

LIGUE D'ACTION CIVIQUE

CAT – 009M
C.P. – P.L. 155
Domaine municipal
et Société d'habitation
du Québec

PROJET DE LOI NO 155

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la
Société d'habitation du Québec

« Vers l'indépendance de la vérification et une plus grande protection des lanceurs
d'alerte »

MÉMOIRE DÉPOSÉ À
LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Au sujet de la Ligue d'action civique

La Ligue d'action civique est une OBNL rassemblant depuis 2011 des citoyens vigilants, des élus, des organisateurs de toutes les familles politiques québécoises qui ont décidé d'apporter ensemble des solutions face aux révélations ayant mené à la mise sur pied de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction — et depuis, aux révélations émanant de ladite Commission.

La Ligue a pour mission, en ce qui a trait aux municipalités, commissions scolaires ou autres entités locales, de valoriser une administration publique saine, de susciter une vigilance et une participation plus importante des citoyens ainsi que de soutenir leur engagement politique.

À cette fin, la Ligue a mis en place :

1. Un réseau d'information et d'entraide pour les dénonciateurs ;
2. Un colloque annuel d'échanges, de formation et de sensibilisation ;
3. Un gala annuel de remise de prix soulignant les contributions exceptionnelles de citoyens, de personnalités publiques et d'élus ;
4. Des initiatives juridiques (information, médiation, recours) en matières municipales ;
5. Le partage d'outils nécessaires à des élections professionnelles et propres ;
6. Une campagne d'obtention d'engagements des candidats et des élus municipaux en matière de saine gouvernance ;
7. Bientôt, l'évaluation de la gouvernance des villes.

La Ligue est financée essentiellement par ses quelques centaines de membres, dont la plupart sont actifs depuis plusieurs années localement ou plus largement sur le front de la lutte à la corruption.

Pour préserver sa neutralité et sa coalition, la Ligue n'intervient pas habituellement sur la scène publique en ce qui touche le gouvernement fédéral ou du Québec. La Ligue affiche la même réserve relativement aux villes québécoises importantes où elle compte des membres individuels parmi les élus de toutes les factions locales.

Plus récemment, la Ligue fut présente à l'Assemblée nationale pour défendre ses positions relativement au projet de loi 122, elle a aussi apporté son concours à la mise sur pied du Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau.

Résumé:

Trois parties composent ce mémoire. Dans la première il est expliqué que le meilleur moyen de s'assurer de l'indépendance et de l'efficacité de la vérification est de la confié, pour l'ensemble des villes, au Vérificateur général du Québec. Pour les villes de plus de 100 000 habitants, les vérificateurs seraient désormais nommés par le VGQ et un vérificateur général adjoint serait nommé pour les encadrer. Pour les plus petites villes, la vérification se ferait non pas au privé, mais aussi au VGQ qui pourra effectuer une vérification d'optimisation des ressources sur des sujets touchant plusieurs villes à la fois.

Dans une seconde partie, il est proposé de donner aux lanceurs d'alerte un seul guichet pour les divulgations : le protecteur du citoyen. Le ministère des affaires municipales ne jouit pas de l'indépendance du Protecteur et des lanceurs d'alerte pourraient ne pas avoir assez confiance pour dénoncer à un employé du ministre. Le Guichet unique a aussi pour autre avantage de ne pas mélanger les divulgateurs et de les protéger tout au long du processus sans interruption.

Dans une troisième partie, nous nous traitons de la CMQ dans le cas où le gouvernement persisterait tout de même dans son projet de lui confier la vérification des villes et des vérificateurs municipaux. Dans cette éventualité, il est proposé d'améliorer le rapport de la CMQ et de modifier la manière dont la CMQ travaillera avec les vérificateurs municipaux pour augmenter l'efficacité de ces deux organisations.

Enfin, nous proposons des améliorations au processus de divulgation pour les lanceurs d'alerte dans le cas où le MAMOT souhaite être un interlocuteur pour ces derniers.

Table des matières

La vérification générale municipale.....	1
Indépendance :	1
Article 52 :	2
Nomination et comité de vérification :	2
L'utilisation des organisations externes.....	6
Morcellement du mandat	8
Utilisation de la CMQ.....	10
La loi sur la protection des lanceurs d'alerte	11
L'utilisation du MAMOT et le guichet unique.....	11
Un guichet unique	11
La politique de divulgation	13
Les organismes dans les villes de moins de 100 000 habitants.....	13
Protection des lanceurs d'alerte pour l'ensemble des organismes non publics	14
Contrat :	15
Une vérification à la CMQ.....	16
Mandat et VP	16
Les rapports de vérification :	16
Le ministère comme interlocuteur pour les lanceurs d'alerte.....	19
Résumé des recommandations :	21

La vérification générale municipale

Nous saluons la volonté du gouvernement de soumettre les municipalités de moins de 100 000 habitants à une vérification de la conformité aux lois, politiques et règlements, ainsi qu'à la vérification de l'optimisation des ressources (VOR). Ce type de vérification, qui se penche sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des programmes, de même que les mécanismes de reddition de comptes pourraient permettre d'améliorer la gestion des municipalités et contribuer à assainir les administrations municipales. Cependant, nous sommes d'avis que les activités de vérification gagneraient à être confiées au Vérificateur Général du Québec (VGQ), plutôt qu'à la Commission Municipale du Québec (CMQ) et aux vérificateurs privés. Le VGQ possède en effet l'indépendance, la crédibilité et l'expertise requises.

Malgré des avancées significatives sur la question de la vérification générale des villes, il appert que le gouvernement du Québec prend la mauvaise décision en ne soumettant pas les villes au VGQ, mais en utilisant un organe comme la CMQ ou le privé.

Indépendance :

Le travail du vérificateur ne peut être efficace que sous certaines conditions : il doit être tout d'abord indépendant du conseil municipal. C'est son indépendance qui lui permet de réaliser ces mandats et de proposer des recommandations qui reflètent réellement la situation de la ville et qui permettent au public d'être informé de l'état de la gouvernance. La modification de l'article 52 permet une meilleure indépendance des vérificateurs vis-à-vis du maire en ne lui permettant pas de mettre à pied le vérificateur, mais le gouvernement du Québec peut aller plus loin encore. Par contre, la mise en place des comités de vérification proposés apparaît aller en sens inverse et avoir un effet négatif à long terme en

renforçant le pouvoir du maire sur le vérificateur général et en diminuant la capacité des oppositions à avoir accès à certaines informations.

Article 52 :

Si la Ligue se réjouit de voir que les vérificateurs généraux ne seront plus soumis au pouvoir de contrôle attribué au maire à l'article 52 (18.1) de la loi sur les cités et villes et gagneront ainsi un peu en indépendance, elle souhaite rappeler que les employés du vérificateur général local doivent aussi être visés par la même protection. Nous proposons donc de rajouter dans cet article après « à l'exception du vérificateur général » les mots « et de son personnel ». Les arguments qui ont motivé de soustraire le VGM à ce pouvoir de contrôle du maire sont aussi valables pour son personnel.

Recommandation 1 : Dans l'amendement 18.1, Rajouter après « à l'exception du vérificateur général », les mots « et de son personnel ».

Nomination et comité de vérification :

Pour assurer l'indépendance des vérificateurs généraux, il est nécessaire que ceux-ci ne soient pas nommés d'une manière ou d'une autre par la ville qu'ils doivent vérifier. De la même manière, il serait totalement impossible de demander à une personne dans un ministère de choisir lui-même le fonctionnaire chargé de vérifier son travail ou de demander à quelqu'un de choisir le juge pour son procès.

Le Québec est doté d'un organisme dont le rôle est celui de la vérification comptable et dont le mandat touche aussi l'optimisation des ressources. Le Vérificateur général du Québec est une institution respectée et qui a la confiance de la population, il est nécessaire de lui donner le mandat de s'occuper de la vérification des villes de moins de 100 000

habitants (comme nous y reviendrons), mais aussi nécessaire de lui demander de s'occuper des VG des villes de plus de 100 000 habitants, notamment en les nommant et en les vérifiant (en lui donnant le mandat que le projet de loi propose de donner à un vice-président de la CMQ). De cette manière, le VGQ pourra à la fois vérifier leur travail et ces derniers seront vérifiés par des pairs. On peut penser qu'à long terme l'expertise au VGQ ne pourra s'en retrouver que grandie, de même que l'expertise chez les VG municipaux ne pourra qu'en profiter. L'intégration des VG municipaux à une grosse structure devrait leur procurer des moyens de se partager l'information et permettra aux villes du Québec de bénéficier des meilleurs vérificateurs qui seront choisis au mérite par le VG et qui pourront monter dans la hiérarchie en passant de la vérification de toutes petites villes à la vérification de Montréal par exemple. Pour aller plus loin, la Ligue a écrit un document sur la question de l'intégration des VG disponible sur son site web actioncivique.org à la section documents/mémoire.

Pour en revenir au comité de vérification dont une des charges sera de proposer un vérificateur général, il faut tout d'abord mentionner que ce comité ne sera pas indépendant du maire et donc pas du pouvoir exécutif et vérifié. Tout d'abord les deux membres indépendants pourraient être le meilleur ami du maire, un bénévole de sa campagne et même sa femme (certains comités de soumission ont déjà été composés de telles personnes au Québec), les autres membres seraient uniquement des gens du parti du maire. En bref, le maire nomme toujours autant son VG qu'avant et ensuite le $\frac{2}{3}$ du conseil « jouerait » son rôle, ce $\frac{2}{3}$ qui est calqué sur la Loi sur le vérificateur général du Québec ne correspond pas à la réalité municipale. En effet, il existe 4 grands partis provinciaux au Québec et avoir le $\frac{2}{3}$ nécessite habituellement un consensus entre ces partis. Toutefois, dans le monde

municipal ce le consensus des partis n'est pas toujours nécessaire. N'oublions pas l'époque de Vaillancourt ou ce dernier contrôlait 100 % du conseil. La modification législative proposée permettrait tout autant à un maire de la même sorte de nommer au poste de VGM une personne qui peu susceptible de produire un rapport critique sur les pratiques municipales. Sur ce plan, l'utilisation d'un comité de vérification serait un échec. Pire encore, biaisé par la partisanerie, le comité de vérification pourrait faire écran et empêcher l'opposition de savoir ce qu'il se passe avec le vérificateur. Au lieu de poser directement des questions au VG, l'opposition pourrait se voir demander de lui parler à travers le conseil de ville qui soumettrait la question au comité de vérification puis au vérificateur. Autant dire que le comité de vérification serait un outil partisan très puissant.

Par ailleurs le VGQ lors de sa vérification 2016-2017 expliquait que les comités internes de vérification se devaient de posséder plus de 50 % de membres indépendants pour permettre une certaine « objectivité », comprendre ici un regard externe et neutre sur l'organisation. Avec les deux membres soi-disant indépendants recommandés et nommés par le groupe majoritaire du conseil dont le chef détient le pouvoir exécutif, et les élus membre du comité provenant probablement du groupe majoritaire, on ne peut prétendre qu'un tel comité de vérification serait indépendant, contrairement à ce que l'on observe dans les autres organisations privées ou publiques.

La Ligue croit que la bonne solution n'est pas un comité de vérification non indépendant, mais plutôt, comme à l'Assemblée nationale avec la Commission de l'administration publique, la solution qui convient pour un conseil d'élus est une rencontre périodique et publique du conseil ou d'une de ses commission permettant de rencontrer les gestionnaires

des services de la Ville en présence du Vérificateur général, afin qu'ils expliquent comment ils appliquent les recommandations du Vérificateur général municipal.

Enfin, Si l'idée du comité consiste à permettre aux VG d'être plus écoutés par les administrations et le politique au sein de leurs villes, là encore les mettre sous le VGQ aurait un impact sur le rapport de force, nous pensons que ce comité ne répond pas, dans sa forme actuelle, à ce besoin d'avoir un meilleur dialogue entre les VG et les villes. Premièrement, le comité n'est pas indépendant et ce dialogue qui devrait servir à la base au VG pour pousser son agenda, c'est-à-dire demander aux villes de respecter ses recommandations et d'en suivre la mise en œuvre, risque de devenir un comité politique. Deuxièmement, le comité peut devenir fourre-tout parce que les villes peuvent lui donner n'importe quel mandat. On peut donc imaginer un comité qui déciderait de parler des crédits du VG, de quelle manière il devrait faire ses enquêtes, qui il pourrait avoir comme employé (n'oublions pas que des villes ont déjà joué fortement dans l'embauche des fonctionnaires du VG). Bref, les villes pourraient encore tenter de s'ingérer dans le travail de leur VG et c'est bien évidemment un grave problème. Le comité devrait donc être exclusivement un moyen pour le vérificateur de rencontrer des employés de la ville, des élus ou des gens neutres pour lui faire part de ses appréhensions ou pour lui laisser le temps de proposer ses recommandations, pas un organe pour la ville pour contrôler son VG.

Recommandation 2 : faire nommer les vérificateurs généraux de toutes les villes par le Vérificateur général du Québec. Intégrer les vérificateurs municipaux au VGQ sous la coordination d'un vérificateur général adjoint dédié au secteur municipal.

Recommandation 3 : permettre aux VG municipaux de travailler directement avec tous les élus et de pouvoir intervenir en conseil de ville.

Enfin, la Ligue n'est pas contre le principe que le VGM ne joue plus le même rôle concernant la vérification financière de la ville, afin de mettre l'accent sur la VOR. La vérification comptable est très encadrée par des normes professionnelles et c'est un des principaux champs d'expertise des cabinets privés.

L'utilisation des organisations externes

Pour effectuer un travail efficace de vérification de l'optimisation des ressources, il faut tout d'abord l'indépendance pour effectuer ce travail. À ce titre, en 2001, le VGQ disait : « il est reconnu que seul un vérificateur désigné par le pouvoir législatif possède, en apparence et dans les faits, l'indépendance nécessaire pour examiner la qualité de la gestion des organismes et des entreprises du gouvernement »¹. L'Assemblée nationale s'est finalement rendue à cette vérité en 2013 en attribuant au VGQ la VOR dans les entreprises du gouvernement². Le VGQ avait raison en 2001, L'Assemblée nationale a eu raison en 2013, cette affirmation est tout aussi vraie aujourd'hui au sujet de la VOR dans les municipalités et de leurs organismes. Qui plus est, la population a toujours une grande confiance dans l'institution du VGQ, qu'elle sait indépendant. En matière de VOR, l'implication du VGQ est la meilleure option, à tous égards, sans comparaison possible avec la CMQ ou les cabinets privés. Pourquoi ou « pour qui » faire un autre choix ?

¹ Guy Breton, vérificateur général du Québec, Journal des débats du 6 septembre 2001, Commission de l'administration publique, Audition du Vérificateur général dans le cadre de l'examen de son rapport annuel 1999-2000.

² 2013, c. 16 Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, art. 65 à 83.

Sur une autre note, une quinzaine de cabinets comptables ne vérifient chacun qu'une seule ville sur les 94 villes de 10 000 à 100 000 habitants. D'autres cabinets ne vérifient que 2 ou 3 villes de cette taille ; un grand cabinet en vérifie une vingtaine. Il est probable que les dispositions proposées en VOR forceront les cabinets qui ont peu de clients municipaux à abandonner ce secteur ou cette catégorie de villes au profit des cabinets plus grands. Ces derniers pourront disposer du personnel spécialisé en VOR municipale. Personnel qui pourrait être plus difficile à obtenir pour les petites firmes. Ce projet de loi pourrait alors réduire la concurrence dans le domaine de la vérification municipale et normalement les prix augmenteront en conséquence.

Le VG est le seul à disposer de l'indépendance requise pour mener ce genre de vérification. Même s'il fait appel parfois à des sous-traitants du secteur privé, le VGQ a pour seul incitation à améliorer la gouvernance des villes et à optimiser leur ressource. Un cabinet privé pourrait ne pas vouloir aller trop loin dans la critique : la publication d'un rapport de VOR qui identifie des lacunes à corriger ne favorise pas ses auteurs à la veille du renouvellement de leur contrat par l'administration municipale. C'est pour cela que les mandats des VG sont fixes et non renouvelables.

Enfin, il est pertinent de savoir que plusieurs États confient la VOR des pouvoirs locaux à leur vérificateur général ou à l'institution équivalente. Notamment en 2014, le Royaume-Uni a aboli la Commission de vérification des autorités locales et a confié cette responsabilité à son Vérificateur général. C'est aussi le cas de plusieurs états : en France, aux États-Unis ou en Australie.

Pour en revenir au nouveau processus de vérification dans les villes de moins de 100 000 habitants, nous ne parlerons ici que du travail de VOR parce que nous avons déjà précisé

que celui de la vérification financière peut effectivement être exercé par des vérificateurs externes du secteur privé.

Morcellement du mandat

Parmi les organismes publics, il y en a plusieurs qui assument des fonctions qui leur sont exclusives (ministères, organismes spécialisés). D'autres appartiennent à des catégories d'organismes nombreux à offrir les mêmes services : hôpitaux, centres d'hébergement, commissions scolaires, cégeps, etc. Les municipalités constituent l'une de ces catégories. Pour ces catégories d'organismes, les praticiens de la VOR favorisent une approche de vérification par thème ou par activité dans plusieurs organismes en même temps. Cette approche considère aussi le niveau des conséquences pouvant découler de la mauvaise gestion des activités et organismes choisis. Cette approche est jugée plus efficiente que l'examen de toutes les activités de chaque organisme l'un après l'autre. La raison de ce choix est qu'en VOR il faut d'abord établir les critères d'évaluation pour chaque activité vérifiée, critères fondés sur les bonnes pratiques du domaine. Ces bonnes pratiques évoluent au fil des années. Il n'est donc pas efficient de tenter d'établir les bonnes pratiques pour toutes les activités d'une municipalité pour en vérifier une seule, alors qu'un autre vérificateur recommencera la conception des critères pour la municipalité voisine.

L'approche privilégiée consiste donc à passer en revue les activités l'une après l'autre sur un cycle de quelques années dans un échantillon d'organismes de toute taille. Cela permet : d'amortir le coût de développement des critères d'évaluation sur un plus grand nombre de vérifications ; d'identifier des organismes qui ont des pratiques modèles, ce qui valide le réalisme des critères d'évaluation ; de produire un rapport pouvant servir d'instrument d'auto-évaluation pour ceux qui n'ont pas été vérifiés et ainsi contribuer à l'amélioration globale des pratiques de ce domaine ; de disposer, à la fin d'un premier cycle, de

programmes de vérification pour un éventail d'activités qui peuvent être utilisés au besoin pour faire une vérification ciblée dans un organisme qui présente des dysfonctions particulières.

Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît nécessaire d'intégrer dans un même organisme l'ensemble des VOR pour que ces dernières se fassent de manière cohérente et permettent les gains d'échelles. Le VGQ est clairement l'organisme désigné lui qui pourra intégrer par ailleurs la vérification gouvernementale et celle des municipalités sur certains dossiers où les ministères et les villes travaillent main dans la main. Là encore, l'intégration des VG des villes de plus de 100 000 habitants ne pourra qu'avoir un effet bénéfique, le dialogue qu'impose le travail conjoint dans un même organisme pourrait permettre un excellent travail dans des dossiers complexes et transmunicipaux.

Par ailleurs, il est habituellement tenu compte de la conformité des opérations aux lois, règlements politiques et directives dans les critères d'évaluation utilisés en VOR : il n'est pas efficient de séparer ces deux types de vérification. En effet, même s'il est possible d'effectuer une vérification de pure conformité, ce type de vérification est généralement incluse soit : dans la vérification des états financiers pour la conformité ayant une incidence sur ces derniers (par exemple, des revenus provenant d'un tarif non autorisé ou des déboursés qui dépassent les crédits autorisés, etc.) ou dans la VOR (la nature des services rendus, le respect des règles de gestion contractuelle, l'approbation des projets de développement, le contenu des rapports annuels de gestion, etc.). Il n'apparaît donc pas du tout opportun de morceler la VOR et la vérification de conformité aux opérations comme le proposent les amendements au PL155.

Recommandation 4 : Donner au VGQ le mandat de vérifier l'optimisation des ressources des villes.

Utilisation de la CMQ.

Premièrement, la CMQ n'a absolument aucune expertise dans la vérification comptable des villes, si elle peut toujours la développer pendant de longues années, toutes ces années seraient un gâchis évitable si on donnait le mandat directement au VGQ. Deuxièmement, la CMQ n'a pas réussi à démontrer la maîtrise de son mandat actuel. La CMQ rappelait à la Commission Charbonneau que sur papier, son importance était énorme. Quand on regarde ce qui a été fait par la commission, rien n'est moins sûr. Les enquêtes publiques sont quasi inexistantes, sa proactivité quasi nulle (tout passe par le ministre et quand elle a la capacité d'aller elle-même, elle n'y allait pas). Si comme l'affirme la présidente, « La Commission municipale a complété sa réflexion, amorcée au cours de l'exercice 2015-2016, sur l'actualisation de sa mission, de son rôle et de ses pouvoirs »³, on préfèrerait qu'elle se concentre exclusivement sur les rôles qui lui sont déjà alloués et qu'elle arrive à mener à bien sa mission au lieu de se rajouter une mission qui n'a aucun rapport avec son mandat actuel. De plus, on n'arrivera jamais comme cela au Québec à avoir une vision large de la bonne gouvernance municipale, il faut intégrer l'ensemble des VG au même organisme pour s'assurer d'avancer efficacement.

³ Rapport de la CMQ 2016/2017

La loi sur la protection des lanceurs d'alerte

L'utilisation du MAMOT et le guichet unique

Lorsque l'on décide de protéger les lanceurs d'alerte, il est nécessaire de se mettre à leur place pour comprendre quelles sont les embûches qui pourraient se dresser sur leur chemin et les empêcher de dénoncer.

Un guichet unique

Avec tout le soin qui est pris pour nommer des personnes indépendantes des influences politiques, en matière de divulgation et de protection des lanceurs d'alerte, on tombe à la renverse lorsqu'on voit que le PL 155 propose que le ministre des affaires municipales devienne le guichet unique des dénonciations dans le domaine municipal. On devine que ce ne sera pas le ministre personnellement, mais quelqu'un sous son autorité et qui va lui rendre compte, lui révéler les renseignements qu'il demandera, traiter les priorités qu'il déterminera.

Le simple fait que le ministère pourrait être le problème ou une partie du problème dans la tête du lanceur d'alerte, que ce soit le cas ou non, est une barrière à la dénonciation. Nous recommandons donc de ne pas laisser le ministère être le guichet unique de la divulgation dans le domaine municipal. Ça ne veut cependant pas dire que le ministère ne pourrait pas faire partie de la solution, mais laissons au Protecteur du citoyen le soin de comprendre l'affaire et d'utiliser les acteurs qu'il désigne pour la résoudre.

Le plus simple pour un lanceur d'alerte est l'utilisation du guichet unique et de confier ce rôle au protecteur du citoyen. Il est impossible de prévoir la difficulté des problèmes qui seront soulevés dans le futur au Québec et ces derniers peuvent notamment impliquer le ministère, le BIG et d'autres instances. Or si un problème nécessite l'attention de plusieurs organes, quel devrait être celui vers lequel le lanceur d'alerte devrait se tourner ? Il n'est

pas souhaitable que la personne se pose de question, il est souhaitable qu'il n'existe qu'un seul réflexe à adopter systématiquement et que ce soit d'aller voir l'organisme indépendant gérant les divulgations. Voici pourquoi il serait préférable même d'enlever au ministère la possibilité de recevoir les plaintes et pourquoi il est proposé ici un autre mode de divulgation. Ça ne veut pas dire que le protecteur du citoyen sera le seul à s'occuper du dossier, mais le seul à le recevoir en premier et à pouvoir ensuite diriger le lanceur d'alerte ou le dossier directement où il le faut. La loi doit être écrite telle que le lanceur d'alerte comprenne que dans toutes les situations il peut faire appel au protecteur du citoyen. Par exemple l'amendement 29.6 explique que les lanceurs d'alerte peuvent divulguer au protecteur du citoyen SOUS réserve. Or il ne doit exister aucune réserve à la divulgation, on peut en revanche transférer des dossiers, mais certainement pas les empêcher.

De plus, la loi prévoit l'arrêt de la protection lorsque le dossier a été dirigé au mauvais endroit. Voici ce qui devrait arriver normalement : le lanceur d'alerte sait que quoiqu'il arrive il peut contacter le protecteur du citoyen, il le contacte alors. Ce dernier remarque que la plainte doit être traitée par le BIG, il transfère alors le dossier au BIG tout en permettant à la loi de continuer la protection du lanceur d'alerte. Le BIG qui reçoit le dossier protège désormais le lanceur d'alerte parce qu'il a reçu le dossier et que le lanceur d'alerte est réputé avoir communiqué avec le BIG parce que son dossier a été transmis.

Recommandation 5 : Que le protecteur du citoyen soit le guichet unique pour l'ensemble des lanceurs d'alerte, que le MAMOT ne fasse que recevoir les dossiers du protecteur du citoyen si cesdits dossiers le concernent.

Recommandation 6 : Que la protection des lanceurs d'alerte ne puisse s'arrêter pour des questions d'interlocuteurs et que le protecteur du citoyen fasse le mouvement de

transmission de dossier au bon organisme sans que la protection du lanceur d'alerte ne s'arrête.

La politique de divulgation

La Ligue d'action civique pense que la possibilité d'aiguiller les lanceurs d'alertes peut se faire à la fois hors de la ville et aussi au sein de la ville. Nous avons défendu lors de la dernière campagne municipale l'importance pour les villes de se doter d'une politique de divulgation, dans laquelle les fonctionnaires pourront comprendre les mécanismes de dénonciation, les ressources auxquelles ils auraient droit et les acteurs de la plainte. Par ailleurs, plusieurs maires en poste en ce moment ont signé cet engagement (comme à Brossard, Saguenay, Saint-Bruno, Saint-Colomban). Si ce genre de politique ne semble pas nécessaire dans des villes de moins de 1000 habitants ou il y a très peu de fonctionnaires, ce genre de formule devrait pouvoir être prise par les villes qui le souhaitent. Certains problèmes pourraient être réglés plus rapidement et le fonctionnaire/élu pourrait être aiguillé plus facilement vers les services locaux de dénonciation ou les services externes. On peut penser que certaines villes pourraient aussi se doter de meilleurs moyens de protection de leurs fonctionnaires et élus. Le ministre peut toujours sortir à la gazette officielle tout ce que devrait contenir ce genre de règlement s'il était adopté.

Recommandation 7 : Permettre aux villes de se doter d'une politique de divulgation qui comporterait une procédure de divulgation et la nomination d'une personne à l'interne responsable de la divulgation.

Les organismes dans les villes de moins de 100 000 habitants

Les amendements proposent d'appliquer la Loi sur la divulgation aux organismes sous le contrôle des villes de 100 000 habitants et plus qui sont visés à l'article 107.7 de la Loi sur

les cités et villes. Toutefois, ce n'est pas le cas pour les organismes sous le contrôle des municipalités de moins de 100 000 habitants. Les lanceurs d'alertes au sujet de ce genre d'organismes relevant d'une ville de moins de 100 000 devraient aussi être protégés. À cet effet, nous proposons l'ajout à l'article 29,4 des mots « ou au paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 85 de la loi sur la Commission municipale ».

Recommandation 8 : Que soit ajouté dans l'article 29.4 les mots « ou au paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 85 de la loi sur la Commission municipale ».

Protection des lanceurs d'alerte pour l'ensemble des organismes non publics

Il existe à notre sens un trou dans la loi sur la protection des lanceurs d'alerte : les organismes subventionnés par une ville mais qui ne sont pas sous son contrôle. Nous invitons le gouvernement à aussi traiter les divulgations visant l'utilisation des subventions et à protéger ces lanceurs d'alerte. Nous notons que les organismes subventionnés sont soumis à la vérification de l'utilisation des subventions par les VGM ou la CMQ, selon le cas. (LCV art, 107.9 et PL 155, art. 27,11 qui ajoute l'art, 86,4) C'est un peu la même idée que nous aimerions voir appliquer dans la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles.

Recommandation 9 : Protéger aussi les lanceurs d'alertes concernant une subvention versée par une municipalité.

Contrat :

Enfin, si la Ligue trouve excellent l'amendement prévu sur la rotation des contrats de gré à gré, il serait tout de même nécessaire d'ajouter après gré à gré la formule « ou sur invitation » et à la fin d'ajouter « parmi les concurrents ou les contractants auxquels cet organisme fait appel ou de recourir à de nouveaux concurrents ou contractants. » Ces suggestions reprennent simplement le texte de la Loi sur les contrats des organismes publics au sujet de la rotation des soumissionnaires « sur invitation ». La logique est la même que celle prévue par le présent amendement et les contrats par invitation peuvent eux aussi tout à fait subir une rotation. En outre, l'on pourrait penser qu'il vaut mieux s'en tenir systématiquement aux contractants les moins chers, mais il est impossible pour une municipalité de connaître réellement les prix du marché si elles invitent systématiquement les mêmes contractants.

Recommandation 10 : D'ajouter pour l'ensemble des articles prévoyant la rotation entre fournisseurs après « gré à gré » la formule « ou sur invitation » rajouter à la fin de l'alinéa « parmi les concurrents ou les contractants auxquels cet organisme fait appel ou de recourir à de nouveaux concurrents ou contractants »

Une vérification à la CMQ

Cela dit, si le gouvernement persiste à confier à la CMQ le rôle de la vérification, nous souhaitons lui proposer quelques avenues d'amélioration.

Mandat et VP

Dans une organisation qui reçoit un tout nouveau mandat et de nouvelles ressources et en général pour s'assurer de la plus grande indépendance possible, il est primordial de modifier le mandat du Vice-Président qui s'occupera des vérificateurs de 5 +5 ans à 7 ans non renouvelables. C'est d'ailleurs le cas pour les VGM, le VGQ ou encore pour le patron de l'UPAC et de l'AMP. De cette manière, le VP prendra les meilleures décisions pour les VG municipaux et non pas pour l'organisation ou d'autres intérêts.

Recommandation 11 : Que le VP désigné à la CMQ s'occupant des VG soit nommé pour 7 ans non renouvelables

Aussi, un point a retenu notre attention, la CMQ ne pourrait pas enquêter sur un sujet lorsqu'elle mène une vérification dans un autre domaine de la même municipalité, Nous conseillons au ministre de remplacer à 27.10 la formulation « sauf lorsque » par la formulation « Sauf aux fins de ». Cela permettrait à la CMQ de faire une enquête en même temps qu'elle mène une vérification (en parallèle) dans la même municipalité.

Recommandation 12 : Échanger dans 27.10 et 27.12 « sauf lorsque » par « sauf aux fins de ».

Les rapports de vérification :

Nous proposons de supprimer 86.6 et 86.7 et de le remplacer par le 86.6 suivant :

86.6 À la suite d'une vérification, la Commission transmet à la municipalité ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification, le rapport faisant état des constatations ou des recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à son attention. La municipalité recevant un tel rapport doit le déposer au conseil de ville suivant sa transmission.

Chaque rapport indique que toute personne ayant œuvré à la vérification ou à l'approbation du rapport a déclaré par écrit ne pas être en conflit d'intérêt relativement à la municipalité ou aux sujets vérifiés. Lorsqu'il apparaît impossible à la CMQ d'exclure une personne en telle situation de conflit, elle doit en expliquer les motifs dans le rapport ainsi que les mesures de mitigation mises en place.

Lorsqu'un rapport concerne un organisme municipal visé au paragraphe 4 ° ou 5 ° de l'article 85 ou la vérification d'un tel organisme, il est également transmis à la municipalité qui est liée à cet organisme en vertu de ce paragraphe.

Lorsqu'un rapport concerne le vérificateur général d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus, il est également transmis à cette municipalité.

Lorsqu'un rapport concerne le bénéficiaire d'une aide assujetti à l'article 86.4, il lui est transmis de même qu'à la municipalité ou à l'organisme municipal qui lui a accordé cette aide.

Tout rapport définitif transmis en vertu du présent article est transmis au ministre et publié sur le site Internet de la Commission le lendemain de son dépôt au conseil municipal concerné ou 30 jours après sa transmission au maire.

- 1) Sur la question des conflits d'intérêts, nous avons resserrée l'obligation de conflit d'intérêts : il faut éviter de tel conflit a priori et divulguer les mesures prises pour minimiser les risques si la participation d'une personne en conflit d'intérêt était indispensable,
- 2) Nous avons supprimé le rapport de septembre de la CMQ qui ne serait finalement qu'une reliure des différents rapports déjà produits par la CMQ. Il serait beaucoup plus utile d'intégrer au rapport annuel de la CMQ la question des VOR, le cas échéant. Nous proposons ainsi de modifier la loi sur la Commission municipale en ajoutant à l'article 100.1 les mots « Ce rapport fait aussi état du nombre de vérifications menées en vertu de la section X de la présente loi, des principales observations que la Commission dégage de ces travaux, des recommandations que ces observations inspirent pour améliorer le cadre de gestion municipale, s'il y a lieu, ainsi que du degré d'application de ses recommandations passées. »
- 3) Le rapport pour une municipalité doit devenir public quand il est déposé au conseil de ville et doit absolument être déposé en conseil de ville, notre amendement oblige ces deux aspects.

Recommandation 13 : Que soient supprimés 86.6 et 86.7 au profit du 86.6 présenté dans ce mémoire.

Recommandation 14 : Que soit ajouté à 100.1 de la loi sur la Commission municipale « Ce rapport fait aussi état du nombre de vérifications menées en vertu de la section X de la présente loi, des principales observations que la Commission dégage de ces travaux, des recommandations que ces observations inspirent pour améliorer le cadre de gestion municipale, s'il y a lieu, ainsi que du degré d'application de ses recommandations passées

L'article 19.11 explique que le vérificateur général municipal ne recevra plus de documents de personnes morales touchants une subvention de plus de 100 000 dollars par an comme c'était le cas précédemment si cette personne morale est assujettie à la commission municipale. Deux choses : la première c'est que la commission municipale pourrait ne pas vérifier précisément cet organisme une année ou le vérificateur général voudrait le faire. La deuxième c'est que rien n'indique que la CMQ doive donner tout document qu'elle reçoit et qui pourrait être pertinent pour un VGM à ce dernier rapidement. Or un vérificateur n'a pas pour rôle de vérifier les entreprises, mais bien la ville et une telle vérification, pour être cohérente, doit s'il le faut vérifier tout organisme dans le domaine dans lequel le vérificateur a décidé de s'occuper, même si la CMQ pourrait potentiellement réutiliser les documents pour s'occuper d'une autre ville. Nous demandons alors au gouvernement de retirer l'amendement 19.11 et plutôt de laisser au vérificateur général le soin de demander les informations dont il a besoin lui-même. On lirait alors : « Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2 ° de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général, s'il le demande, une copie »

Recommandation 15 : Supprimer l'amendement 19.11 et plutôt opter pour un amendement permettant au vérificateur d'obtenir de tels documents s'il en fait la demande, au lieu de supprimer cette possibilité.

De même, l'article 19.10 donne là aussi préséance à la vérification de certains organismes à la CMQ. Là encore, la CMQ pourrait ne pas prioriser certains dossiers alors que des VG oui. Comme nous l'avons déjà dit, une vérification efficace est une vérification cohérente et donc qui s'occupe entièrement de son sujet et qui n'est pas bloquée parce que la CMQ *pourrait* décider un jour ou l'autre de s'en occuper. Il se pourrait qu'un VGQ soit bloqué dans sa vérification sur un organisme recevant 45 % de subvention d'une grande ville parce qu'une ville moyenne a versé à ce même organisme 100 dollars.

Recommandation 16 : Que le VGQ puisse vérifier aussi les organismes assujettis à la CMQ s'il le trouve nécessaire.

Afin de conclure sur les vérificateurs, nous souhaitons affirmer que les modèles d'organisation de la VOR et de la vérification de conformité proposés dans les amendements du gouvernement au PL155 ne seront ni économiques, ni efficaces, ni efficaces. Il coûtera donc plus cher que ce que recommandait la Commission Charbonneau pour atteindre des résultats mitigés.

Le ministère comme interlocuteur pour les lanceurs d'alerte

Dans le cas où le ministre des affaires municipales souhaite absolument être un interlocuteur pour la divulgation en milieu municipal il faudrait, pour les raisons de confiance que nous avons évoquées dans la partie sur le guichet unique, que le lanceur d'alerte ait la possibilité de choisir son interlocuteur. Pour prendre un autre domaine, si une

famille veut dénoncer un acte répréhensible concernant un service de garde, elle pourrait soit choisir le protecteur du citoyen ou choisir le ministère de la Famille.

Recommandation 17: laisser le choix au lanceur d’alerte municipal de son interlocuteur. De plus, pour éliminer complètement l’influence politique au sein du traitement des plaintes dans le ministère, il apparaît nécessaire de séparer ce processus du ministre. Dans le cas Urvoas en France⁴, on a pu apprécier les problèmes que pose l’accès à certains documents pour un ministre de la justice, notamment quand un de ses amis est impliqué dans une affaire. Pour éviter que le politique puisse avoir accès à des informations sur une affaire ayant fait tirer une sonnette d’alarme, il est possible de donner la direction des plaintes du MAMOT à un commissaire de la CMQ par exemple. Le bureau reste au ministère, mais la confidentialité est de mise ou encore mettre en place un commissaire aux plaintes indépendants à mandat fixe et tenir le bureau à la confidentialité

Recommandation 18 : Mettre en place au sein du bureau du commissaire aux plaintes un processus d’indépendantisation du suivi des plaintes.

⁴ Un ministre avait en effet donné des documents d’une enquête en cours à un de ses amis qui était visé par l’enquête (ce qui peut notamment mener à la destruction de preuves)

Résumé des recommandations :

Recommandation 1 : Dans l'amendement 18.1, Rajouter après « à l'exception du vérificateur général », les mots « et de son personnel ».

Recommandation 2 : Faire nommer les vérificateurs généraux de toutes les villes par le Vérificateur général du Québec. Intégrer les vérificateurs municipaux au VGQ sous la coordination d'un vérificateur général adjoint dédié au secteur municipal.

Recommandation 3 : Permettre aux VG municipaux de travailler directement avec tous les élus et de pouvoir intervenir en conseil de ville.

Recommandation 4 : Donner au VGQ le mandat de vérifier l'optimisation des ressources des villes.

Recommandation 5 : Que le protecteur du citoyen soit le guichet unique pour l'ensemble des lanceurs d'alerte, que le MAMOT ne fasse que recevoir les dossiers du protecteur du citoyen si cesdits dossiers le concerne.

Recommandation 6 : Que la protection des lanceurs d'alerte ne puisse s'arrêter pour des questions d'interlocuteurs et que le protecteur du citoyen fasse le mouvement de transmission de dossier au bon organisme sans que la protection du lanceur d'alerte ne s'arrête.

Recommandation 7 : Permettre aux villes de se doter d'une politique de divulgation qui comporterait une procédure de divulgation et la nomination d'une personne à l'interne responsable de la divulgation.

Recommandation 8 : Que soit ajouté dans le 29.4 « ou au paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 85 de la loi sur la Commission municipale ».

Recommandation 9 : Protéger aussi les lanceurs d’alertes concernant une subvention versée par une municipalité.

Recommandation 10 : d’ajouter pour l’ensemble des articles prévoyant la rotation entre fournisseurs après « gré à gré » la formule « ou sur invitation » rajouter à la fin de l’alinéa « parmi les concurrents ou les contractants auxquels cet organisme fait appel ou de recourir à de nouveaux concurrents ou contractants »

Dans le cas d’une vérification à la CMQ :

Recommandation 11 : Que le VP désigné à la CMQ s’occupant des VG soit nommé pour 7 ans non renouvelables.

Recommandation 12 : Échanger dans 27.10 et 27.12 « sauf lorsque » par « sauf aux fins de ».

Recommandation 13 : Que soient supprimés 86.6 et 86.7 au profit du 86.6 présenté dans ce mémoire.

Recommandation 14 : Que soit ajouté à 100.1 de la loi sur la Commission municipale ce rapport fait aussi état du nombre de vérifications menées en vertu de la section X de la présente loi, des principales observations que la Commission dégage de ces travaux, des recommandations que ces observations inspirent pour améliorer le cadre de gestion municipale, s’il y a lieu, ainsi que du degré d’application de ses recommandations passées.

Recommandation 15 : Supprimer l’amendement 19.11 et plutôt opter pour un amendement permettant au vérificateur d’obtenir de tels documents s’il en fait la demande, au lieu de supprimer cette possibilité.

Recommandation 16 : Que le VGQ puisse vérifier aussi les organismes assujettis à la CMQ s’il le trouve nécessaire.

Dans le cas d'un ministère interlocuteur pour les lanceurs d'alerte :

Recommandation 17: laisser le choix au lanceur d'alerte municipal de son interlocuteur.

Recommandation 18 : Mettre en place au sein du bureau du commissaire aux plaintes un processus d'indépendantisation du suivi des plaintes.