frais* n'est pas complétée par une procédure précisant comment traiter une dépense au sein de l'OCPM et la contrôler.

Confusion sur le respect des encadrements de la Ville de Montréal en matière de dépenses par la présidence

L'application de la politique de la Ville en matière de dépenses des 2 dernières présidentes est confuse dans la mesure où les politiques et directives de l'OCPM s'appliquent à elles alors que leur contrat de travail respectif prévoit l'obligation de respecter certains encadrements de la Ville en matière de remboursement de frais. Selon leur contrat, les 2 dernières présidentes sont respectivement soumises aux articles 10 et 14 des conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville applicables lors de leur entrée en fonction en septembre 2014 et février 2022. Ces articles stipulent que les cadres peuvent obtenir des remboursements de dépenses de fonction ainsi que des frais de déplacements et dépenses afférentes conformément aux encadrements administratifs en vigueur et selon les conditions qui y sont prévues.

³⁵ Encadrement administratif: C-RF-SFIN-D-21-001 et antérieurs.

³⁶ Encadrement administratif: C-OG-SFIN-D-21-001 et antérieurs.

À cet égard, et malgré la présence de cette obligation aux contrats de travail des présidentes respectives, le Service des ressources humaines de la Ville a considéré que l'OCPM était un organisme totalement indépendant et que ses membres du personnel n'étaient pas assujettis aux encadrements de la Ville.

Or, selon les contrats de travail des deux dernières présidentes, les directives de la Ville en matière de remboursement de frais auraient dû être suivies par les présidentes. Nous considérons que la Ville aurait dû s'assurer de l'application de ses encadrements en matière de dépenses administratives pour l'OCPM, minimalement pour la présidence considérant les clauses au contrat de travail. Pour ce qui est du personnel de l'OCPM, étant donné les dépassements budgétaires fréquents, l'absence de mécanismes de surveillance à l'OCPM, l'absence d'avis juridique pour la Ville sur la question de l'indépendance administrative de l'OCPM, cette dernière aurait dû se questionner sur son rôle et ses responsabilités en matière de surveillance des dépenses administratives. Les changements apportés par le projet de loi 39 remédieront à cette confusion.

Utilisation des formulaires de la Ville de Montréal pour le traitement des dépenses de l'Office de consultation publique de Montréal

Sans être prévu à la *Politique de frais* de l'OCPM, il est d'usage d'utiliser les formulaires de la Ville pour chacune des dépenses engagées nécessitant un remboursement de frais par dépôt électronique ou engagées par carte de crédit corporative. Il existe deux types de formulaires : *Demande de remboursement* et *Demande d'autorisation et de remboursement (frais d'accueil, réception, représentation et réunion)*. L'obligation d'utiliser ces formulaires ainsi que la nature de la dépense à laquelle ils s'appliquent ne sont pas spécifiées dans un document de référence. Le premier formulaire prévoit un espace dédié pour l'approbation de la dépense via la signature d'un supérieur immédiat. Le second formulaire indique que *l'approbation de la dépense se fera électroniquement*. Or, l'OCPM déclare ne pas utiliser les approbations électroniques du Système intégré Montréal (SIMON) pour les dépenses engagées par cartes de crédit. Aussi, chaque dépense engendrée hors d'un voyage est traitée individuellement à l'aide de ces formulaires, et ce, conformément aux pratiques courantes de la Ville.

Délégation de pouvoirs

La présidence peut approuver toutes les dépenses engagées par l'OCPM. Une délégation de pouvoirs nominative à hauteur de 15 k\$ d'approbation de dépenses s'applique au secrétariat général. Cependant, cette délégation ne fournit aucune précision quant à la nature des dépenses admissibles (catégories) ni de mention indiquant qui doit approuver les dépenses de cette personne.

Par ailleurs, un ancien secrétaire général, à la retraite depuis plus de 15 mois, apparaît toujours comme représentant d'instance décisionnelle dans la délégation de pouvoirs³⁷ de SIMON au moment de nos travaux. Cette situation met en lumière l'absence de suivi et de mises à jour périodiques de la documentation relatant les autorisations logiques³⁸ dans SIMON.

³⁷ Hiérarchie dans le Système intégré Montréal.

³⁸ Le 17 mai 2024, le Service des finances nous a informé que les accès logiques dans la hiérarchie SIMON ont été retirés le 7 mars 2023 et que le document n'a pas été mis à jour.

Préapprobation des dépenses

Aucun processus formel et documenté de préapprobation des dépenses engagées par carte de crédit ou remboursement de frais n'est en place. Dans la pratique, l'approbation intervient une fois la dépense engagée, ce qui ne laisse pas la place à un mécanisme de préapprobation permettant d'autoriser et de planifier certains types de dépenses et de fixer une limite. Dans le cas plus particulier des voyages, le formulaire utilisé inclut une section de préapprobation à laquelle les dates de signature retrouvées ne sont pas antérieures aux voyages, laissant davantage penser à une autorisation de remboursement qu'à une préapprobation.

Approbation des dépenses

Bien que l'obtention d'une approbation ne soit pas explicitement détaillée pour l'ensemble des dépenses à la *Politique de frais* de l'OCPM, ce mécanisme est le principal contrôle clé en place à l'OCPM pour le traitement des dépenses. Les principaux garants de ce contrôle sont la présidente ou le président et/ou la secrétaire générale ou le secrétaire général, seules personnes bénéficiant d'autorisations de transactions financières en fonction de leurs délégations de pouvoirs respectives. À défaut d'être mentionné à la *Politique de frais* de l'OCPM, un contrôle efficace induit que l'acte d'approbation s'accompagne par une vérification du respect des encadrements en vigueur.

Conformément aux formulaires utilisés, il serait attendu que les dépenses des secrétaires généraux soient approuvées par la présidence. Cependant, aucun document ne le précise clairement. En pratique, les secrétaires généraux approuvaient la majorité de leurs propres dépenses. L'efficacité du contrôle est ainsi presque nulle puisqu'aucun regard additionnel ne permet de détecter des erreurs, de s'assurer de l'application de l'encadrement en vigueur ou que la dépense a été adéquatement autorisée. Dans le cas de la présidence, l'absence d'un supérieur immédiat la soustrait à l'application de ce type de contrôle³⁹, mais rien n'indique si l'approbation de la secrétaire générale ou du secrétaire général ou d'une tierce personne est obligatoire ou facultative.

L'évaluation de la conformité des pratiques d'approbation au regard de la *Politique de frais* de l'OCPM et des délégations de pouvoirs a fait l'objet d'une analyse par le BVG sur la base d'un échantillon (200 transactions totalisant des dépenses engagées en 2018, 2019, 2022 et 2023⁴⁰ par des membres de la direction à hauteur d'environ 31 k\$). L'application des contrôles est non conforme à la *Politique de frais* pour 56 % des transactions encourues par 1 membre de la direction, ce qui représente un montant de 18 k\$ (soit 59 % du montant des dépenses échantillonnées) (tableau 3). C'est principalement du côté de la fonction de secrétaire général que les transactions sont non-conformes (autoapprobation, formulaire ou signature d'approbation absente) avec 93 % des transactions pour 16 k\$.

Soulignons que 15 % des transactions échantillonnées (soit un total de 9 k\$) représentent 30 cas d'autoapprobation des dépenses, dont 29 sont liés à 1 seul des secrétaires généraux en poste durant la période de référence.

³⁹ Dans certains cas, la dépense engagée par la présidente est autorisée par le secrétaire général, seule autre personne bénéficiant d'une délégation de pouvoirs financiers, toutefois cette autorisation est contraire à l'esprit du contrôle tenu du lien de subordination.

⁴⁰ Les années 2020 et 2021 n'ont pas été retenues, car jugées non représentatives de la situation qui prévalait à l'Office de consultation publique de Montréal en raison de la pandémie de la COVID-19.

TABLEAU 3 | **CONFORMITÉ DE L'APPROBATION DES DÉPENSES ENGAGÉES PAR LA DIRECTION**
PORTRAIT DES ANNÉES 2018, 2019, 2022 ET 2023

| DÉPENSE ENGAGÉE PAR | | CONFORME ^[a] | | NON CONFORME ^[b] | | TOTAL | |
|---------------------|-------------|-------------------------|------|-----------------------------|------|-----------|-------|
| PRÉSIDENTE | NOMBRE | 80 | | 18 | | 98 | |
| | POURCENTAGE | 82 % | | 18 % | | 100 % | |
| | MONTANT | 11 442 \$ | | 2 371 \$ | | 13 813 \$ | |
| | POURCENTAGE | 83 % | | 17 % | | 100 % | |
| SECRÉTAIRE GÉNÉRAL | NOMBRE | 8 | | 94 | | 102 | |
| | POURCENTAGE | 8 % | | 92 % | | 100 % | |
| | MONTANT | 1 248 \$ | | 15 906 \$ | | 17 154 \$ | |
| | POURCENTAGE | 7 % | | 93 % | | 100 % | |
| TOTAL | NOMBRE | 88 | 44 % | 112 | 56 % | 200 | 100 % |
| | MONTANT | 12 690 \$ | 41 % | 18 277 \$ | 59 % | 30 967 \$ | 100 % |

[a] Conforme: la dépense a été approuvée par la présidente pour les dépenses du secrétaire général, ou par la présidente même ou le secrétaire général dans le cas d'une dépense engagée par la présidente.

[b] Non conforme: formulaire absent; aucune signature dans le formulaire; signature du requérant (parallèle d'approbation) absente, pour les dépenses de la présidente et du secrétaire général; signature du requérant (parallèle d'approbation) est celle du secrétaire général; pour les dépenses du secrétaire général (autoapprobation); signature d'autoapprobation par le secrétaire général.

Source: Portrait produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations collectées par ce dernier à partir des documents de l'Office de la consultation publique de Montréal.

Cette analyse démontre l'inefficacité du contrôle d'approbation des dépenses engagées par un membre de la direction de l'OCPM notamment pour la fonction de secrétaire général.

Implication du Service des finances limitée aux traitements des transactions financières

Afin de traiter les dépenses payées par carte de crédit dans SIMON, l'OCPM transmet les relevés par courriel au SF, en inscrivant en copie conforme le nom du secrétaire général, et en joignant un fichier détaillant l'imputation des frais, et ce, sans les pièces justificatives.

Le SF procède directement au paiement des dépenses engagées sur les cartes de crédit sans toutefois pouvoir en valider la justification et le bien-fondé étant donné que les pièces justificatives sont conservées à l'OCPM. Le SF précise qu'il est de la responsabilité de l'OCPM de conserver les pièces justificatives liées aux dépenses de cartes de crédit, et ce,

conformément aux pratiques courantes de la Ville pour ses UA. Ainsi, pour ces dépenses, le SF n'effectue pas de contrôles spécifiques et les mécanismes de contrôle ne relèvent que de l'OCPM.

Aucun mécanisme autre que l'approbation de la dépense par l'OCPM n'est en place pour assurer le respect des encadrements applicables.

Contrôles exercés par le Service du greffe pour les remboursements de frais

Pour rappel, le SG traite pour son compte la demande d'achat à travers le système dédié Saisie décentralisée des factures, ce qui inclut les dépenses engagées dans le cadre de remboursement de frais telles que les dépenses de voyage.

À cet effet, les pièces justificatives et les formulaires de « *Remboursement de frais* » sont transmis au SG pour traitement avant que le SF émette le paiement. Le SG contrôle la présence d'une signature autorisée au formulaire et la présence d'une pièce justificative concordante. Toutefois, la conformité de cette dernière au regard des barèmes de la Ville (pour les dépenses de frais de repas et indemnités forfaitaires réclamées dans le cadre d'un voyage) n'est pas contrôlée par le SG. Ce dernier, se basant sur l'historique présumé de l'indépendance administrative de l'OCPM, considère que l'OCPM n'était pas tenu de respecter les règles de la Ville. De plus, il n'a pas accès à la *Politique de frais* de l'OCPM.

En conclusion, il en ressort que l'application d'un contrôle de conformité aux encadrements en vigueur en matière de gestion des dépenses relève uniquement de l'OCPM. Cet état résulte du fait que les UA de la Ville, convaincues de l'indépendance administrative de l'OCPM, laissaient à cette dernière la responsabilité de contrôler ses dépenses. Ainsi, leur intervention se limitait principalement à la saisie des informations liées aux dépenses et à l'exécution de leur paiement alors que rien ne les exonérait de jouer un rôle administratif plus actif dans le contrôle des dépenses engagées par l'OCPM.

3.1.4. Insuffisance de la reddition de comptes aux instances de la Ville de Montréal

L'OCPM a effectué à chaque année de 2014 à 2022, une reddition de comptes au CM avec le dépôt de son rapport annuel d'activités (RA) par le biais du Système de gestion des dossiers décisionnels⁴¹. La reddition de comptes est faite au CM au moins 1 fois l'an comme requis à l'article 83 de la Charte, laquelle ne détermine pas les dispositions de reddition de comptes quant à son contenu⁴², mais uniquement sa fréquence.

Les RA, présentés au CM et également publiés sur le site Internet de l'OCPM, présentent entre autres :

- ◆ la mission et les mandats de l'OCPM;
- ◆ un résumé des consultations réalisées avec les volumes traités et les résultats des mandats confiés;

⁴¹ Le Système de gestion des dossiers décisionnels est l'outil qui soutient et structure toutes les décisions prises par les instances politiques de la Ville de Montréal ainsi que d'autres décisions déléguées aux fonctionnaires et membres du personnel.

⁴² L'Office de consultation publique de Montréal rend compte au conseil municipal de ses activités à la demande de celui-ci ou du comité exécutif et au moins une fois l'an (article 83 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*).

- ◆ un descriptif des activités de rayonnement et de communication;
- ◆ la répartition des dépenses du budget.

Reddition de comptes en matière de gestion budgétaire

La section du RA présentant la répartition des dépenses du budget annuel alloué par la Ville à l'OCPM était très brève et se limitait à une seule page pour les années allant de 2014 à 2022. Jusqu'en 2021, seul le budget réel était présenté sommairement, et ce, sans aucun comparatif (année précédente ou budget annuel initial versus réel et par catégorie de dépenses).

Les postes budgétaires étaient jusqu'alors peu détaillés, se limitant à :

- ◆ la rémunération et les avantages sociaux;
- ◆ les transports et les communications;
- ◆ les services professionnels et administratifs;
- ◆ la location et l'entretien;
- ◆ les biens non durables.

Le RA de 2022 présente pour la première fois une répartition historique des dépenses, de 2018 à 2022. Bien que cela bonifie la présentation du budget, la reddition de comptes financière demeure insuffisante puisqu'elle n'informe pas les décideuses et décideurs, le CM ainsi que les citoyennes et citoyens quant à l'utilisation des fonds publics en lien avec ses activités de l'année écoulée ainsi que des orientations prises ou des choix stratégiques de l'OCPM.

D'ailleurs, mentionnons que sur la période auditée, le budget réel au RA ne correspond pas aux EF annuels audités, plus fiables, pour confirmer les résultats réels. À cet égard, nous relevons que chaque année, les EF audités ne sont pas finalisés au moment de l'émission du RA (le délai de 120 jours⁴³ pour produire les EF n'est pas respecté). Pour certains des EF produits et examinés, des écarts ont été relevés par rapport aux valeurs présentées dans les RA, variant en valeur absolue de 1,5 % à 7,2 %. Comme ces EF ne sont pas déposés au CM, l'information financière qu'ont les élues et élus relativement à l'OCPM n'est pas toujours exacte. Finalement, soulignons que les EF de 2022 et de 2023 n'ont toujours pas été finalisés au moment de produire ce rapport d'audit.

Reddition de comptes en matière de rayonnement international

La reddition de comptes en matière de rayonnement international figure aux RA de l'OCPM qui, pour rappel, sont présentés au CM et publiés sur le site Internet de l'OCPM. L'OCPM décrit au RA ses activités de rayonnement au niveau local, national et international ainsi que ses relations et collaborations avec les différents partenaires étrangers⁴⁴ depuis de nombreuses années (de 2014 à 2022). L'OCPM se déplace régulièrement pour partager son expertise avec ses pairs, notamment européens, africains et sud-américains. Cependant, la lecture des RA

⁴³ Art. 81 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

⁴⁴ Dont entre autres l'Observatoire International de la Démocratie Participative, l'Organisation de coopération et de développement économique, le Centre Jacques-Cartier.

ne permet pas de connaître les ressources consacrées à ces activités de rayonnement (en termes de budget (\$), de personnes (nombre de jours/personne) et du nombre de missions étrangères), les retombées et les avantages des participations aux activités internationales et leur utilité pour l'OCPM. Concrètement, les bénéfices des activités de rayonnement international pour la Ville et les citoyennes et citoyens de Montréal ne sont pas présentés.

Rappelons que l'OCPM n'a pas de plan stratégique ou de plan directeur documenté établissant, entre autres, la vision, les orientations, les priorités et les objectifs justifiant les activités de promotion et de rayonnement international. Un tel plan régulièrement actualisé et communiqué aux élu·es et élu·es les informerait des orientations stratégiques de l'OCPM de manière transparente en vue d'obtenir ou de maintenir l'adhésion quant aux activités de promotion et de rayonnement international.

Pour toutes ces raisons et bien que la Ville soit l'unique bailleur de fonds de l'OCPM, l'utilisation réelle et détaillée des fonds publics par catégorie de dépenses et en comparaison avec ce qui était initialement prévu n'a pas fait l'objet d'une reddition de comptes à la Ville. Même s'il détermine le budget nécessaire aux fonctions de l'OCPM, le CM n'est pas en mesure d'évaluer la gestion saine et prudente des fonds publics confiés et ne peut pas examiner l'allocation budgétaire pour certaines activités.

3.2. Dépenses de fonction de l'Office de consultation publique de Montréal

3.2.1. Avis aux lectrices et lecteurs quant à la disponibilité et l'accessibilité partielle des dossiers de comptes de frais de l'Office de consultation publique de Montréal

Dans le cadre de cet audit, nos travaux ont couvert la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 octobre 2023⁴⁵. Ils ont principalement porté sur les comptes de frais⁴⁶ de la présidence et du secrétariat général (la direction). Certains remboursements de frais aux membres du personnel⁴⁷ et des dépenses facturées par une agence de voyages ont aussi été pris en compte. L'analyse des dépenses s'appuie sur des documents consignés dans les dossiers par l'OCPM, seul dépositaire des pièces justificatives originales. Seuls ceux couvrant la période allant de 2018 à 2023 étaient entièrement disponibles, en version physique ou numérique. Les documents liés aux dépenses engagées avant 2018 ont été retrouvés, fin janvier 2024, par le BVG dans des boîtes destinées au déchetage et situées dans un local annexé au bureau de l'OCPM.

Ainsi, la couverture de la période allant de 2014 à 2017 (4 ans) est parcellaire. Ce sont près de 22 % des comptes de frais générés par carte de crédit qui n'ont pu être retracés (respectivement 16 mois pour le secrétaire général et 5 mois pour la présidente). L'information recueillie par le BVG pour la période de 2014 à 2017 est donc incomplète et n'a pas permis

⁴⁵ Nous n'avons pas tenu compte de la période faisant suite à la crise médiatique de l'Office de consultation publique de Montréal qui a débuté le 3 novembre 2023 et a mené à sa mise sous tutelle par la Ville de Montréal.

⁴⁶ Selon la définition de l'Office québécois de la langue française, il s'agit du Relevé des dépenses de caractère personnel qu'une personne au service d'un organisme ou d'une entreprise peut engager en raison de la nature de son travail, et qui lui seront remboursées.

⁴⁷ Il s'agit des remboursements de frais demandés dans le cadre de déplacements hors du Canada.

l'obtention d'une vue exhaustive de la justification de ce type de dépense. Toutefois, les observations que le BVG a pu faire des données ainsi collectées montrent une situation qui, de manière générale, ne diffère pas de celle observée en 2018 et après.

Une compilation des données, à partir de la documentation disponible, a dû être reconstituée pour fin d'analyse des dépenses de l'OCPM. Pour les raisons de non-disponibilité évoquées précédemment, notre audit s'est davantage orienté sur les informations obtenues pour la période allant de janvier 2018 à décembre 2019 et de janvier 2022 à octobre 2023 (la période de référence) pour laquelle une information entière en matière de compte de frais était accessible. Les années 2020 et 2021 n'ont toutefois pas été retenues, car jugées non représentatives de la situation qui prévalait à l'OCPM en raison de la pandémie de la COVID-19, avec notamment une période de confinement, incluant la fermeture de lieux publics comme les restaurants et un ralentissement imposé des voyages à l'étranger. Basés sur ces 4 années, les travaux du BVG couvrent de manière quasi équivalente les 2 dernières présidences de l'OCPM et plus spécifiquement 24 mois pour l'avant-dernière présidence⁴⁸ et 20 mois pour la dernière présidence⁴⁹ de la période couverte par notre audit. Ils permettent aussi d'évaluer la conformité à la *Politique de frais* pour l'OCPM instaurée en novembre 2017.

3.2.2. Caractéristiques de la portée des dépenses de comptes de frais auditées de l'Office de consultation publique de Montréal

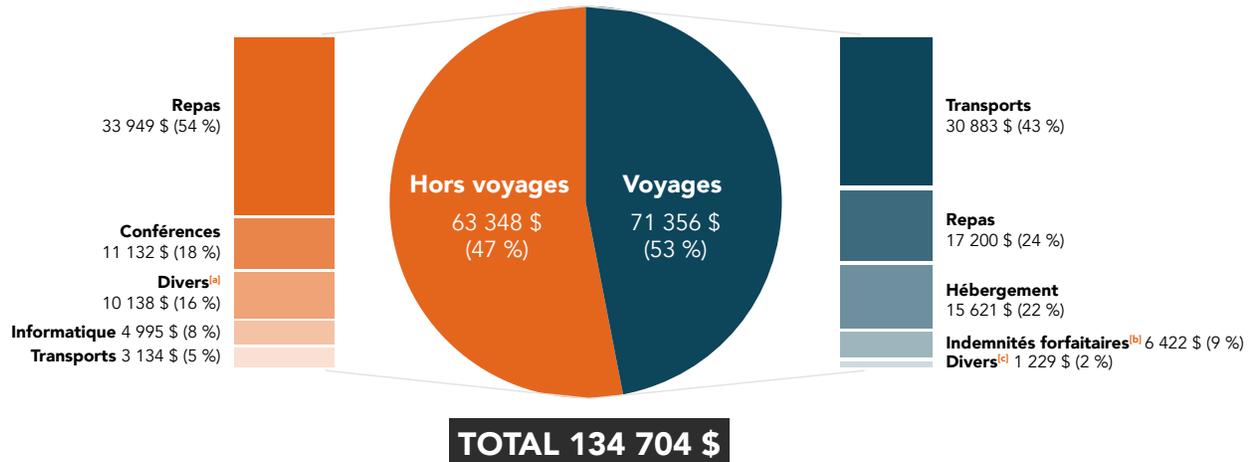
Les dépenses de l'OCPM analysées par le BVG pour la période de référence (soit la période de 2018, 2019, 2022 et 2023) totalisent 1 129 transactions pour un montant de 134 704 \$ (graphique 3) qui se caractérise comme suit:

- ◆ 53 % (71 k\$) des dépenses concernent des déplacements générés pour des activités de promotion ou de rayonnement de l'OCPM, tandis que 47 % (63 k\$) sont des dépenses effectuées dans la région métropolitaine de Montréal, soit dans le cadre des affaires courantes de l'OCPM;
- ◆ 56 % (75 k\$) ont été générées par une carte de crédit appartenant à un membre de la direction de l'OCPM, 32 % (43 k\$) résultant de remboursements de frais, incluant des indemnités forfaitaires pour faux frais, et 12 % (17 k\$) concernent des factures d'agences de voyages;
- ◆ 58 % du total des dépenses ont été initiés en 2018 et 2019 et 42 % après la période de la pandémie de la COVID-19;
- ◆ 89 % (119 k\$) des dépenses totales ont été engagées directement par les membres de la direction. Un membre de la direction est responsable à lui seul de 32 % (43 k\$) des dépenses totales de la période de référence;
- ◆ 74 % se focalisent sur 3 postes de dépenses :
 - 37 % (51 k\$) frais de repas;
 - 25 % (34 k\$) frais de transport;
 - 12 % (16 k\$) frais d'hébergement.

⁴⁸ C'est-à-dire la présidente de 2014 à 2021.

⁴⁹ L'avant-dernière présidence a été en fonction du 24 février 2022 au 21 novembre 2023.

GRAPHIQUE 3 | PORTRAIT DES DÉPENSES DE FONCTION EFFECTUÉES POUR LES ANNÉES 2018, 2019, 2022 ET 2023



- [a] Divers (hors voyages) : représente des dépenses relatives notamment à des frais de visibilité et de marketing essentiellement, et dans une moindre mesure des frais administratifs (ex. : la téléphonie, l'internet).
- [b] Indemnités forfaitaires, aussi appelées « faux frais » : montants journaliers destinés à couvrir certaines dépenses accessoires dans le cadre des déplacements de plus d'une journée.
- [c] Divers (voyages à l'international) : représente des dépenses relatives à des conférences et à des frais administratifs (ex. : la téléphonie, l'internet, l'informatique).

Source : Portrait produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations fournies par l'Office de consultation publique de Montréal.

3.2.3. Justification partielle des dépenses de comptes de frais audités de l'Office de consultation publique de Montréal

Selon la *Politique de frais de déplacements et de représentation (Politique de frais)* de l'OCPM, une pièce justificative détaillée doit être fournie lors de la réclamation de frais de représentation et de repas. Pour les frais de déplacements, la *Politique de frais* ne demande qu'une preuve de paiement. Par contre, elle ne détaille pas les caractéristiques attendues d'une pièce justificative, c'est pourquoi nous avons retenu celles édictées par les encadrements de la Ville en vigueur⁵⁰ à titre de bonne pratique. Une pièce justificative y est alors définie comme suit :

« ... un document en provenance d'un fournisseur servant à enregistrer une transaction et à justifier l'existence de celle-ci. Il comprend le nom du fournisseur, la date, le montant et le descriptif. Un reçu de transaction de carte de crédit n'est pas une pièce justificative, mais constitue un complément d'information qui pourrait être utile. »

Également, la *Politique de frais* de l'OCPM demande aux membres du personnel de donner la raison des rencontres lors de la réclamation de frais de représentation et de repas. Plus précisément, il est attendu que le formulaire de remboursement de ces frais comporte le nom des participantes et participants, leurs fonctions, et le motif détaillé de la rencontre⁵¹.

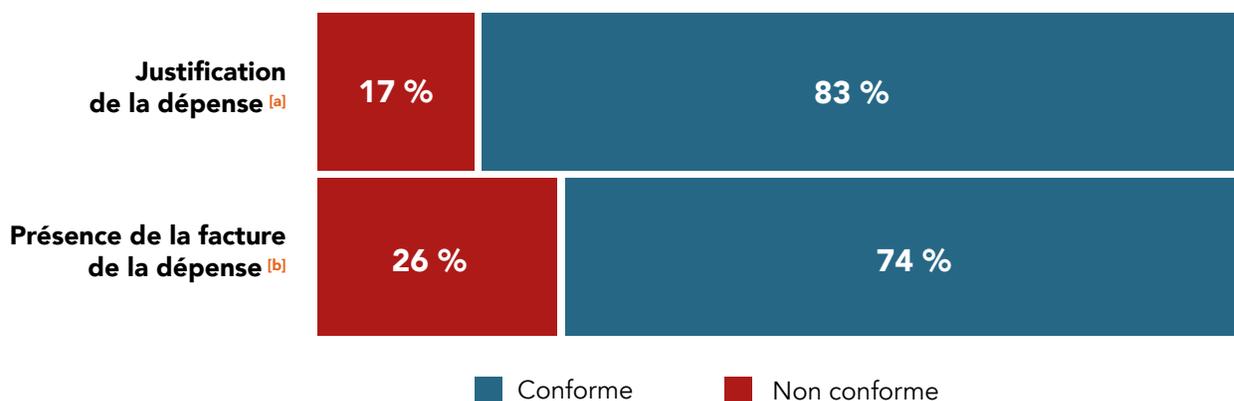
⁵⁰ Directive de déplacements à la demande de l'employeur et dépenses afférentes (C-RF-SFIN-D-21-001).

⁵¹ Le remboursement de ces frais ne sera généralement pas autorisé lorsque celles-ci sont avec des élu·es et élu·es ou des fonctionnaires de la Ville de Montréal.

Notre analyse s'appuie sur ces éléments, alors considérés comme des prérequis, pour s'assurer qu'une dépense est engagée dans l'intérêt de l'OCPM et respecte un usage adéquat des fonds publics.

Dans ce contexte, nous relevons qu'en excluant le cas des indemnités forfaitaires pour repas ou faux frais lors d'un déplacement (qui ne réclame pas d'évidence matérielle), l'OCPM ne dispose pas de pièces justificatives probantes, telles que définies précédemment, pour 1 dépense sur 4. De plus, 17 % des formulaires utilisés ne sont pas appuyés par une justification écrite renseignant la raison de la dépense.

FIGURE 2 | **PORTRAIT DE LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES DE FONCTION ET DE LA PRÉSENCE DE PIÈCES JUSTIFICATIVES POUR LES ANNÉES 2018, 2019, 2022 ET 2023**



[a] Une raison (exhaustivité ou pas) a été fournie par l'Office de consultation publique de Montréal pour justifier la dépense.

[b] Excluant les transactions relatives aux indemnités forfaitaires (*per diem*), qui ne requièrent pas de facture d'après les directives en vigueur.

Source : Portrait produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations fournies par celui-ci à partir des documents de l'Office de consultation publique de Montréal.

Basé sur ces manquements, l'OCPM ne respecte pas les encadrements et les règles de références visant à démontrer un usage approprié des fonds publics qui lui sont confiés.

En outre, la présence d'une justification et d'une facture ne suffit pas. L'évaluation de la recevabilité d'une dépense réclame une explication suffisante et une preuve convaincante. À défaut d'avoir cette information, la légitimité d'une dépense pourrait être remise en question. Des dépenses relevées au cours de la période retenue illustrent ces manquements et sont détaillées dans les sections suivantes.

3.2.4. Analyse des dépenses effectuées par l'Office de consultation publique de Montréal dans la région métropolitaine de Montréal

La période de référence couvre 2 présidences distinctes, respectivement sur les années 2018-2019 et 2022-2023⁵². Quelle que soit la direction en place, le poste budgétaire le plus significatif est celui lié aux frais de repas avec des dépenses de 17 k\$ chacune.

3.2.4.1. Conformité des frais de repas aux barèmes de la Ville de Montréal

Tel que mentionné à la *Politique de frais de déplacements et de représentation (Politique de frais)* pour l'OCPM, les prix des repas doivent s'inspirer⁵³ des barèmes utilisés par la Ville, qui se réfère à l'appendice C de la *Directive fédérale sur les voyages du Conseil national mixte* et fait généralement⁵⁴ l'objet d'une actualisation bisannuelle. En date du 1^{er} avril 2024, les montants de références permis pour des frais de repas sont les suivants :

- ◆ 24,90 \$ pour un déjeuner;
- ◆ 25,20 \$ pour un dîner;
- ◆ 61,85 \$ pour un souper.

Les frais de repas engagés sur la période pour laquelle la nature et l'heure de la dépense étaient identifiables soit un total de 411 transactions pour 33 949 \$ (tableau 4) ont pu être comparés aux barèmes en vigueur au moment de la dépense afin d'évaluer la conformité aux attentes exprimées par l'encadrement applicable.

Il en ressort que 80 % du montant des dépenses de repas engagées, soit 27 k\$ sur le total de 34 k\$ dans la région métropolitaine de Montréal dépassent les barèmes en place. Le montant de ces dépassements totalise 5 468 \$ sur la période retenue avec des écarts pouvant excéder plus de 4 fois le barème recommandé.

⁵² La présidence de l'Office de consultation publique de Montréal a été vacante pendant presque deux mois en 2022.

⁵³ Selon la définition en ligne du dictionnaire Larousse, il s'agit de : prendre quelqu'un pour modèle de son action, trouver des idées, des exemples chez quelqu'un, dans quelque chose.

⁵⁴ À l'exception de l'année 2017.

TABLEAU 4 | **DÉPENSES ENCOURUES PAR LES MEMBRES DE LA DIRECTION EN FRAIS DE RESTAURATION : COMPARAISON AU BARÈME EN VIGUEUR PORTRAIT DES ANNÉES 2018, 2019, 2022 ET 2023**

| COÛT PAR RAPPORT AU BARÈME | NOMBRE DE TRANSACTIONS ^[a] | | DÉPENSES ENCOURUES ^[b] | |
|---|---------------------------------------|--------------|--|--------------|
| | NOMBRE | POURCENTAGE | MONTANTS DANS LA TRANCHE DE COÛT PAR RAPPORT AU BARÈME | POURCENTAGE |
| Dépense inférieure ou égale au barème | 162 | 40 % | 6 771 \$ | 20 % |
| 1 à 2 fois le barème | 140 | 34 % | 12 548 \$ | 37 % |
| 2 à 3 fois le barème | 91 | 22 % | 12 026 \$ | 35 % |
| 3 à 4 fois le barème | 10 | 2 % | 1 531 \$ | 5 % |
| Plus de 4 fois le barème | 4 | 1 % | 915 \$ | 2 % |
| Respect du barème non évalué (calculé) ^[c] | 4 | 1 % | 159 \$ | 1 % |
| TOTAL | 411 | 100 % | 33 949 \$ | 100 % |

[a] Le nombre de transactions qui se trouvent dans une tranche donnée par rapport au barème applicable. Par exemple, 91 transactions ont une valeur monétaire qui dépasse de 2 à 3 fois le barème.

[b] L'équivalent monétaire du nombre de transactions qui se trouvent dans une tranche donnée par rapport au barème applicable. Par exemple, les 91 transactions ayant individuellement une valeur monétaire qui dépasse de 2 à 3 fois le barème totalisent, dans leur ensemble, 12 026 \$.

[c] Le respect du barème n'a pas pu être évalué pour ces dépenses, car nous n'avions pas des informations sur l'heure de la journée à laquelle le repas a eu lieu ni sur le nombre de convives présents.

Source: Portrait produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations collectées par celui-ci à partir des documents de l'Office de consultation publique de Montréal.

Certes la *Politique de frais* pour l'OCPM prévoit que des exceptions sont possibles (ex. : le prix du repas, la consommation d'alcool, la présence d'élu(e)s et d'élus(e)s ou de fonctionnaires de la Ville) après accord du secrétaire général ou de la présidente. Toutefois, la régularité et l'étendue du non-respect du barème confirment que l'exception était généralement la règle pour les membres de la direction et ne témoigne pas d'une pratique soucieuse du respect de ces barèmes. En outre, la dérogation aux barèmes de la Ville n'est pas explicitement spécifiée et justifiée aux formulaires audités pour être autorisée comme telle.

Ces lacunes permettent d'émettre un doute raisonnable sur l'efficacité des mécanismes en place et sur le manque d'imputabilité pour s'assurer que les frais de repas engagés par la présidence ou le secrétariat général au sein de l'OCPM sont gérés conformément aux principes de bonne gestion des fonds publics.

3.2.4.2. Frais de repas à des fins de réunion ou de représentation

La *Politique de frais de déplacements et de représentation (Politique de frais)* pour l'OCPM précise que : « ... des frais de représentation, à Montréal comme en mission, peuvent être autorisés à certaines conditions », sans pour autant que ces dernières soient précisées.

Comme en témoigne le tableau 5, la majorité des dépenses de frais de repas (soit 232 transactions et 72 % du montant total) relève de repas incluant des commissaires ou des convives externes à l'OCPM en plus d'au moins 1 membre de la direction de l'OCPM et est ainsi répertorié comme des frais de repas pour représentation ou réunion pour un total de 24 k\$. Le reste, 28 % du montant représente des frais de repas pour réunion entre membres de la direction seulement pour un total de 9 k\$.

TABLEAU 5 | **RÉPARTITION DES FRAIS DE REPAS ET DE REPRÉSENTATION SELON LE NOMBRE DE PERSONNES IMPLIQUÉES ANNÉES 2018, 2019, 2022 ET 2023**

| NOMBRE DE PERSONNES PRÉSENTES | FRAIS DE REPAS, MEMBRES DE LA DIRECTION SEULEMENT | | | FRAIS DE REPRÉSENTATION, PAR NOMBRE DE CONVIVÉS | | | | TRANSACTIONS EXCLUES ^[b] | TOTAL | |
|---------------------------------------|---|-------------|-------------|---|-------------|-------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------|-------------------------------|
| | 1 PERSONNE | 2 PERSONNES | 3 PERSONNES | TOTAL DIRECTION | 2 PERSONNES | 3 PERSONNES | 4 PERSONNES ET PLUS ^[a] | | | TOTAL FRAIS DE REPRÉSENTATION |
| MONTANT | 3 035 \$ | 5 546 \$ | 793 \$ | 9 374 \$ | 13 558 \$ | 4 660 \$ | 6 101 \$ | 24 319 \$ | 257 \$ | 33 949 \$ |
| NOMBRE DE TRANSACTIONS | 113 | 59 | 4 | 176 | 158 | 43 | 31 | 232 | 3 | 411 |
| COÛT MOYEN/ TRANSACTION | 27 \$ | 94 \$ | 198 \$ | S. O. | 86 \$ | 108 \$ | 197 \$ | S. O. | n.d. | S. O. |
| COÛT MOYEN/ PERSONNE | 27 \$ | 47 \$ | 66 \$ | S. O. | 43 \$ | 36 \$ | 28 \$ | S. O. | n.d. | S. O. |
| BARÈME MOYEN/ PERSONNE ^[c] | 44 \$ | 23 \$ | 23 \$ | S. O. | 28 \$ | 27 \$ | 33 \$ | S. O. | n.d. | S. O. |
| COÛT MAXIMUM/ TRANSACTION | 80 \$ | 245 \$ | 278 \$ | S. O. | 270 \$ | 265 \$ | 893 \$ | S. O. | n.d. | S. O. |

[a] Une seule transaction qui n'inclut pas des membres de la direction, soit un repas à 6 personnes pour 122 \$ a été considérée.

[b] Les transactions exclues sont celles pour lesquelles il a été impossible d'identifier le nombre de convives, ainsi qu'une transaction de 100 convives d'une valeur de 127,81 \$, pour des collations lors d'une séance de consultation (soit 1,28 \$ par personne et qui tirait la moyenne artificiellement vers le bas).

[c] Le barème moyen par personne est calculé à partir des barèmes réels applicables à chaque transaction. Celui-ci dépend du moment du repas dans la journée et du barème de référence en vigueur à l'Appendice C de la *Directive du Conseil national*.

Source: Portrait produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations collectées par celui-ci à partir des documents de l'Office de la consultation publique de Montréal.

La plus grande partie des frais de repas en dollars (40 % pour un montant de 14 k\$) a été initiée dans le cas d'une rencontre entre un membre de la direction avec un convive externe. En moyenne, les coûts par personne dépassent de 15 \$ le barème de référence. Parmi ces dépenses, nous relevons notamment :

- ◆ Des absences de justification ou de l'information incomplète quant au nom des participantes et participants, leurs fonctions, et un vague motif de la rencontre (si aucun motif) (*Collaboration, Relations publiques, Relation de presse, Entrevue pour un contractuel*). Parmi les invitées et invités pour lesquels le but de la rencontre n'est pas motivé, nous retrouvons un ancien secrétaire général de l'OCPM ayant quitté ses fonctions depuis douze ans, un journaliste d'un quotidien ou encore une administratrice d'un organisme de solidarité internationale dont le lien avec l'OCPM n'est pas justifié et avec laquelle siégeait un membre de la direction de l'OCPM;
- ◆ Prise en charge de plusieurs frais de repas, de sorties et de déplacements totalisant près de 1 k\$ pour 1 membre de la direction, 1 représentant d'une ville étrangère, invité de l'OCPM pour une raison inconnue et 1 interprète (dont la présence n'est pas systématique). Plusieurs de ces factures concernent des dépenses initiées la fin de semaine, dont 1 brunch pour 3 personnes (133 \$). Des dépenses dans des bars de 191 \$ sont également enregistrées, dont 1 sans facture. L'ensemble de ces dépenses ont été autoapprouvées près de 2 mois après avoir été engendrées;
- ◆ 15 factures de restaurants ayant pour justification « Commissaire potentiel » pour un total de 1 537 \$, dont 3 repas avec de l'alcool (sur ces 3 factures, le montant de l'alcool représentait de 19 % à 74 % du montant total de la facture). Parmi les personnes rencontrées, seule 1 a été nommée commissaire (5 jours plus tard), ce qui donne un taux de succès en valeur monétaire dans la recherche de commissaires de 3,5 %. Devant un tel faible taux de succès dans la recherche de commissaires, nous nous questionnons à savoir si les raisons sur les formulaires d'autorisation et de remboursement de frais d'accueil, de réception, de représentation et de réunion sont exactes. Une de ces rencontres s'est déroulée lors d'un souper qui a coûté 270 \$ à l'OCPM (soit 85 \$ en moyenne par personne de plus que le barème de référence).

Plus d'un quart (27 %) de ces transactions concernent des repas où 1 membre de la direction mange seul (pour un montant de 3 k\$). L'essentiel de ces 113 transactions (soit 105 repas ou 93 %) se rapporte à 1 seule personne, membre de la direction, et qui facturait et autoapprouvait régulièrement ses repas à l'OCPM dans le cadre de ses activités courantes. La plupart de ces dépenses concernent l'achat de plats à emporter dans des établissements proches des locaux de l'OCPM et justifiés par des travaux administratifs ou en lien avec 1 consultation exécutée parfois en soirée ou la fin de semaine. La proportion de ces repas individuels pris le soir s'élève à 74 % de ces 105 repas. Ici encore, les justificatifs sur les formulaires présentent peu de détails, voici des exemples de constats qui sont faits :

- ◆ Il est difficile d'établir si la personne se devait de rester au bureau pour travailler en soirée et donc si la dépense était justifiée. D'ailleurs, cette pratique est attribuable à un seul membre du personnel;

2.1. Gouvernance et cadre de gestion à l'Office de consultation publique de Montréal

- ◆ D'autres de ces dépenses sont controversées en raison du manque de rationnel les entourant, par exemple un souper à 80 \$ pris seul dans un restaurant proche des locaux de l'OCPM et incluant 1 bouteille de vin, pour un dépassement de 30 \$ par rapport au barème de référence. La justification mentionne un « conseil d'administration d'un organisme de *solidarité internationale* » dont le lien avec l'OCPM n'est pas justifié et pour lequel ce membre de la direction est un ancien administrateur.

Pour ce qui est des frais de repas pour réunion entre 2 membres de la direction, ils représentent 14 % du nombre de transactions, pour un total de 5,5 k\$ et un coût moyen par personne représentant le double du barème de référence. Il est également arrivé à 4 reprises et pour 793 \$ (soit un prix moyen par personne dépassant de 43 \$ le barème autorisé) que des réunions se tiennent au restaurant avec 3 membres de la direction (période de transition du poste de secrétaire général). La justification de bon nombre de ces réunions au restaurant est vague (ex. : des discussions sur les ressources humaines, sur la gestion administrative ou générale, sur la planification ou le retour de vacances) et parfois accompagnée de consommation d'alcool, par exemple :

- ◆ Dîner pour 2 membres de la direction :
 - « Réunion de gestion générale » pour une facture totale de 245 \$, dont 78 \$ (32 %) d'alcool et 99 \$ de plus par personne que le barème de référence. Si le formulaire mentionne juste 2 personnes, la facture comporte 3 plats principaux et 3 espressos;
 - « Rencontre sur les RH / Direction » pour une facture de 167 \$, soit 60 \$ de plus par personne que le barème de référence. Ici également, la facture comporte 3 plats principaux.
- ◆ Dîner pour 3 membres de la direction :
 - « Discussion sur le projet Montréal 2050 » pour une facture de 278 \$, soit 70 \$ de plus par personne que le barème de référence, dont 66 \$ en alcool.
- ◆ Dîner pour 1 membre de la direction et 1 membre du personnel :
 - « Rencontre dossiers divers » pour une facture de 123 \$, soit 41 \$ de plus par personne que le barème de référence.

En raison de leur récurrence, des coûts occasionnés, de la faiblesse de la justification et de la confidentialité des sujets pouvant être abordés, il est raisonnable de questionner si la tenue de ces discussions dans un lieu public comme un restaurant était judicieuse.

3.2.4.3. Autres frais

Conférences dans la région métropolitaine

Les dépenses dédiées à des conférences sont au nombre de 31 transactions sur la période retenue et totalisent 11,1 k\$. Elles ont toutes été engagées par 1 seul membre de la direction qui bien souvent autoapprouvait la dépense, et la plupart d'entre elles concernent des achats pour des groupes de 3, 5, 6, 8 et 10 personnes pour un montant de 7,3 k\$. Le plus souvent, seul le nom de la conférencière ou du conférencier est renseigné sur les pièces justificatives et aucun rationnel justifiant l'apport de ces conférences à l'OCPM n'est documenté. Par ailleurs, la participation à des conférences en groupe pouvant atteindre 40 % du personnel permanent de l'OCPM ne faisait pas l'objet d'une justification formelle. À titre d'exemples, soulignons :

- ◆ l'achat à 2 reprises d'une table pour 10 personnes pour 1 cocktail-bénéfice d'un organisme de solidarité internationale dont 1 membre de la direction de l'OCPM était administrateur;
- ◆ l'achat de 8 places (le nom de toutes les participantes et tous les participants n'est pas connu) pour une conférence de l'ambassadeur des États-Unis au Canada dont le thème était « *Renforcer notre relation unique* »;
- ◆ que 3 personnes, dont 2 de la direction de l'OCPM, ont assisté à 1 conférence du chef d'un parti politique du Canada et chef de l'opposition officielle.

Transport en taxi

Sur la période retenue, soit de 2018, 2019, 2022 et 2023, 162 transactions de taxi engagées par les membres de la direction ont été recensées pour un total de 2,9 k\$. Également, 92 % (soit 2,4 k\$) du nombre de transactions de transport en taxi ne sont pas assortis d'une explication tel que prévu au formulaire et permettant de connaître le motif du déplacement ainsi que la destination de départ/arrivée. Les dépenses de transport en taxi maximales non justifiées peuvent atteindre 69 \$ pour 1 seule course.

Enfin, il a été relevé, pour un membre de la direction, plusieurs déplacements en taxi de sa résidence principale aux locaux de l'OCPM alors qu'il bénéficiait d'une allocation automobile mensuelle conformément à son contrat. À noter également au moins deux déplacements en taxi non justifiés allant de sa résidence principale à celui d'un de ses parents la fin de semaine ou en semaine ont été observés. Les formulaires pour ces déplacements en taxi ont été autoapprouvés par la personne ayant généré la dépense.

L'ensemble de ces observations met en lumière un non-respect coutumier des barèmes de références et des justifications insuffisantes qui démontrent l'incapacité de l'OCPM à justifier adéquatement les besoins et les retombées de ces débours.

3.2.5. Analyse des dépenses engagées par l'Office de consultation publique de Montréal hors de la région métropolitaine

3.2.5.1. Justification du rayonnement international

Au tout début de l'existence de l'OCPM, en 2004, la Ville lui a permis d'adhérer à l'OIDP⁵⁵ afin d'être un promoteur du réseau au Canada et en Amérique du Nord. En 2016, la Ville a soutenu officiellement la candidature de l'OCPM pour accueillir la conférence annuelle de l'OIDP. Certes, ces documents démontrent une approbation explicite de la Ville à la participation de l'OCPM dans un organisme international spécialisé, mais ils ne cautionnent pas formellement une activité de rayonnement international active destinée à faire la promotion des meilleures pratiques en matière de consultation publique.

Aussi, dans ses présentations budgétaires annuelles transmises à la CFA, l'OCPM s'appuie sur l'article 83 de la Charte pour justifier ses activités de rayonnement, lesquelles sont principalement à l'international. Bien que cet article précise que l'OCPM a pour fonction de s'assurer de la mise en place « *de mécanismes de consultation, crédibles, transparents et efficaces* », il n'octroie pas explicitement l'autorisation à l'OCPM de réaliser des activités de rayonnement à l'étranger. Il est ainsi de la responsabilité de l'OCPM de démontrer que des activités de promotion sont essentielles pour faire évoluer les pratiques de consultation citoyenne autant comme leader en consultation qu'en termes d'apprentissage. Or, aucune analyse préalable justifiant les motivations à participer aux forums internationaux ou de réaliser les missions étrangères et détaillant les objectifs, les avantages ou les retombées attendus n'est documentée.

3.2.5.2. Exhaustivité, volume et durée des déplacements internationaux

Pour les déplacements internationaux, l'OCPM ne disposait pas d'un portrait complet des missions étrangères réalisées pour la période auditée de 2014 à 2023 (excluant 2020 et 2021). Celui-ci a été produit par l'OCPM, à la demande du BVG, et met en exergue 53 voyages, soit une moyenne de près de 7 voyages par an pour un total minimal⁵⁶ cumulé de 368 jours-personnes⁵⁷. Enfin 43 déplacements répertoriés ont été réalisés par la direction de l'OCPM, puisque parmi ces membres figure un consultant qui a participé à 5 missions à titre de coordonnateur auprès de la direction avant de devenir secrétaire général de l'OCPM. L'exhaustivité des déplacements effectués par l'OCPM sur la période auditée n'est pas acquise. En nous basant sur les remboursements de frais de déplacements et de relevés de cartes de crédit disponibles pour la période auditée⁵⁸, nous relevons des dépenses et des frais de déplacements pour 2 déplacements internationaux qui ne sont pas déclarés sur la liste fournie par l'OCPM et pour lesquels aucun rapport de mission n'est disponible. Sur la base de l'ensemble de ces informations, le BVG a été en mesure de produire le tableau 6 compilant les voyages à l'étranger durant la période auditée, soit de 2014 à 2023, en excluant 2020 et 2021.

⁵⁵ L'Observatoire international de la démocratie participative est un réseau international ouvert à toutes les villes, organisations et centres de recherche souhaitant connaître, échanger et mettre en œuvre des expériences en matière de démocratie participative au niveau local. Référence du site Internet de l'organisme : <https://oidp.net/fr/>.

⁵⁶ Les données fournies par l'Office de consultation publique de Montréal ont permis de retracer la durée de 40 voyages seulement.

⁵⁷ Exprimés en jours civils (du dimanche au samedi).

⁵⁸ 40 déplacements ont été effectués par les membres de la direction, les membres du personnel et 1 consultant de l'Office de consultation publique de Montréal sur la période auditée (2014 à 2023, excluant 2020 et 2021). Parmi ces déplacements, 25 ont été réalisés par des membres de la direction, dont seulement 10 voyages pendant la période retenue (2018, 2019, 2022 et 2023).

TABLEAU 6 | **COMPILATION DES VOYAGES À L'ÉTRANGER DURANT LA PÉRIODE AUDITÉE**

| FONCTIONS D'AFFAIRES | PÉRIODE AUDITÉE, 8 ANS (2014 À 2023, EXCLUANT 2020 ET 2021) | | | PÉRIODE DE RÉFÉRENCE, 4 ANS (2018, 2019, 2022 ET 2023) | | |
|---|--|---|-------------------------------|--|---|------------------------------------|
| | NOMBRE DE VOYAGES DONT LES COÛTS ONT ÉTÉ ASSUMÉS PAR L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL (COMPILATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL) | TOTAL DU NOMBRE DE VOYAGES EFFECTUÉS PAR L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL SELON SA COMPILATION | ÉCARTS SUR LA PÉRIODE AUDITÉE | NOMBRE DE VOYAGES DONT LES COÛTS ONT ÉTÉ ASSUMÉS PAR L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL (COMPILATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL) | TOTAL DU NOMBRE DE VOYAGES EFFECTUÉS PAR L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL SELON SA COMPILATION | ÉCARTS SUR LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE |
| PRÉSIDENTE | 11 | 21 | +10 | 5 | 11 | + 6 |
| SECRÉTAIRE GÉNÉRAL | 20 | 22 | +2 | 7 | 9 | + 2 |
| TOTAL POUR LA DIRECTION | 31 | 43 | +12 | 12 | 20 | + 8 |
| TOTAL POUR LES AUTRES MEMBRES DU PERSONNEL | 9 | 10 | +1 | 6 | 7 | + 1 |
| TOTAL DE VOYAGES DE L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL | 40 | 53 | +13 | 18 | 27 | + 9 |

Source: Tableau réalisé par le Bureau du vérificateur général à partir des compilations de frais de déplacements et la liste des missions fournie par l'Office de consultation publique de Montréal.

Les écarts des voyages s'expliquent par des déplacements déclarés par l'OCPM pour lesquels les coûts liés au voyage ont été partiellement, voire intégralement pris en charge par les hôtes de l'OCPM (ex. : le groupe de réflexion « Décider ensemble », ou de l'Organisation de coopération et de développement économiques). En revanche, la planification et la matérialisation de ces voyages professionnels à travers des analyses préparatoires ou des rapports de missions circonstanciés n'ont pas pu être démontrées.

L'année 2016 se démarque avec 13 déplacements internationaux pour un minimum⁵⁹ de 127 jours en personne et se justifie en partie du fait que la Ville, par le biais de l'OCPM, assumait

⁵⁹ La durée de deux des voyages réalisés en 2016 n'a pu être déterminée par les données fournies par l'Office de consultation publique de Montréal

3.2.5.3. Dépenses de rayonnement de l'Office de consultation publique de Montréal

À partir des données recensées aux comptes de frais disponibles⁶¹, les frais totaux des déplacements hors de la région métropolitaine de Montréal (Canada et international) pour la période auditée s'élèvent à plus de 166 k\$.

Pour la période de référence (soit les années 2018, 2019, 2022 et 2023), les dépenses globales de frais de déplacements s'élèvent à 71 k\$ pour l'ensemble des membres du personnel et de la direction de l'OCPM. Elles concernent des déplacements à l'international à hauteur de 97 % (soit 69 k\$), le reliquat (3 % soit 2 k\$) étant consacré à des déplacements au Canada. La portion des frais engagés par les dirigeantes et dirigeants de l'OCPM totalise 79 % (soit 56 k\$) de ces dépenses totales démontrant que le déplacement est une prérogative de la direction.

Frais de déplacements à l'international

Considérant leur prépondérance sur la période de référence de notre audit, seuls les frais reliés aux déplacements internationaux engagés par les dirigeantes et dirigeants ont été retenus. Ceux-ci s'élèvent à 54 k\$ (excluant les frais de déplacements au Canada).

Un dirigeant cumule à lui seul 35 % de frais de déplacements internationaux (20 k\$ pour 3 voyages) sur l'ensemble des frais des dirigeantes et dirigeants pour la période de référence.

Plus spécifiquement, pour 2016 qui a été l'année la plus active en termes de rayonnement international (41 % du portrait global de 2014 à 2023 en excluant 2020 et 2021), les dépenses et frais liés s'élèvent à 69 k\$. Rappelons que seulement 3 consultations publiques ont été réalisées cette année.

Respect du délai de production du rapport de dépenses pour les frais de déplacements en dehors de la région métropolitaine de Montréal

Tel que spécifié à la *Politique de frais de déplacements et de représentation (Politique de frais)* pour l'OCPM :

« *Au retour de mission, l'employé doit produire un rapport de dépenses dans les 30 jours, avec les pièces justificatives. Si des dépassements ont lieu, ils devront être approuvés.* »

En se basant sur un échantillon de 15 voyages effectués par des membres du personnel et dirigeantes et dirigeants de l'OCPM pendant la période de référence, seuls 2 rapports de dépenses (*Formulaire Demande d'autorisation et de remboursement Absences, voyage et frais – Annexe D*) ont été produits en conformité au délai de 30 jours. Le délai moyen de production de rapports de dépenses est de 88 jours, et varie entre 14 jours et 459 jours. En excluant le cas extrême, la moyenne ajustée de production est de 57 jours, soit près du double du délai de 30 jours requis. Ceci nuit à l'application d'un contrôle des dépenses en temps opportun.

⁶¹ Pour rappel, le dossier des relevés de cartes de crédit des dirigeantes et dirigeants et des demandes de remboursements de frais des dirigeantes et dirigeants et membres du personnel qu'a pu recenser le Bureau du vérificateur général est incomplet. Par ailleurs, nous avons recensé 20 transactions totalisant 3,8 k\$ sur l'entièreté de la période auditée pour lesquelles la carte de crédit nominative utilisée est inconnue et qui ont toutefois été considérées dans nos travaux.

Pour conclure, aucune irrégularité majeure dans les dépenses et frais de déplacements hors de la région de Montréal n'a été constatée sur la période de référence (2018, 2019, 2022 et 2023). Bien que des erreurs ou manquements soient observés, les conséquences sont mineures, mais peuvent néanmoins démontrer des lacunes dans l'efficacité des contrôles. De manière générale, la *Politique de frais* de l'OCPM est respectée à l'exception de la conformité du délai de production des rapports de dépenses.

3.2.5.4. Analyse des rapports de missions étrangères

Un rapport de mission détaillé et complet permet d'évaluer la pertinence et la valeur ajoutée d'un voyage professionnel pour l'OCPM. Combiné à une analyse préliminaire, cet exercice permettrait à la direction de faire une consolidation des résultats des missions et orienterait ou bonifierait la planification des futures missions quant à leur pertinence et leur sélection. La direction qui était en place au début de nos travaux a déclaré que pour chaque mission internationale, un rapport de mission est rédigé.

Des 18 voyages individuels de la période de référence, nous avons recensé un total de 10 missions internationales pour lesquelles seuls 5 rapports de missions (50 %) ont été produits sans suivre un modèle standardisé (gabarit) avec des éléments clés à commenter. Par exemple, l'ensemble des rapports de missions 2018-2019 a été produit et résumé dans 1 seul document de 1,5 page. Ce résumé ne fait pas état de 3 missions réalisées par 2 membres de la direction ayant voyagé seul et pour lesquelles nous avons recensé des frais de déplacements.

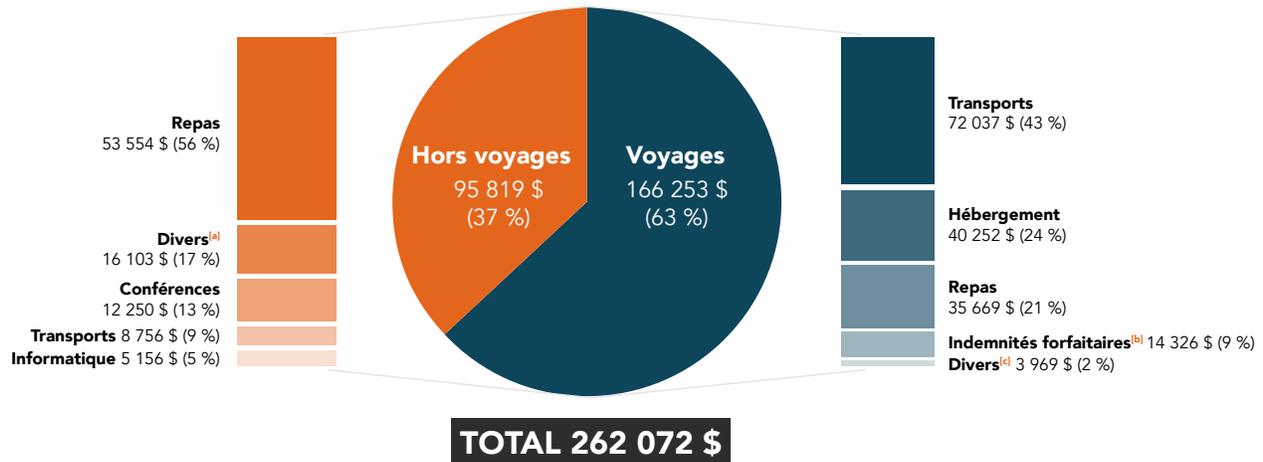
De manière générale, les rapports de missions sont pour la plupart présentés sous la forme d'agenda ou d'ordre du jour dont plusieurs contiennent de nombreuses photos. Pour certaines journées de missions, des rapports se limitent à renseigner l'heure et l'endroit ainsi que les noms des personnes rencontrées, la fonction occupée ainsi qu'un descriptif de leur organisation. Bien que de temps à autre les sujets traités soient précisés, les conclusions des rencontres et les apprentissages n'y sont pas spécifiés. Également, ces rapports ne présentent pas les motivations de participer à la mission, les objectifs, la portion de frais couverts par l'hôte, si applicable, ainsi que les suivis.

Considérant l'absence d'une analyse préalable documentée justifiant la réalisation d'une mission et le manque de rigueur dans la rédaction des rapports de missions, la nécessité et la valeur ajoutée des missions à l'étranger effectuées lors de la période de référence ne sont pas démontrées.

3.2.6. Portrait des dépenses de fonction de l'Office de consultation publique de Montréal effectuées pour la période auditée

Bien que les analyses détaillées précédemment concernent davantage les années 2018, 2019, 2022 et 2023, le graphique 4 donne un aperçu minimal, pour la période auditée, car non exhaustif des dépenses engagées par la direction ainsi que des remboursements de frais de membres du personnel et des dépenses facturées par une agence de voyages.

GRAPHIQUE 4 | PORTRAIT DES DÉPENSES DE FONCTION EFFECTUÉES POUR LES ANNÉES 2014 À 2023 EXCLUANT 2020 ET 2021



- [a] Divers (hors voyages): représente des dépenses relatives notamment à des frais de visibilité et de marketing essentiellement, et dans une moindre mesure des frais administratifs (ex. : la téléphonie, l'internet).
- [b] Indemnités forfaitaires, aussi appelées « faux frais »: montants journaliers destinés à couvrir certaines dépenses accessoires dans le cadre des déplacements de plus d'une journée.
- [c] Divers (voyages à l'international): représente des dépenses relatives à des conférences et à des frais administratifs (ex. : la téléphonie, l'internet, l'informatique).

Source: Portrait produit par le Bureau du vérificateur général sur la base des informations fournies par l'Office de la consultation publique de Montréal.

L'ensemble de ces dépenses se chiffre à 262 k\$ dont la majorité (63 %) concerne des dépenses de déplacements hors de la région métropolitaine et essentiellement à l'étranger générées pour des activités de promotion ou de rayonnement de l'OCPM.

Ainsi, l'ensemble des constats observés pour la période de référence (de 2018 à 2023 en excluant 2020 et 2021) semblent s'appliquer également sur la période de 2014 à 2017 pour laquelle le BVG disposait d'informations incomplètes. Pour ces raisons, nous concluons que l'OCPM n'a pas démontré avoir appliqué des contrôles rigoureux de ses dépenses pour assurer un usage économique et efficient des fonds publics depuis minimalement 2014.

3.3. Gestion contractuelle au sein de l'Office de consultation publique de Montréal

3.3.1. Cadre légal en place et applicable à la gestion contractuelle de l'Office de consultation publique de Montréal

L'OCPM doit mettre en place des mécanismes assurant un processus approprié d'octroi et de suivi des contrats, incluant son personnel contractuel et les commissaires.

Dans la pratique, même si l'OCPM était soumise à la LCV puisque l'entièreté de son budget était approuvée par le CM, elle se considérait comme un organisme indépendant non seulement dans sa mission, mais aussi administrativement au regard de la Ville et visait seulement à appliquer sa *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens* entrée en vigueur en octobre 2018. Cette situation a laissé l'OCPM sans encadrement à appliquer pendant 16 ans, soit depuis sa création en 2002. Cette notion d'indépendance figure en premier élément de la *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens* en mentionnant qu'elle statue que :

« *l'Office de consultation publique de Montréal est une personne morale de droit public, indépendante de la Ville de Montréal [et que...] des dispositions de la Charte de la Ville de Montréal [...] visent à créer une distance entre l'Office et l'administration municipale.* »

3.3.1.1. Insuffisance de la *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens* de l'Office de consultation publique de Montréal et écart par rapport au *Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Montréal*

La *Politique d'attribution des contrats de services professionnels ou de biens* de l'OCPM ne fait état d'aucun mécanisme encadrant l'octroi de contrats pour des services professionnels à l'exception du fait que les dépenses sont approuvées par le secrétariat général ou la présidence selon la délégation de pouvoirs en place.

Par ailleurs, la gestion des contrats autres que pour des services professionnels tel qu'édictée à la *Politique d'attribution des contrats de services professionnels ou de biens* de l'OCPM manque de clarté ou de règles complémentaires pour assurer une application adéquate :

- ◆ La présidence peut changer des règles selon sa volonté, ce qui soutient l'absence de mécanismes de surveillance externe en place;
- ◆ La procédure d'achat à suivre si le montant du contrat est de plus de 25 k\$ est absente;
- ◆ La méthode de soumission des appels d'offres, lorsque le montant du contrat dépasse 100 k\$, n'est pas prévue;
- ◆ La prévention d'abus des fonds publics (entre autres en vérifiant les registres des entreprises ou personnes non admissibles pour les contrats) ne fait l'objet d'aucune disposition.

Enfin la *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens* de l'OCPM ne prévoit pas une des exigences à la LCV voulant que l'on ne puisse pas « ... diviser en plusieurs contrats en semblable matière [...] un contrat pour la fourniture de services »⁶² (art. 573.3.0.3), qui, ayant dans leur ensemble une valeur monétaire plus grande, pourraient se soustraire aux mécanismes plus restrictifs prévus pour ceux-ci.

De plus, bon nombre des attentes émanant du *Règlement sur la gestion contractuelle* de la Ville ne sont pas satisfaites dans les mécanismes issus de la *Politique d'attribution des contrats de services professionnels ou de biens* de l'OCPM. Cela concerne l'absence de :

- ◆ rotation dans les fournisseurs en respectant un délai minimal de 90 jours entre la fin d'un contrat et la conclusion d'un nouveau (art. 34 du *Règlement sur la gestion contractuelle* de la Ville);
- ◆ prévention de la gestion de l'augmentation des coûts liés aux contrats dus aux contingences (art. 19 et 20);
- ◆ mécanismes pour prévenir des conflits d'intérêts pour les contrats pour services professionnels, et pour les contrats pour acquisition de biens et de services autres que professionnels en deçà de 100 k\$ (art. 4);
- ◆ dispositions pour sanctionner des soumissionnaires qui ne respectent pas les mécanismes prévus pour l'octroi de contrats (art. 22, 24 à 28);
- ◆ dispositions pour garantir que la documentation en lien avec les contrats est complète et disponible au besoin, ni pour le processus de sélection d'un fournisseur ni pour la description détaillée des budgets alloués (budget prévu et contingences) (art. 17).

Ainsi, considérant que le budget de l'OCPM est adopté dans sa totalité par le CM, en vertu de l'article 573.3.5 de la LCV, l'OCPM était assujéti notamment, depuis le 1^{er} janvier 2018, à l'article 573.3.1.2 de cette même loi l'obligeant à avoir un *Règlement sur la gestion contractuelle*. Tel que démontré ci-dessus, en plus d'être entrée en vigueur 10 mois en retard par rapport à cette exigence, la *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens* pour l'OCPM ne répond pas à différentes exigences que la loi impose pour un tel règlement de gestion contractuelle.

3.3.2. Manquements observés pour les contrats octroyés avec des commissaires

3.3.2.1. Absence de mécanisme de rotation

Les commissaires disposent d'un statut particulier au regard de la Charte. Bien que le CM nomme les commissaires et fixe leur rémunération, le traitement de leurs honoraires est identique à celui d'un fournisseur de services professionnels.

L'OCPM ne s'est pas doté d'un mécanisme formel à même sa gouvernance pour garantir une rotation des services contractuels, que ce soit dans l'affectation des commissaires ou tout autre service professionnel. Cette lacune peut créer une apparence de déséquilibre dans l'affectation des rôles des commissaires. Ceci s'oppose également à l'esprit de l'article 34 du *Règlement sur la gestion contractuelle* de la Ville qui demande une rotation lors des contrats de gré à gré.

⁶² Article 573.3.0.3 de la *Loi sur les cités et villes*.

3.3.2.2. Gestion documentaire lacunaire

La documentation de l'octroi des contrats avec des commissaires pour leur participation aux consultations publiques n'était pas formalisée pour l'ensemble de la période audité. Jusqu'en 2017, la détermination du montant des honoraires ainsi que les règles entourant le remboursement des frais des commissaires étaient encadrées par une lettre d'entente, et ce, pour chaque consultation publique. Pour des raisons qui n'ont pas été fournies, l'OCPM n'a plus utilisé ces lettres entre 2017 et 2023. Celles-ci constituaient pourtant l'unique documentation faisant office de contrat entre un commissaire et l'OCPM.

3.3.3. Manquements observés pour les contrats octroyés avec les fournisseurs pour services professionnels

Si le *Règlement sur la gestion contractuelle* de la Ville adopté en juin 2018 permet l'octroi de contrats pour des services professionnels allant de 25 k\$ au seuil d'appel d'offres public, la *Politique d'attribution de contrats de services professionnels ou de biens* de l'OCPM quant à elle n'a pas de « dispositions prévues [...] pour l'attribution de services professionnels, cette prérogative étant celle de la présidence de l'Office tel que prévu à l'article 82 [de la Charte] ». C'est ainsi que la pratique courante à l'OCPM était d'octroyer des contrats de gré à gré. Il y a lieu de se questionner sur la légitimité d'une telle flexibilité dans la gestion contractuelle de l'OCPM. Avant 2018, l'OCPM a octroyé plusieurs contrats de services professionnels dont la valeur totale annuellement et par individu dépassait 25 k\$.

L'OCPM ne dispose pas d'un registre des contrats passés avec les fournisseurs de services professionnels autres que les commissaires. Une liste de ces contrats a été élaborée et communiquée au BVG à sa demande. Selon les informations fournies par l'OCPM, 1 ressource engagée initialement comme « Coordonnateur de démarches » a bénéficié de 17 contrats distincts sur la période audité pour un montant de 250 k\$. La collaboration la plus active entre ce fournisseur et l'OCPM concerne les années 2018, 2019, 2020 et 2021 où 13 contrats totalisant 229 k\$ sont observés, dont 3 pour des montants supérieurs à 25 k\$. L'article 34 du *Règlement sur la gestion contractuelle* de la Ville stipule qu'un délai minimal de 90 jours doit être respecté entre 2 contrats de gré à gré avec le même fournisseur et dont les montants sont de plus de 25 k\$, mais inférieurs au seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions publiques. Si un tel délai est respecté entre le 1^{er} contrat de plus de 25 k\$ et le 2^e pour cette ressource engagée comme « Coordonnateur de démarches », le délai n'est que de 16 jours entre la fin du 2^e contrat et le début du 3^e, ce qui est non conforme au *Règlement sur la gestion contractuelle*. Il faut aussi souligner que :

- ◆ le début de ce 1^{er} contrat est survenu 11 jours de calendrier avant la fin d'un autre contrat tout juste sous la barre des 25 k\$;
- ◆ avant ce 2^e contrat d'une dépense supérieure à 25 k\$, 2 autres contrats inférieurs à 25 k\$ chacun (respectivement 22,5 k\$ et 18,8 k\$) avaient eu lieu toujours avec cette même ressource avec 3 jours entre les 2 contrats.

De manière globale, en faisant abstraction du montant de ces 13 contrats dans :

- ◆ 4 cas, le délai entre 2 contrats était négatif (le contrat débute avant la fin du précédent);
- ◆ 7 cas, il était de moins de 90 jours;
- ◆ 1 seul cas, il était de plus de 90 jours.

Dans un tel contexte, il y a lieu de se questionner à savoir s'il s'agissait de fractionnement de contrats.

3.3.4. Absence d'inscription des contrats au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec

Considérant les différentes positions des avis juridiques existants et incluant celui obtenu par le BVG, la Ville aurait dû se questionner quant à l'assujettissement de l'OCPM aux articles 477.5 et 477.6 de la LCV voulant que tout contrat de 25 k\$ et plus doive être publié sur le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec. Or, une recherche sur ce site n'indique aucune inscription en lien avec des contrats octroyés par l'OCPM. Les dirigeantes et dirigeants de l'OCPM rencontrés dans le cadre de cet audit ont confirmé ne pas faire une telle inscription.

3.4. Recommandations globales pour l'ensemble des constats

Dans le cadre de cet audit, plutôt que de faire une série de recommandations à la pièce touchant à différents constats, le BVG formule des recommandations globales à la Direction générale et à l'OCPM abordant la totalité des constats formulés dans ce rapport.

RECOMMANDATIONS À LA DIRECTION GÉNÉRALE

- 1.** Conclure avec l'Office de consultation publique de Montréal une entente de service en vue de régir les rôles et les responsabilités ainsi que l'imputabilité de l'Office de consultation publique de Montréal et de la Ville de Montréal, incluant ceux de la trésorière ou du trésorier.
- 2.** Réaliser des audits internes sur l'application et le respect des directives, procédures et encadrements administratifs de la Ville de Montréal applicables à l'Office de consultation publique de Montréal ainsi que sur les contrôles en place.

RECOMMANDATIONS À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL

3. Se doter d'un cadre de gouvernance en intégrant :
 - ◆ une structure appropriée à la mission de l'Office de consultation publique de Montréal;
 - ◆ une vision propre à l'Office de consultation publique de Montréal permettant la définition d'une stratégie formelle de développement de ses activités en lien avec la mission confiée par la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*;
 - ◆ un plan stratégique décliné en objectifs, indicateurs et cibles dans le but de suivre et de remplir sa mission en adéquation avec une vision prédéterminée et incluant le volet du rayonnement international;
 - ◆ sa communication aux membres du personnel de l'Office de consultation publique de Montréal et aux parties prenantes;
 - ◆ une reddition de comptes transparente aux parties prenantes concernées.
4. Optimiser le processus budgétaire et justifier adéquatement les demandes de crédits additionnels à partir des données historiques et autres données fiables et pertinentes, soit de :
 - ◆ définir des unités de mesures pour déterminer le coût moyen d'une consultation publique;
 - ◆ établir, sur la base des unités de mesures, le nombre de consultations publiques incluses au budget de base présenté pour approbation;
 - ◆ évaluer le montant de crédit requis pour tout mandat additionnel confié à l'Office de consultation publique de Montréal en se basant sur les unités de mesures établies;
 - ◆ instaurer des hypothèses réalistes et prudentes pour l'élaboration des budgets;
 - ◆ expliquer les écarts entre les données budgétées et les résultats réels.
5. Mettre en place un encadrement et un mécanisme de surveillance adéquat dédié aux processus :
 - ◆ de sélection des commissaires tant à leur embauche, leur renouvellement ainsi qu'à leur affectation à une consultation;
 - ◆ d'évaluation de leur intégrité, impartialité et professionnalisme tout au long de leur mandat.
6. Développer et mettre en application des mécanismes de surveillance documentés pour le suivi et l'application des directives, procédures et encadrements administratifs de la Ville de Montréal applicables à l'Office de consultation publique de Montréal, ainsi que les contrôles en place.

4. Conclusion

Nous concluons que l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) ne disposait pas et n'a pas appliqué **des règles de gouvernance appropriées**, incluant un encadrement administratif et financier robuste. Par ces manquements l'OCPM n'a pas été en mesure de démontrer **un usage optimal et conforme aux règles en vigueur des ressources financières** octroyées par la Ville de Montréal (la Ville).

Bien qu'entièrement financé par les fonds publics, l'OCPM a œuvré depuis sa création **en se comportant comme un organisme totalement indépendant de la Ville**. Cette situation est le résultat d'une interprétation commune de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (la Charte) par la Ville et l'OCPM, laquelle est contestable sur la base d'éléments non considérés jusqu'ici. Par ailleurs, l'absence d'un cadre de gouvernance clair et concerté a **entravé un partage équilibré de l'imputabilité en matière de gestion et de surveillance entre l'OCPM et les parties liées**. Dans ce contexte, la Ville s'est notamment, déchargée d'exercer une surveillance externe permettant de garantir, entre autres, une gestion saine et prudente des fonds publics alloués.

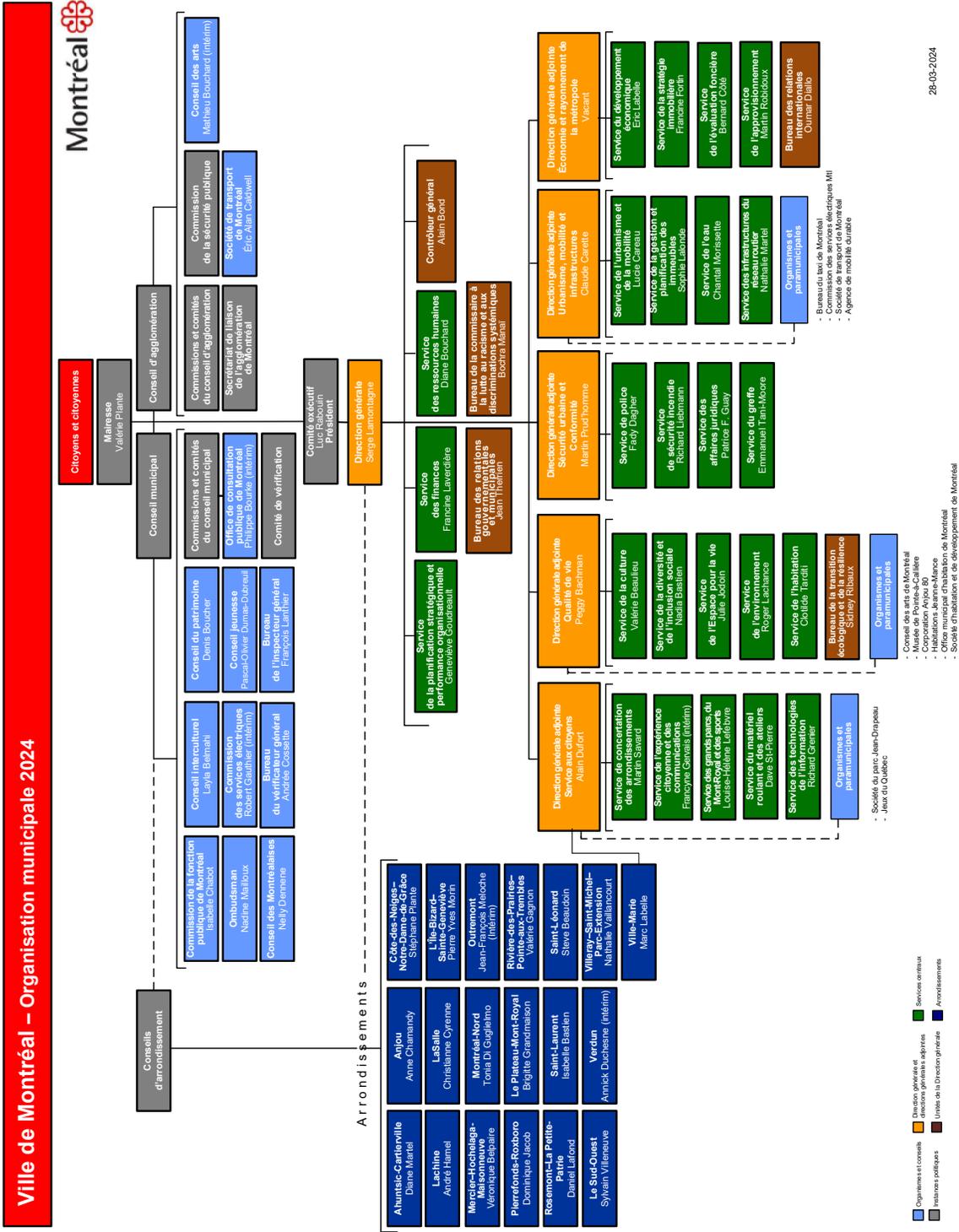
La présidence a assumé seule l'entière responsabilité de la gestion de l'OCPM. Elle n'a pas instauré de mécanismes pour informer de manière transparente et précise le conseil municipal des orientations stratégiques et d'un usage adéquat des fonds publics.

Ces lacunes ont favorisé un pilotage des activités de l'OCPM **dépourvu d'une gestion documentaire structurée et rigoureuse favorisant une culture de contrôle inefficace**. À titre d'exemple, nous relevons la mise en place tardive de politiques incomplètes en ce qui a trait aux frais de déplacements, de représentation et à la gestion contractuelle ainsi que l'insuffisance d'encadrement entourant les mandats des commissaires aux consultations. Également, les non-conformités de l'OCPM envers ses propres politiques confirment ce constat avec, au premier chef, le dépassement fréquent des barèmes de référence. L'absence régulière de justification étayée et probante pour des dépenses engagées par la direction, y compris dans le cadre d'activités de rayonnement international, est également constatée. De ce fait, **la nécessité et la pertinence de ces dépenses n'ont pas pu être démontrées par l'OCPM**, ce qui a abouti à une détérioration de la réputation de ce dernier à l'automne 2023.

Les récentes modifications de la Charte adoptées en décembre dernier viennent préciser et **ancrer le rattachement administratif de l'OCPM auprès de la Ville**. Ainsi, l'OCPM a l'obligation, entre autres, de suivre les processus et encadrements de la Ville, ce qu'il aurait pu et dû faire depuis sa création. Un fonctionnement approprié de l'OCPM dans le giron municipal à travers **un mode de gouvernance adéquat reste à définir**. La réussite de cet exercice consistera à assurer une surveillance pertinente du financement des activités de l'organisme tout en conservant l'indépendance opérationnelle et l'impartialité des commissions dédiées aux consultations publiques. Cette démarche permettra ultimement d'assurer la montée en maturité de l'OCPM au sein de la Ville et offrira aux élu·es et aux citoyennes et citoyens une assurance de l'usage efficient et économique des fonds octroyés à l'OCPM.

5. Annexe

5.1. Organigramme de la Ville de Montréal⁶³



28-03-2024

⁶³ Organigramme de la Ville de Montréal provenant du site Internet de la Ville de Montréal le 26 mars 2024
https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/intra_fr/media/documents/organigramme.pdf

