

Rapport
du ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire
concernant la vérification du processus suivi
par le vérificateur général de la Ville de
Montréal pour l'attribution des contrats

Octobre 2012

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



Service de la vérification

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Dépôt légal – Mars 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-63987-9

© Gouvernement du Québec – 2012

TABLE DES MATIÈRES

1. Mandat	1
1.1. Contexte	1
1.2. Fonction de vérificateur général	1
1.3. Objectif de la vérification	2
1.4. Étendue de la vérification	2
1.5. Approche méthodologique	2
2. Résultats de la vérification	4
3. Constatations	5
3.1. Contrats de 100 000 \$ et plus	5
3.2. Contrats de moins de 25 000 \$	6
4. Commentaires généraux du Bureau du vérificateur général	8
5. Conclusion de la vérification.....	16

1. Mandat

1.1. Contexte

Dans le cadre de sa mission qui consiste à veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire peut désigner une personne pour effectuer une vérification afin de s'assurer de la bonne exécution des lois qui relèvent de sa responsabilité.

Le 1^{er} avril 2011, le ministre s'est prévalu de ce pouvoir et a désigné mesdames Reney Crompt et Brigitte Carignan, du Service de la vérification du Ministère, pour réaliser un mandat de vérification à la Ville de Montréal concernant le processus suivi par le vérificateur général pour l'attribution des contrats.

Madame Brigitte Carignan ne travaille plus au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, si bien que la finalisation du mandat de vérification a été effectuée par madame Reney Crompt.

1.2. Fonction de vérificateur général

Selon l'article 107.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19), toute municipalité de plus de 100 000 habitants doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général. Ses fonctions consistent notamment à effectuer la vérification financière et la vérification de la conformité des opérations de la Ville aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

La charte de la Ville crée pour sa part un service appelé le Bureau du vérificateur général et elle établit qu'à des fins administratives le vérificateur a le rang de directeur de service.

Le vérificateur n'est toutefois pas un fonctionnaire ni un directeur comme les autres. En raison de la nature de ses fonctions, il dispose d'une grande autonomie administrative. À cette fin, la Loi prévoit que le budget de la Ville doit comprendre un crédit pour le paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Par ailleurs, malgré le fait que le vérificateur est le seul responsable de l'utilisation des crédits qui lui sont alloués, de l'avis de la Direction des affaires juridiques, il doit en disposer dans le respect de la Loi et plus particulièrement des règles relatives à l'adjudication des contrats. Cette conclusion repose sur le fait que le vérificateur général est, rappelons-le, un fonctionnaire de la Ville, que les contrats qu'il conclut sont au nom de la Ville de Montréal et que le processus d'appel d'offres auquel sont assujetties les municipalités du Québec n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions d'un vérificateur général; il ne met en péril, ni son autonomie, ni son indépendance. Si le législateur avait voulu qu'il en soit autrement, il l'aurait dit expressément.

Le relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général pour l'année 2010 indique des dépenses totalisant 4 999 000 \$. La rémunération globale du personnel du Bureau du vérificateur général représente plus de 50 % de ce montant et les dépenses en matière de contrats de services professionnels varient entre 1 000 000 \$ et 2 000 000 \$ selon les années.

1.3. Objectif de la vérification

Le mandat de vérification visait à s'assurer que le processus pour l'attribution des contrats suivi par le vérificateur général de la Ville de Montréal, au nom de celle-ci, respecte les dispositions législatives et réglementaires applicables.

Afin de fournir cette assurance raisonnable, deux types d'intervention de vérification ont été effectués :

- une vérification financière portant sur certains aspects financiers liés à l'attribution des contrats;
- une vérification de conformité aux lois et règlements applicables.

1.4. Étendue de la vérification

La vérification portait sur l'ensemble des contrats accordés par le vérificateur général ou à sa demande au cours de la période du 3 juin 2009 au 31 mars 2011.

1.5. Approche méthodologique

La vérification a été effectuée en s'inspirant des normes de vérification généralement reconnues du Canada, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que le vérificateur général de la Ville de Montréal a respecté les dispositions prévues à la Loi.

Pour le travail de vérification réalisé au regard de l'information contenue dans le tableau 1, le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal nous a fourni une liste des contrats octroyés, un suivi budgétaire ainsi qu'un registre détaillé des dépenses. La liste des contrats qui nous a été remise a été établie par le Bureau du vérificateur général à partir des bons de commande. À partir de ces documents, les contrats ont été répartis selon les niveaux de dépenses suivants : moins de 25 000 \$, au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$, et 100 000 \$ et plus.

Ainsi, 144 dossiers ont été identifiés et tous ont été sélectionnés pour une vérification.

La vérification détaillée des documents pertinents a été réalisée dans les bureaux du vérificateur général de la Ville de Montréal les 25 et 26 mai 2011. Par la suite, des échanges ont été tenus avec le personnel du Bureau du vérificateur général.

Le tableau suivant présente le nombre de dossiers identifiés et vérifiés selon leur valeur.

Tableau 1	
Nombre de dossiers	
Montant de la dépense	Nombre de dossiers
Moins de 25 000 \$	138
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	2
100 000 \$ et plus	4
Total	144

2. Résultats de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et selon ce que nous mentionne la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, le processus suivi par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'attribution de certains contrats au cours de la période du 3 juin 2009 au 31 mars 2011 présente des lacunes quant au respect des règles applicables.

L'ensemble de nos constats met en lumière une problématique concernant certains contrats de services professionnels liés aux domaines juridique, de la vérification comptable et de conformité, de la vérification des technologies de l'information et de l'optimisation des ressources, aux services de recrutement, de relations publiques et d'édition. La section 3 du présent rapport présente les constatations découlant de la vérification.

3. Constatations

La majorité des contrats conclus par le Bureau du vérificateur général au cours de la période visée par le mandat de vérification concernent des services professionnels. Ces contrats sont liés au domaine juridique, de la vérification comptable et de la conformité, de la vérification des technologies de l'information et de l'optimisation des ressources, de l'ingénierie, des services de recrutement, de relations publiques et d'édition. Nous les avons regroupés en fonction de leur valeur individuelle et du type de mise en concurrence utilisé, le cas échéant.

3.1. Contrats de 100 000 \$ et plus

Selon les règles généralement applicables, ces contrats doivent faire l'objet de demandes de soumissions publiques. Bien que quatre contrats d'une valeur de plus de 100 000 \$ aient été conclus au cours de la période visée par la vérification, un seul appel d'offres a été publié. Cela s'explique par le fait que le régime général prévoit plusieurs exceptions et que le vérificateur s'est prévalu de certaines d'entre elles.

Sur la base de l'exception permettant d'octroyer sans demande de soumissions un contrat à un organisme à but non lucratif, le Bureau du vérificateur général a conclu un contrat avec un établissement d'enseignement supérieur pour obtenir une expertise en ingénierie dans le cadre de son mandat de vérification du processus ayant mené la Ville de Montréal à l'octroi du contrat des compteurs d'eau.

Pour mener à bien ce dossier dans le temps requis, la Ville de Montréal a également obtenu le 27 mai 2009 une autorisation de la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, permettant au vérificateur général d'octroyer, sans demande de soumissions, deux autres contrats de services professionnels, l'un rendu par des juristes, l'autre par des vérificateurs comptables. L'autorisation accordée par la ministre était toutefois assortie de conditions, tel que le permet la Loi. Ces conditions reprenaient pour l'essentiel le cadre à l'intérieur duquel le vérificateur s'était engagé à agir. Les principales se résument ainsi :

- Le coût anticipé du contrat pour les juristes devait être de l'ordre de 100 000 \$ à 150 000 \$;
- Le coût anticipé du contrat pour les vérificateurs comptables devait être de l'ordre 300 000 \$ à 400 000 \$;
- Pour ce dernier contrat, trois firmes devaient être invitées à présenter une proposition et chacune des soumissions reçues devait être évaluée selon un système de pondération. Le contrat devait être octroyé à la firme ayant obtenu le meilleur pointage.

Un contrat a été octroyé pour l'assistance dans le mandat de vérification comptable du dossier des compteurs d'eau. Le total des factures payées dans le cadre de ce mandat de vérification s'élève à 636 004 \$.

Les montants facturés concernant l'exécution du mandat de vérification s'avèrent donc supérieurs au total autorisé de 400 000 \$. Il s'agit d'un dépassement des coûts de plus de 50 %. De ce fait, il est difficile de prétendre que toutes les conditions en vertu desquelles la ministre a permis à la Ville d'être soustraite à l'obligation de procéder à un appel d'offres ont été respectées.

Dans le cas présent, la Direction des affaires juridiques nous indique que la dispense accordée par la ministre ne donnait pas entière discrétion au vérificateur général et que la modification apportée au prix du contrat attribué à la firme de vérificateurs comptables devait à nouveau être autorisée.

3.2. Contrats de moins de 25 000 \$

La presque totalité des contrats vérifiés a une valeur de moins de 25 000 \$ et a été octroyée de gré à gré par le Bureau du vérificateur général. Les renseignements fournis par ce dernier indiquent qu'il doit faire appel à du personnel professionnel externe pour appuyer dans l'exercice de ses fonctions, d'où le nombre important de contrats pour des services de vérification comptable et de conformité, de vérification des technologies de l'information et d'optimisation des ressources, de services juridiques et, dans une moindre mesure, de relations publiques, de services d'édition et de recrutement.

Par ailleurs, dans certains cas, la vérification n'a pas permis de relever l'existence de contrats de services professionnels écrits. Dans ces cas, les seuls documents présentés en appui aux sommes payées sont les factures des fournisseurs.

Ainsi, la vérification a permis de constater que le Bureau du vérificateur général a octroyé 54 contrats de services professionnels à 15 fournisseurs, totalisant 899 663,53 \$.

L'analyse de ces contrats permet de faire ressortir les éléments suivants :

1. Plusieurs fournisseurs se sont vu confier un minimum de deux contrats et dans certains cas, jusqu'à sept contrats. La valeur de chacun d'entre eux est toujours inférieure à 25 000 \$, mais la somme pour chaque fournisseur dépasse ce seuil;
2. La plupart des contrats conclus avec un même fournisseur le sont pour des périodes qui se suivent dans le temps, et parfois même pour des périodes qui se chevauchent. Dans certains cas, il s'agit de la poursuite de mandats;
3. À cinq reprises, il a été signé la même journée, avec le même fournisseur, plus d'un contrat dont le total de la dépense dépasse 25 000 \$;
4. Dans deux cas, des factures ont été modifiées réduisant le montant de la dépense de sorte qu'il ne dépasse pas la valeur du contrat initial. Le montant résiduel des dépenses a été facturé et imputé à un second contrat conclu successivement au contrat initial.

Selon la Direction des affaires juridiques, plusieurs éléments permettent de croire qu'il y aurait eu division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière d'une valeur de moins de 25 000 \$, seuil à partir duquel les appels d'offres sont requis.

La notion de saine administration, prévue à l'article 573.3.0.3 de la Loi sur les cités et villes, permet à une municipalité de diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière. Toutefois, selon la Direction des affaires juridiques, les tribunaux ont appliqué ce principe à des fins bien particulières : lorsqu'une municipalité décide de réaliser des travaux par étapes; dans les cas où elle agit à la manière d'un entrepreneur général et traite avec des entreprises spécialisées pour faire des travaux précis; pour les contrats de collecte des ordures et d'enlèvement de la neige répartis entre différents fournisseurs en fonction des secteurs de la municipalité et dans le cas des contrats d'assurances collectives conclus selon les catégories d'employés. Sans prétendre qu'il s'agit des seules situations répondant à des considérations de saine administration, il faut reconnaître que ce critère ne permet qu'un nombre limité de possibilités.

En ce qui concerne les situations examinées dans le cadre du mandat de vérification, la Direction des affaires juridiques mentionne que le fait de conclure plusieurs contrats de services professionnels de même nature d'une valeur de moins de 25 000 \$ avec le même fournisseur n'est pas un motif de saine administration au sens de la Loi. Une planification de l'ampleur du travail nécessaire pour mener à bien les mandats devrait permettre d'octroyer des contrats d'une durée adéquate et de procéder à une demande de soumissions, le cas échéant, si leur valeur risque de dépasser le seuil de 25 000 \$.

4. Commentaires généraux du Bureau du vérificateur général

Commentaires généraux

Nous prenons acte de la constatation énoncée à la section 3.1 intitulée « Contrats de 100 000 \$ et plus ».

Par ailleurs, nous réfutons avec vigueur et conviction les prétentions du Ministère évoquées à la section 3.2, intitulée « Contrats de moins de 25 000 \$ », notamment la suivante :

« Selon la Direction des affaires juridiques, plusieurs éléments permettent de croire qu'il y aurait eu division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière d'une valeur de 25 000 \$, seuil à partir duquel les appels d'offres sont requis. »

La forme même du libellé de cette prétention traduit d'ailleurs une position incertaine et ambiguë de la part du Ministère quant à son interprétation des dispositions de l'article 573.3.0.3 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) au regard du processus suivi par le Bureau du vérificateur général (BVG) dans l'octroi de ses contrats de services professionnels.

À l'évidence, le Ministère interprète d'une manière fort restrictive les notions de « contrats en semblable matière » et de « saine administration » énoncées à l'article 573.3.0.3 de la LCV, sans non plus tenir compte des impératifs liés à la mission d'un vérificateur général municipal. Par ailleurs, soulignons que l'interprétation du Ministère est contestée par plusieurs municipalités qui ont fait l'objet d'une vérification.

Nous affirmons n'avoir jamais eu l'intention de contourner la LCV, ni d'avoir procédé à une quelconque division de contrats dans le but de contourner les règles d'adjudication. Les informations détaillées étayant cette affirmation ont été fournies aux vérificateurs du Ministère. En fait, nous avons toujours agi de bonne foi dans nos décisions d'octroi de contrats de services professionnels et dans le souci du respect de la LCV, et ce, **bien que nous ne croyons pas y être assujettis.**

Enfin, succinctement, notre façon d'agir est le fruit de la conjugaison des éléments suivants :

- Position de notre Bureau à l'égard de la Loi, appuyée par l'avis d'auteurs et de juristes renommés en droit municipal;
- Impératifs liés au mandat exclusif du vérificateur général, comportant notamment la production d'un rapport annuel public des résultats de sa vérification des comptes et affaires de la municipalité ainsi que des organismes sous son contrôle;
- Optimisation du rapport efficacité-coût des missions de vérification et des travaux connexes;
- Position collégiale du personnel de direction de notre Bureau.

Position de notre Bureau à l'égard de l'application de la Loi

Le processus d'octroi des contrats suivi par notre Bureau depuis plusieurs années repose notamment sur l'ouvrage *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*¹ des auteurs Me Jean Héту et Me Yvon Duplessis, dans lequel ils font état, entre autres, de la position suivante au paragraphe 9.5.1 du chapitre 9 intitulé « Le contrat municipal » :

« Il n'y a rien d'illégal en principe à octroyer plusieurs contrats différents à une même personne au cours d'un exercice financier même si l'ensemble de ces contrats vise le même type de service et comporte une dépense totale qui excède le seuil admissible à l'adjudication de gré à gré. On ne peut alors parler de morcellement d'un contrat mais plutôt de plusieurs contrats octroyés à la même personne (ce que reconnaissent implicitement les articles 474.1 et 477.3 LCV ainsi que l'article 955 CM). Il faut en effet distinguer la division d'un contrat du cumul de contrats semblables octroyés à une même personne. Ce n'est pas parce que plusieurs mandats auraient pu être regroupés dans un seul que les autorités municipales, qui jouissent de la liberté contractuelle, sont obligées de conclure un seul contrat. Il n'est pas interdit de poursuivre d'une autre façon un projet envisagé (Leblanc c. Leblanc, J.E. 92-1234- (C.S.), p. 11 du jugement). Qui plus est, le législateur n'interdit pas de diviser un même contrat si cela est justifié par des motifs de saine administration (art. 573.3.0.3 LCV; art. 938.0.3 CM). » (Nos soulignés)

1. HÉTU, Jean et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, 2^e éd., t. 1, Brossard, Publications CCH ltée, édition à jour au 1^{er} janvier 2012.

Cette position est d'ailleurs réaffirmée par Me André Comeau, du cabinet Dufresne Hébert Comeau, dans un article² publié en septembre 2011, dans lequel il souligne notamment les points suivants :

« La loi ne prohibe pas le cumul de plusieurs contrats mais plutôt le morcellement d'un contrat en plusieurs sous-contrats portant sur le même objet. [...] Si la loi et la jurisprudence reconnaissent la possibilité de scinder un même contrat, il faut donc interpréter de façon large et libérale le pouvoir d'une municipalité d'accorder plusieurs contrats portant sur la réalisation de mandats différents par le même fournisseur. [...] De façon générale, la législation municipale n'interdit pas à une municipalité d'octroyer, en raison du principe de la liberté contractuelle, différents contrats portant sur différents objets au même professionnel même si l'ensemble de ces contrats vise le même type de biens ou de services et excède le seuil admissible à l'adjudication de gré à gré. Dans ce dernier cas, on ne peut parler de morcellement d'un contrat mais plutôt de plusieurs contrats octroyés à la même personne. Ce n'est pas parce que plusieurs mandats auraient pu être regroupés dans un seul que les autorités municipales sont obligées de conclure un seul contrat. » (Nos soulignés)

Par ailleurs, bien que nous ayons choisi d'appuyer notre processus d'octroi des contrats de services professionnels sur le respect de la LCV, nous tenons à souligner que **trois** avis juridiques émis depuis 2002 concluent que **les vérificateurs généraux municipaux ne sont pas assujettis aux dispositions de la LCV régissant l'octroi des contrats**. Voici les conclusions de chacun de ces avis juridiques.

Conclusions de Fasken Martineau DuMoulin³ :

« En conclusion, pour les raisons mentionnées précédemment, nous sommes d'avis que le vérificateur général de la ville de Québec n'est pas soumis aux procédures d'adjudication des contrats énoncées à la Loi sur les cités et villes, au Règlement et au Système de pondération et qu'il peut, dans l'exercice de ses fonctions, sans approbation préalable et sous réserve du respect des habilitations budgétaires dont il dispose, octroyer des contrats à des experts-conseils. » (Nos soulignés)

2. COMEAU, André, « L'adjudication de plusieurs contrats au même cocontractant », URBA, septembre 2011, p. 38.

3. MORISSET, André, Fasken Martineau DuMoulin. Opinion émise le 30 septembre 2002 au vérificateur général de la Ville de Québec.

Conclusions de Me Yvon Duplessis⁴ :

« À la lumière des dispositions législatives portant sur le rôle et les pouvoirs d'un vérificateur général, nous sommes d'avis que les règles de la législation municipale relatives à l'adjudication des contrats ne sont pas applicables à ce dernier. À défaut de trouver, à l'instar du président d'élection, une disposition législative assujettissant le Vérificateur général aux prescriptions des articles 573 et suivants de la Loi sur les cités et villes, il faut conclure, à notre avis, que la règle générale selon laquelle l'Administration municipale et ses représentants jouissent de la liberté contractuelle trouve application. Ceci nous apparaît d'ailleurs nécessaire pour garantir au Vérificateur général l'indépendance que requiert l'exécution de son mandat de vérification que lui a confié le législateur aux termes des articles 107.1 et suivants de la Loi sur les cités et villes. N'oublions pas qu'une loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin⁵. » (Nos soulignés)

Conclusions de Langlois, Kronström, Desjardins⁶ :

« Suite à notre analyse de la Loi [sur les cités et villes], de la doctrine et des principes pertinents eu égard notamment à la fonction sui generis qu'exerce le vérificateur général, nous concluons que les articles 573 et suivants de la Loi ne s'appliquent pas aux contrats accordés par le vérificateur général, mais uniquement à ceux accordés par le conseil municipal ou par d'autres instances ou organismes identifiés spécifiquement dans la Loi ou d'autres dispositions législatives applicables.

En somme, nous concluons que le vérificateur général n'est assujéti à aucune règle d'adjudication des contrats. » (Nos soulignés)

Précisons que nous avons remis ces avis juridiques au Ministère au moment de la présentation de son projet de rapport de vérification à notre Bureau. Ils sont disponibles sur notre site Internet (ville.montreal.qc.ca/verificateur).

4. DUPLESSIS, Yvon. Opinion émise le 25 juillet 2011 au vérificateur général de la Ville de Montréal.

5. Loi d'interprétation, LRQ, c. 1-16, art. 16 al. 2.

6. CHATELAIN, Chantal et Sébastien LAPRISE, Langlois, Kronström, Desjardins. Opinion émise le 12 octobre 2011 au vérificateur général de la Ville de Montréal.

Impératifs liés au mandat exclusif du vérificateur général

Le processus d'octroi des contrats préconisé par notre Bureau accorde une importance prépondérante au fait que nous devons disposer en temps opportun des ressources d'appoint pour nous acquitter des obligations impératives qui nous sont dictées par notre mandat mentionné dans la LCV.

Il va de soi que les risques ultimes associés au mandat du vérificateur général sont la production d'un rapport annuel public qui comporterait des conclusions de vérification erronées ou la publication d'un rapport incomplet en raison de retards dans la production de chapitres importants. Conséquemment, les ressources d'appoint doivent posséder un haut degré d'expertise, être indépendantes, dignes de confiance et faire preuve d'une grande flexibilité.

Nécessairement, le processus suivi pour octroyer les contrats aux ressources d'appoint requises ne doit pas faire en sorte de révéler un plan de vérification ou de compromettre le déroulement d'une mission de vérification ou d'une enquête. De plus, il faut prendre en compte que toute mission de vérification comporte un caractère imprévisible et qu'il est difficile de prévoir avec précision la nature exacte des expertises requises et de l'envergure définitive des missions.

Dans les circonstances, les rares cas où l'ampleur initiale des travaux planifiés nécessiterait, en vertu de la LCV, de procéder par appel d'offres public sont certes inconciliables avec les impératifs de confidentialité inhérents au mandat du vérificateur général. Quant à la possibilité de procéder par appel d'offres sur invitation, nous recourons à ce mode d'octroi de contrat lorsque les circonstances le justifient et le permettent eu égard aux impératifs de qualité, de confidentialité, d'indépendance, d'échéancier, de flexibilité et de coût que commande l'exercice de notre mandat. Par ailleurs, nous réitérons que, dans la plupart des cas, l'ampleur initiale des travaux planifiés pour chacune de nos missions de vérification excède rarement le seuil à partir duquel un appel d'offres est requis en vertu de la LCV.

Optimisation du rapport efficacité-coût des missions de vérification et des travaux connexes

Le processus d'octroi des contrats suivi par notre Bureau a pour objectif ultime d'optimiser le rapport efficacité-coût de nos missions de vérification et des travaux connexes. À cette fin, aux impératifs d'efficience et d'efficacité évoqués précédemment s'ajoute un souci constant de notre part de nous assurer que tous nos contrats octroyés de gré à gré le sont sur la base de taux horaires concurrentiels.

Position collégiale du personnel de direction de notre Bureau

Le processus d'octroi des contrats suivi par notre Bureau et toute décision en cette matière sont le fruit d'une prise de position collégiale de notre personnel de direction, et ce, dans l'optique de produire annuellement un rapport de haute qualité afin d'améliorer les façons de faire de la Ville de Montréal et de servir l'intérêt public.

Rappelons également, d'une part, que l'interprétation de la Loi et le processus d'octroi des contrats de services professionnels actuellement préconisé par notre Bureau prévalent depuis plusieurs années, donc avant l'arrivée du vérificateur général actuel. D'autre part, étant convaincus de l'à-propos de notre processus d'octroi des contrats de services professionnels, l'annonce et la réalisation d'une vérification par le Ministère n'ont nullement modifié notre position à cet égard.

En marge de cet exposé de notre processus d'octroi des contrats de services professionnels, nous tenons à rappeler que nous divulguons, sur une base mensuelle, au conseil municipal la liste des contrats octroyés, indiquant le nom du contractant et le montant du contrat. La nature précise de l'objet du contrat est toutefois omise pour préserver le caractère confidentiel des travaux de vérification.

Commentaires spécifiques à l'égard des « contrats de moins de 25 000 \$ »

Nous avons effectivement octroyé plusieurs contrats au même fournisseur échelonnés sur la période vérifiée, soit du 3 juin 2009 au 31 mars 2011, pour des périodes qui se suivaient et, parfois, pour des périodes qui se chevauchaient.

1. Dans presque tous les cas, il s'agit de contrats qui ne sont pas, à notre avis, des contrats en semblable matière eu égard aux prises de position juridique évoquées précédemment à l'égard de l'article 573.3.0.3 de la LCV. En effet, chacun de ces contrats concernait une mission de vérification **distincte** ou un mandat **distinct** touchant **un objet spécifique** dont l'ampleur initiale des travaux planifiés était inférieure au seuil à partir duquel un appel d'offres est requis en vertu de la LCV. D'ailleurs, notre rapport annuel reflète bien cette réalité puisqu'il contient de nombreux chapitres portant sur des missions de vérification différentes.

En fait, notre façon de faire, c'est-à-dire d'octroyer différents contrats portant sur différents objets aux mêmes professionnels, a été guidée par un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités ainsi que par les impératifs suivants liés au mandat du vérificateur général :

- a. La flexibilité et la disponibilité de la ressource d'appoint sont pour nous des critères primordiaux. En effet, la ressource d'appoint qui a réalisé une mission doit être disponible pour revoir le plan d'action proposé par l'entité vérifiée (à une date ultérieure de la fin de la vérification), pour préparer le dossier de support de notre rapport annuel nécessaire à la présentation au conseil municipal et à la

conférence de presse, et pour effectuer le suivi des recommandations liées à la mission (souvent une à trois années après la fin de la mission). Cette flexibilité est très difficile à obtenir si notre Bureau doit utiliser des ressources différentes.

- b. La nature des opérations de notre Bureau ne s'apparente aucunement aux opérations courantes des municipalités. Nous réalisons plusieurs missions distinctes qui, dans beaucoup de cas, proviennent d'allégations confidentielles ou qui sont liées à des sujets d'actualité. Ainsi, nous effectuons une planification annuelle des missions, mais celle-ci est souvent amendée en raison de mandats *ad hoc* ou d'enquêtes spéciales qui doivent être réalisés de façon urgente. Ces situations demandent une très grande flexibilité et une disponibilité constante de la ressource d'appoint qui doit souvent interrompre une mission en cours pour être affectée à une enquête ou un mandat *ad hoc* différent du mandat originalement confié.
 - c. Cette flexibilité et cette disponibilité de la ressource d'appoint sont également nécessaires lorsqu'une mission est retardée de quelques semaines pour différentes raisons hors de notre contrôle. La ressource doit s'engager à être disponible lors de la reprise de la mission. En faisant affaire avec une firme, il est hautement improbable que la ressource choisie ait cette disponibilité, d'où le risque élevé de substitution de ressource et des impacts négatifs en résultant par exemple sur la qualité, l'échéancier et le coût des livrables. Il arrive également que la mission soit arrêtée définitivement à la suite d'une étude préliminaire.
 - d. À chaque nouveau mandat, la ressource d'appoint doit avoir des connaissances pointues : 1) de la Ville de Montréal et de son organisation, 2) des systèmes de la Ville pour y effectuer des recherches, 3) de la méthodologie de vérification de notre Bureau, 4) du mode de rédaction préconisé pour nos rapports.
 - e. Les ressources d'appoint utilisées offrent un tarif horaire compétitif compte tenu de leur vaste expérience très diversifiée.
 - f. Dans plusieurs cas, procéder par appel sur invitation pour conduire une enquête spéciale nous obligerait à divulguer le sujet de cette enquête ou nos pratiques d'enquête, éléments qui sont confidentiels et protégés par la Loi.
2. Nous avons également octroyé, dans les autres cas, un contrat pour le prolongement d'une mission initiale à la suite de la découverte de nouveaux risques ou de nouvelles problématiques. Cette façon de faire a été guidée uniquement par des motifs de saine administration. En effet, il aurait été contre-productif d'aller en appel d'offres pour le prolongement d'une mission précédemment amorcée par la ressource d'appoint qui en connaissait déjà le contexte et le détail. La courbe d'apprentissage qu'une nouvelle personne aurait dû suivre en remplacement de celle qui avait amorcé la mission de vérification aurait été beaucoup trop importante, ce qui aurait engendré des coûts plus élevés, en plus d'augmenter le risque que le produit final ne rencontre pas nos normes de qualité ou que ce dernier ne soit pas livré à temps pour nous permettre de rendre compte au moment opportun au conseil municipal.

Conclusion

Nous affirmons n'avoir jamais eu l'intention de contourner la Loi, ni d'avoir procédé à une quelconque division de contrats. Toutes nos décisions en matière d'octroi de contrats ont été guidées par notre interprétation des notions « en semblable matière » et de « saine administration » ainsi que par les impératifs incontournables liés à notre mandat, soit produire annuellement un rapport de haute qualité dans le but d'améliorer les façons de faire de la Ville de Montréal et de servir l'intérêt public.

La nature publique de notre rapport et les conséquences négatives sur la réputation de la Ville de Montréal qui pourraient résulter de la publication d'un rapport comportant des constats erronés ou étant incomplet ont également guidé notre Bureau dans les décisions que nous avons prises, **toujours effectuées, rappelons-le, dans le respect de la LCV, et ce, bien que nous ne croyons pas y être assujettis.**

En réponse à la recommandation du Ministère et par souci de nous améliorer, nous apporterons les modifications appropriées afin de documenter davantage nos décisions lors de l'octroi des contrats de services professionnels.

Recommandation au Ministère

À l'évidence même, les **notions fondamentales** de « en semblable matière » et de « saine administration », énoncées à l'article 573.3.0.3 de la LCV, font l'objet d'une interprétation fort différente de la part de la Direction des affaires juridiques du Ministère et de notre Bureau. Soulignons qu'à notre connaissance aucun document n'a été rendu disponible par le Ministère pour soutenir son interprétation de ces deux notions.

D'ailleurs, en consultant les rapports de vérification déposés sur le site Internet du Ministère, cette divergence d'interprétation ressort dans les commentaires de plusieurs municipalités ayant fait l'objet d'une vérification du processus suivi par celles-ci pour l'attribution des contrats. Dans au moins deux cas, les municipalités demandent au Ministère d'apporter des encadrements clairs dans son interprétation de la notion « en semblable matière », voire de faire trancher le débat par les tribunaux.

Le ministère aurait certes avantage à clarifier sa position à l'égard des deux notions « en semblable matière » et de « saine administration » afin de favoriser une compréhension commune de l'article 573.3.0.3 de la LCV de la part des municipalités et ainsi susciter l'uniformité dans l'application desdites dispositions législatives.

N'oublions pas toutefois qu'en cas de divergences d'opinions en ce qui a trait à l'application et à l'interprétation des dispositions législatives, seuls les tribunaux sont habilités à trancher le litige, ou encore le législateur, et ce, au moyen d'une modification législative. Par conséquent, si le Ministère souhaite faire entériner son interprétation des dispositions législatives susmentionnées, ces deux voies s'offrent à lui.

5. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et selon ce que nous mentionne la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, le processus suivi par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'attribution de certains contrats au cours de la période du 3 juin 2009 au 31 mars 2011 présente des lacunes quant au respect des règles applicables.

L'ensemble de nos constats met en lumière une problématique concernant certains contrats de services professionnels liés aux domaines juridique, de la vérification comptable et de conformité, de la vérification des technologies de l'information et de l'optimisation des ressources, aux services de recrutement, de relations publiques et d'édition.

Nous recommandons que le Bureau du vérificateur général se dote d'un processus formel et documenté d'attribution des contrats de services professionnels et qu'en fonction de l'ampleur des travaux planifiés, il procède à des demandes de soumissions, le cas échéant.

(original signé)

Reney Crompt
Analyste-vérificatrice

www.mamrot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire**

Québec 