



CAT – 010M
C.P. – P.L. 155
Domaine municipal
et Société d’habitation
du Québec
VERSION RÉVISÉE

MÉMOIRE DE LA VILLE DE SAGUENAY
présenté à la
COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le

PROJET DE LOI 155

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

Le 17 janvier 2018

PRÉSENTATION DES AUTEURS

Madame Julie Dufour se présente devant la commission parlementaire en tant que conseillère municipale de Ville de Saguenay et présidente de l'arrondissement de Jonquière. À la demande de la mairesse, Josée Néron, qui ne pouvait se présenter, le conseil municipal a mandaté madame Dufour par une résolution unanime lundi le 15 janvier 2018 afin qu'elle agisse en tant que porte-parole de ses positions dans le dossier.

Madame Dufour a été élue pour la première fois en novembre 2013 en tant que conseillère indépendante. Elle en est actuellement à son deuxième mandat. Au cours des 4 dernières années, elle s'est prononcée à de nombreuses reprises, autant devant le conseil municipal, par la voix des médias, et même en entreprenant des démarches judiciaires, sur l'indépendance du vérificateur général et l'importance de le nommer par le biais d'un processus rigoureux et transparent.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Notre exposé sur le projet de loi 155 modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec portera exclusivement sur les amendements apportés au projet de loi concernant l'institution du vérificateur général et sur les modifications à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics.

Avec l'élection municipale de novembre 2017, la Ville de Saguenay a connu un changement de régime radical. Nous gardons cependant en mémoire l'expérience de certains événements, qui, nous le croyons, sont en mesure de contribuer aux réflexions de la commission. Et cela particulièrement dans le dossier du vérificateur général.

Saguenay a été dans les dernières années le théâtre d'une saga politico-judiciaire qui s'est terminée avec la nomination, par le ministre, de son vérificateur général, faute d'avoir respecté les règles en cette matière.

Notre mémoire sera donc divisé en deux parties distinctes. La première concerne le vérificateur général et la seconde, la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics.

MODIFICATIONS AUX DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les félicitations

Nous considérons le vérificateur général comme un outil important d'amélioration continue de la gestion de la Ville. Il s'agit d'un professionnel compétent avec un regard extérieur qui analyse nos façons de faire et nous propose des solutions pour les optimiser.

Dans cette optique, nous constatons avec satisfaction certaines dispositions du projet de loi :

Article 19.3 – Le remplacement du mandat de 7 ans non renouvelable par un mandat unique de 7 ans.

Ce mandat unique évitera qu'un vérificateur général revienne deux fois dans la même ville après s'être retiré quelques années, comme Saguenay a tenté de le faire en 2016. Cela permettra par le fait même d'assurer qu'à un rythme régulier, un regard neuf vienne se poser sur les affaires de la Ville.

Article 19.5 – Il sera désormais impossible de nommer comme vérificateur général quelqu'un qui a été membre d'un conseil, employé ou fonctionnaire de la municipalité pendant les 4 années précédant sa nomination.

Ce délai de carence qui vient obliger un administrateur municipal à prendre 4 ans de recul avant de pouvoir vérifier la même administration au sein de laquelle il a agi est un élément essentiel dans la protection de l'indépendance du vérificateur général. Il vient également

renforcer la confiance du public en l'institution du vérificateur général. Il serait difficile pour les citoyens de croire en l'indépendance d'un vérificateur qui était encore récemment fonctionnaire ou élu au sein de la ville qu'il vérifie. Cela pourrait équivaloir à vérifier son propre travail et cette situation a été constatée à de trop nombreuses reprises dans le passé.

Article 19.12 – Dorénavant, le vérificateur général (ou la Commission municipale du Québec selon le cas) pourra vérifier les comptes ou documents de toute personne ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par tout organisme municipal et non plus seulement par les municipalités.

Dans le passé, il a été de pratique courante à Saguenay d'agir par le biais d'organismes à but non lucratif dans différents dossiers au lieu de passer par la Ville. Ces organismes sont largement financés par des fonds publics sans aucune reddition de compte auprès de nos citoyens. Le ministère procède actuellement à une vérification de 3 de ceux-ci. Nous ne pouvons que saluer cette nouvelle disposition.

Article 19.14 – Dorénavant le vérificateur général n'aura plus à vérifier les états financiers et la conformité du taux global de taxation.

Le vérificateur externe ayant déjà la responsabilité de procéder à ces vérifications, il nous semble inutile et inefficace de doubler le travail. De plus, cela libérera du temps au vérificateur général pour l'accomplissement de son mandat.

Les questionnements

Article 19.10 – Désormais, les organismes liés de près aux municipalités seront vérifiés, soit par le vérificateur général dans le cas d'une ville de 100 000 habitants et plus, soit par la Commission municipale du Québec dans le cas d'une ville de moins de 100 000 habitants.

Nous ne pouvons qu'être pour l'esprit de cet amendement. Nous y avons fait référence plus haut, plusieurs organismes qui bénéficient largement du financement de la Ville de Saguenay et qui gèrent ses actifs n'ont jamais rendu de comptes ni au conseil municipal ni à la population. Le ministère procède même actuellement à la vérification de 3 de ceux-ci, soit Promotion Saguenay, la Société de gestion de la Zone portuaire et Diffusion Saguenay.

Cependant, deux énoncés dans cet article nous questionnent :

1. On exclut du mandat du vérificateur général les organismes liés à la fois à une municipalité de 100 000 habitants et plus et à une municipalité de moins de 100 000 habitants ou à une MRC pour les inclure dans le mandat de la Commission municipale du Québec. Pour Saguenay, c'est inacceptable dans la mesure où cela exclurait son organisme de développement économique : Promotion Saguenay, sur lequel siège un membre de la MRC du Fjord-du-Saguenay. La Ville de Saguenay verse près de 10 M\$ annuellement à l'organisme alors que la contribution de la MRC ne dépasse pas les 75 000 \$ par année et est liée à des placements publicitaires uniquement. Il serait anormal que cet organisme n'ait pas à répondre de ses faits et gestes devant les citoyens de Saguenay, via son vérificateur général. D'autant plus qu'à l'heure actuelle, un

mandat de vérification de cet organisme a été confié au vérificateur général, en parallèle avec celui du Ministère des affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Est-ce à dire que l'entrée en vigueur de cet article de loi mettrait fin à ce mandat?

2. L'obligation pour un organisme d'avoir sa place d'affaires sur le territoire de la municipalité pour être soumis au vérificateur général nous apparaît inutile et pourrait constituer une porte de sortie facile pour un organisme qui voudrait se soustraire de cette vérification.

RECOMMANDATION 1

Le vérificateur général d'une ville de plus de 100 000 habitants devrait avoir l'autorité de vérifier tout organisme municipal lié à cette ville. Dans le cas où une municipalité de moins de 100 000 habitants ou une MRC y serait également liée, le vérificateur général aurait l'obligation de rendre des comptes à cette municipalité ou à cette MRC.

RECOMMANDATION 2

Le vérificateur général devrait avoir le mandat de vérifier tout organisme prévu au nouvel article 19.10 de la Loi sur les cités et villes, sans considération de la municipalité où est située sa place d'affaires.

Articles 19.17 et suivants – *Création d'un comité de vérification pour les villes de 100 000 habitants ou plus.*

En premier lieu, nous questionnons l'utilité de ce comité de vérification, dont le mandat sera de :

- Formuler au conseil tout avis sur les demandes, constatations et recommandations faites par le vérificateur général;
- Informer le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil en matière de vérification des comptes et affaires de la municipalité;
- Recommander au conseil la nomination du vérificateur général;
- Tout autre mandat confié par le conseil.

Le suivi des recommandations du vérificateur général doit demeurer la responsabilité du conseil municipal. Elle ne doit certainement pas devenir celle d'un comité qui sera nommé sur proposition du maire, donc autant dire par le maire lui-même. Le conseil doit demeurer responsable du suivi et il devrait avoir l'obligation de déposer un rapport annuel pour faire état de ses actions en ce sens.

Il incombe également au conseil de formuler au vérificateur général ses demandes et ses préoccupations, sans avoir à passer par un intermédiaire, encore moins si ses membres sont entièrement nommés par le maire. Dans l'éventualité où un maire serait minoritaire à la table du conseil avec une opposition organisée qui lui fait face, cela lui donnerait le

pouvoir d'empêcher un conseil majoritaire de pouvoir formuler des demandes au vérificateur général.

Pour ce qui est de la nomination du vérificateur général, il nous apparaît évident qu'elle ne doit surtout pas passer par un comité sur lequel siègent des membres nommés sur proposition du maire. Autant dire que le maire lui-même va choisir son vérificateur général, ce qu'il faut éviter dans l'avenir. Nous militons pour un processus de nomination beaucoup plus neutre, qui obligerait un appel de candidatures publié dans au moins un média national et à l'Ordre des CPA-CMA. Nous exigerions également que la nomination reçoive l'approbation écrite de l'Ordre des CPA-CMA, qui viendrait attester que la personne nommée n'a aucune tache à son dossier.

RECOMMANDATION 3

Ne pas créer de comité de vérification.

RECOMMANDATION 4

Obliger le conseil municipal à faire rapport du suivi des recommandations du vérificateur général chaque année lors de la séance publique précédant le dépôt du rapport du vérificateur général.

RECOMMANDATION 5

Obliger les municipalités qui doivent nommer un vérificateur général à procéder pour la nomination de celui-ci à un appel de candidatures publié dans au moins un média national et à l'Ordre des CPA-CMA. Cette nomination devra recevoir l'approbation écrite de l'Ordre, qui viendra attester que la personne nommée n'a aucune tache à son dossier.

Dans le cas où le comité de vérification voit le jour, il faudrait resserrer certains critères pour lui assurer plus d'indépendance par rapport au maire.

RECOMMANDATION 6

Si le comité de vérification voit le jour, malgré nos recommandations :

- Il devrait être nommé par le conseil municipal aux 2/3 des voix ;
- Il devrait être composé de 5 conseillers municipaux, en plus de deux membres indépendants;
- Le délai de carence pour les conseillers et les fonctionnaires devrait être de 4 ans plutôt que 3 ans pour faire partie de ce comité en tant que membre indépendant, soit le même délai de carence imposé afin de pouvoir agir en tant que vérificateur général;
- Il devrait y avoir un maximum de 2 mandats dont la durée serait de 4 ans afin de couvrir le mandat des conseillers municipaux.

D'autre part et pour terminer sur le sujet du vérificateur général, nous avons constaté que le projet de loi 155 prévoit qu'un conseiller municipal ou un fonctionnaire de la municipalité ne pourra pas être nommé vérificateur général dans un délai de 4 ans après son départ. Pour faire partie du comité de vérification, il devra attendre 3 ans. Cependant, aucun délai de carence n'est imposé aux employés du vérificateur général ni aux professionnels à qui il confie des mandats en externe. À la lumière du vécu de Saguenay, qui a vu la directrice des approvisionnements être embauchée au bureau de l'ancienne vérificatrice générale sans aucun délai entre les deux fonctions, nous croyons qu'il est nécessaire d'imposer un tel délai. Il est important d'assurer l'indépendance du vérificateur général, tout le monde en convient. Pour cela, il faut éviter de faire, par le biais d'un subalterne, ce que l'esprit de la loi veut éviter dans l'avenir pour les vérificateurs généraux.

RECOMMANDATION 7

Interdire pour l'avenir à un conseiller municipal, un employé ou un fonctionnaire d'une municipalité d'être embauché comme employé du vérificateur général de cette même municipalité ou de recevoir des contrats de sa part dans les 4 années suivant la fin de son mandat.
--

MODIFICATIONS À LA LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES À L'ÉGARD DES ORGANISMES PUBLICS

Les félicitations

Article 29.4 – Les municipalités et autres organismes municipaux seront dorénavant assujettis à la Loi.

Nous ne pouvons qu'applaudir cette disposition de la Loi qui vient protéger les sonneurs d'alerte au sein des municipalités et des organismes municipaux. À la lumière de l'histoire québécoise récente et des travaux de la Commission Charbonneau, il importe de prendre des dispositions en vue d'éviter que ne se reproduisent des fraudes organisées telles qu'on en a vues dans plusieurs municipalités.

Les questionnements

Article 29.7 – Au sein des municipalités et des organismes municipaux, la divulgation devra être adressée au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire plutôt qu'au Protecteur du citoyen.

Dans la mesure où un dossier pourrait toucher à la fois une municipalité et le gouvernement du Québec, nous croyons que les divulgations devraient être traitées par une institution indépendante politiquement. D'autre part, nous doutons que la Commission municipale du Québec possède les ressources nécessaires pour assurer adéquatement ce mandat. Il est de notoriété publique qu'elle peine déjà à remplir son mandat.

Dans les municipalités qui ont un Ombudsman, les divulgations issues du monde municipal devraient passer par son bureau, afin de permettre aux citoyens qui dénoncent de pouvoir le faire dans une institution plus accessible par sa proximité. D'autant plus qu'un ombudsman se veut déjà par définition « une personnalité indépendante chargée d'examiner les plaintes des citoyens contre l'Administration. »¹

RECOMMANDATION 8

Dans les municipalités qui ont un Ombudsman, les divulgations issues du monde municipal devraient passer par son bureau. Pour les municipalités qui n'ont pas d'Ombudsman, les divulgations devraient passer par le Protecteur du citoyen plutôt que par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, comme cela se fait pour les divulgations issues du monde gouvernemental.

Article 29.9 – La divulgation ne sera pas traitée si elle met en cause un manquement au code d'éthique et de déontologie.

Nous comprenons la volonté du législateur de préserver à chacun ses compétences et son champ d'action. Cependant, nous nous questionnons à savoir de quelle façon seront traitées les divulgations qui concernent un manquement au code d'éthique et dont l'acte dénoncé comporte également une infraction au criminel. Nous pouvons citer en exemple, à Saguenay, le cas d'un élu et celui d'un ancien élu qui ont fait l'objet de plaintes à la fois

¹ Dictionnaire Larousse

auprès de la Commission municipale et auprès de l'UPAC. Dans les deux cas, la CMQ a jugé qu'il y avait eu manquement au code d'éthique et de déontologie. Mais cela n'a pas empêché l'UPAC de faire son travail et au moins l'un des deux cas fait maintenant l'objet de poursuites criminelles. En de telles situations, est-ce que l'UPAC pourra continuer de faire son travail et est-ce que des poursuites criminelles pourront être entamées même si la divulgation est traitée par la CMQ?

RECOMMANDATION 9

Faire en sorte que les actes qui constituent à la fois un manquement au code d'éthique et de déontologie et au code criminel pourront toujours faire l'objet de poursuites criminelles même s'ils sont traités par la Commission municipale du Québec.

Article 29.10 – Une municipalité pourra être avisée lorsqu'une enquête découlant d'une divulgation concernera un organisme municipal auquel elle est reliée.

RECOMMANDATION 10

Instaurer des mécanismes afin de s'assurer que la personne à l'origine de la divulgation ne pourra être identifiée d'aucune façon par la municipalité qui recevra l'information sur l'enquête en cours.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le vérificateur général d'une ville de plus de 100 000 habitants devrait avoir l'autorité de vérifier tout organisme municipal lié à cette ville. Dans le cas où une municipalité de moins de 100 000 habitants ou une MRC y serait également liée, le vérificateur général aurait l'obligation de rendre des comptes à cette municipalité ou à cette MRC.

Recommandation 2

Le vérificateur général devrait avoir le mandat de vérifier tout organisme prévu au nouvel article 19.10 de la Loi sur les cités et villes, sans considération de la municipalité où est située sa place d'affaires.

Recommandation 3

Ne pas créer de comité de vérification.

Recommandation 4

Obliger le conseil municipal à faire rapport du suivi des recommandations du vérificateur général chaque année lors de la séance publique précédant le dépôt du rapport du vérificateur général.

Recommandation 5

Obliger les municipalités qui doivent nommer un vérificateur général à procéder pour la nomination de celui-ci à un appel de candidatures publié dans au moins un média national et à l'Ordre des CPA-CMA. Cette nomination devra recevoir l'approbation écrite de l'Ordre, qui viendra attester que la personne nommée n'a aucune tache à son dossier.

Recommandation 6

Si le comité de vérification voit le jour, malgré nos recommandations :

- Il devrait être nommé par le conseil municipal aux 2/3 des voix ;
- Il devrait être composé de 5 conseillers municipaux, en plus de deux membres indépendants;
- Le délai de carence pour les conseillers et les fonctionnaires devrait être de 4 ans plutôt que 3 ans pour faire partie de ce comité en tant que membre indépendant, soit le même délai de carence imposé afin de pouvoir agir en tant que vérificateur général;
- Il devrait y avoir un maximum de 2 mandats dont la durée serait de 4 ans afin de couvrir le mandat des conseillers municipaux.

Recommandation 7

Interdire pour l'avenir à un conseiller municipal, un employé ou un fonctionnaire d'une municipalité d'être embauché comme employé du vérificateur général de cette même

municipalité ou de recevoir des contrats de sa part dans les 4 années suivant la fin de son mandat.

Recommandation 8

Dans les municipalités qui ont un Ombudsman, les divulgations issues du monde municipal devraient passer par son bureau. Pour les municipalités qui n'ont pas d'Ombudsman, les divulgations devraient passer par le Protecteur du citoyen plutôt que par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, comme cela se fait pour les divulgations issues du monde gouvernemental.

Recommandation 9

Faire en sorte que les actes qui constituent à la fois un manquement au code d'éthique et de déontologie et au code criminel pourront toujours faire l'objet de poursuites criminelles même s'ils sont traités par la Commission municipale du Québec.

Recommandation 10

Instaurer des mécanismes afin de s'assurer que la personne à l'origine de la divulgation ne pourra être identifiée d'aucune façon par la municipalité qui recevra l'information sur l'enquête en cours.