

Chantal Chatelain
Ligne directe : 514 282-7811
Courriel : chantal.chatelain@lkd.ca

Sébastien Laprise
Ligne directe : 418 650-7915
Courriel : sebastien.laprise@lkd.ca

Montréal, le 12 octobre 2011

Monsieur Jacques Bergeron, CA, MBA, M.Sc
Vérificateur général de la Ville de Montréal
1550, rue Metcalfe, bureau 1201
Montréal (Québec) H3A 3P1

Objet : Application des articles 477.2 à 477.6 et 573 et suivants de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19) en regard des contrats accordés par le vérificateur général – Avis juridique
N/☐ : 94176-013

Monsieur le vérificateur général,

Pour faire suite au mandat confié en regard de l'objet cité en rubrique, la présente constitue notre opinion révisée et remplace notre opinion antérieure en date du 11 juillet 2011, laquelle est obsolète. La révision de notre opinion découle de l'obtention de documents pertinents additionnels¹ qui permettent de mettre davantage en contexte les dispositions étudiées, mais ne modifie aucunement notre conclusion exposée le 11 juillet dernier.

I. MANDAT

Vous avez sollicité notre avis juridique sur l'application des règles d'adjudication des contrats, prévues aux articles 573 à 573.4 de la *Loi sur les cités et villes* (ci-après la « Loi »)², aux contrats accordés par le vérificateur général d'une ville en vue de l'accomplissement du mandat qui lui est confié.

Vous avez également requis notre opinion juridique sur l'application au vérificateur général d'une ville des articles 477.2 à 477.6 de la Loi et, plus particulièrement, s'il existe, en vertu de ces dispositions, une obligation pour le vérificateur général de déposer mensuellement au conseil la liste des contrats accordés par le vérificateur général. De même, vous nous avez également demandé si le vérificateur général est

¹ En l'occurrence, le Rapport Boulanger ainsi qu'une opinion juridique du 6 novembre 2003 de M^e Suzanne Jaibert, à l'époque directrice du Service juridique de la Ville de Montréal adressée à M. Robert Abdallah, alors directeur général de la Ville.

² L.R.Q., c. C-19.

Langlois Kronström Desjardins
S.E.N.C.R.L., AVOCATS

1002, rue Sherbrooke Ouest
28^e étage
Montréal (Québec)
Canada H3A 3L6
Téléphone : 514 842-9512
Télécopieur : 514 845-6573

801, Grande Allée Ouest
Bureau 300
Québec (Québec)
Canada G1S 1C1
Téléphone : 418 650-7000
Télécopieur : 418 650-7075

www.lkd.ca

légalement tenu, en application de quelque disposition de la Loi, de publier la liste des contrats accordés.

II. RÉPONSE BRÈVE

Tel qu'exprimé dans les opinions juridiques antérieures³ et tel qu'en fait foi la pratique jusqu'à maintenant incontestée, il est entendu que le vérificateur général bénéficie, en vue de l'accomplissement du mandat qui lui est confié par la Loi, d'un pouvoir autonome de dépenser les crédits qui lui sont obligatoirement alloués en vertu de l'article 107.5 de la Loi et de contracter, notamment pour s'adjoindre les services des employés, des experts et des autres fournisseurs de services qu'il juge appropriés.

Or, selon la structure législative en vigueur au Québec, hormis l'exigence que ce pouvoir s'exerce en vue de l'accomplissement du mandat confié par la Loi au vérificateur général et les exigences générales du droit civil, aucune disposition de la Loi n'encadre l'exercice de ce pouvoir. Suite à notre analyse de la Loi, 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.

Pour cette même raison, nous sommes aussi d'avis que le vérificateur général n'est pas légalement tenu de dénoncer au conseil les contrats accordés par lui et de publier la liste de ces contrats. Les exigences des articles 477.1 à 477.6 de la Loi relatives à la dénonciation et la publication des contrats accordés sont des mesures législatives qui ne visent pas les contrats accordés par le vérificateur général, lesquels doivent en principe souvent demeurer confidentiels pour assurer le bon déroulement des travaux de vérification.

Il importe de souligner que la présente opinion est toutefois émise sous réserve du fait que les dispositions dans la Loi relatives aux pouvoirs et obligations du vérificateur général sont, somme toute, récentes et que ces questions n'ont jusqu'à présent jamais été soumises aux tribunaux. Notre opinion ne peut en conséquence se fonder sur quelque précédent jurisprudentiel que ce soit.

Nous précisons également que la Loi comporte certaines zones grises et incohérences en regard de l'encadrement des pouvoirs et obligations du vérificateur général, notamment l'interaction entre sa nécessaire indépendance et le fait que lorsqu'il contracte, il ne s'engage pas personnellement, mais engage la ville.

Par excès de prudence, nous portons ainsi à votre attention qu'il pourrait être utile, si vous le jugiez à-propos, de solliciter une opinion juridique additionnelle ou l'éclairage des tribunaux, par exemple par l'entremise d'une requête pour jugement

³ Expression définie ci-dessous.

déclaratoire, avant de modifier substantiellement votre mode de fonctionnement actuel.

Malgré ces réserves, nous estimons que notre opinion est compatible et cohérente avec la lettre et l'esprit de la Loi de même que l'intention du législateur voulant que le vérificateur général dispose de la marge de manœuvre nécessaire pour accomplir ses mandats de vérification et en préserver la confidentialité, réalité à laquelle n'échappe pas la gestion contractuelle des sommes versées au vérificateur général aux termes de la Loi.

III. L'APPLICATION DES RÈGLES D'ADJUDICATION DES CONTRATS

A. Les opinions juridiques antérieures et le pouvoir autonome de dépenser et de contracter du vérificateur général

Pour les fins du présent avis juridique, vous nous avez transmis six opinions juridiques émises par divers juristes, dont certaines à la demande de vos collègues, actuels et anciens, vérificateurs généraux de villes.

Il s'agit des opinions suivantes :

- opinion juridique du 14 mai 2002
Chef du service des affaires juridi
- un complément à cette opinion sous forme de note du même auteur,
- opinion juridique du 3 juillet 2002 de M^e Serge Giasson du contentieux de la Ville de Québec à M. Lambert Légaré, à l'époque vérificateur général de cette Ville;
- opinion juridique du 4 juillet 2002 de M^e André Morisset du cabinet Fasken Martineau adressée aussi à M. Lambert Légaré;
- opinion juridique du 6 novembre 2003 de M^e Suzanne Jalbert, à l'époque directrice du Service juridique de la Ville de Montréal adressée à M. Robert Abdallah, alors directeur général de la Ville;
- opinion juridique du 7 février 2007 de M^e Yvon Duplessis à
- opinion juridique du 3 mai 2011 de M^e

(ci-après collectivement les « opinions juridiques antérieures »).

Ces opinions portent principalement sur le pouvoir de dépenser des vérificateurs généraux. En d'autres termes, il y était question de savoir s'il était nécessaire pour les vérificateurs généraux d'obtenir, par délégation de pouvoirs en vertu de l'article 477.2 de la Loi, l'autorisation d'engager une dépense, d'accorder des contrats ou

d'embaucher du personnel à l'aide des crédits qui lui sont obligatoirement alloués en application de l'article 107.5 de la Loi.

À l'exception de M^e tous ces juristes concluent que la fonction du vérificateur général est assortie, par implication nécessaire, du pouvoir autonome de dépenser les crédits qui lui sont alloués. En d'autres termes, pour paraphraser les propos de M^e Duplessis, le pouvoir de voir aux dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions, conféré par l'article 107.5 de la Loi, implique nécessairement qu'il puisse contracter. Rappelons le texte de cette disposition :

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par:

1° 0,17% dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;

2° 0,16% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;

3° 0,15% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;

4° 0,14% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;

5° 0,13% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;

6° 0,12% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;

7° 0,11% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50% seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

En guise de complément à l'opinion de nos confrères, nous portons à votre attention qu'un libellé semblable à celui de l'article 107.5 est utilisé aux articles 474.0.1 à 474.0.5 de la Loi. Cette section porte sur les crédits obligatoirement alloués aux conseillers et aux partis politiques en présence au conseil. À titre d'exemple, citons l'article 474.0.1 relatifs aux conseillers :

« 474.0.1. Sous réserve de l'article 474.0.2.1, le budget de toute municipalité de 50 000 habitants ou plus doit comprendre un crédit pour le versement de sommes destinées au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à 1/15 de 1%; du total des autres crédits prévus au budget, sauf dans le cas de la Ville de Montréal où un tel crédit doit être égal à 1/30 de 1% du total des autres crédits prévus au budget.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50% seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa. » [nos soulignements]

Ainsi, suivant le libellé de cette disposition, un crédit est prévu au budget des municipalités visées par cette mesure pour pourvoir au remboursement des dépenses des recherches et de secrétariat des conseillers. Il n'y a aucune exigence voulant que les conseillers disposent d'une autorisation ou d'une délégation du pouvoir de dépenser à ces fins. Au contraire, l'article 474.0.3 de la Loi prévoit tout au plus que seules des « *pièces justificatives dont le contenu minimal peut être déterminé par le conseil* » sont requises. L'article 474.0.4, visant les partis autorisés, est au même effet. Il est révélateur que le vérificateur général n'est, quant à lui, soumis à aucune telle mesure⁴.

Tout comme pour l'article 107.5 de la Loi applicable aux vérificateurs généraux de ville, les articles 474.0.1 à 474.0.5 de la Loi nous apparaissent comprendre, par implication nécessaire, que les conseillers municipaux et les partis autorisés ont le pouvoir de dépenser et de contracter en conséquence ; il serait contraire à l'esprit de ces dispositions qu'un conseiller ou un parti demande au conseil ou à un officier qui est titulaire d'une délégation, l'autorisation de dépenser.

Cette interprétation est cohérente selon nous avec la volonté du législateur de doter les conseillers et partis politiques d'une autonomie afin d'assurer la répartition équitable des ressources financières ou l'équilibre des « moyens » entre les forces démocratiques en présence, et ce, à l'abri de toute intervention partisane.

C'est cette même volonté qui animait d'ailleurs les parlementaires de l'Assemblée nationale et les autorités de la Ville de Québec lors de l'adoption de l'ancien article 176 c) de la *Charte de la Ville de Québec*, que les articles 107.5 et 107.6 de la Loi sont venus remplacer.⁵ Il appert en effet que l'objet de cette disposition était de conférer une totale indépendance et autonomie au vérificateur général, en le mettant à l'abri de la discrétion, l'intervention ou la pression financière des forces politiques en présence :

⁴ Les comptes relatifs au vérificateur général sont plutôt vérifiés par le vérificateur externe en vertu de l'article 108.2.1 de la Loi.

⁵ *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (privée)*, L.Q. 1996 c. 85, (Projet de loi no 249).

M. Trudel: [...] Du côté ministériel, on a une seule question principalement, c'est à l'égard de l'article 176c, les crédits alloués au vérificateur. Il est indiqué que les crédits alloués au vérificateur pour l'exercice de ses fonctions doivent correspondre à 0,23 % du budget d'opération de la ville. La vérification des activités du vérificateur, prévue à l'article 181, n'est pas effectuée à même les crédits alloués au vérificateur, etc. Écoutez, la question est évidemment: Pourquoi fixer dans la charte de la ville, pour toujours, 0,23 % du budget d'opération de la ville aux fins du travail du vérificateur?

M. L'Allier (Jean-Paul): Parce que, Mme la Présidente, le comité Boulanger, qui a travaillé pendant plusieurs mois sur cette question avec la participation du vérificateur de la province, M. Breton, et qui a fait l'objet d'une acceptation unanime et par ses membres, dont l'opposition officielle à l'hôtel de ville, et au conseil municipal, nous recommandait de déterminer un montant fixe pour garder au vérificateur toute sa liberté, qu'il n'ait pas, à chaque année, à plaider son budget, à la hausse ou à la baisse, etc., et ils en arrivaient à la conclusion que ce pourcentage correspondait aux besoins du bureau du vérificateur. [...].

(21 h 30)

Vous pourriez dire que c'est une somme maximum ou minimum, et on revient au débat annuel autour de la fonction du vérificateur. Et, à ce moment-là, on lui enlève cet espace de liberté que le rapport Boulanger voulait lui donner. Je ne sais pas si M. Boutin veut ajouter des commentaires.

M. Boutin (Denis): L'objectif, c'est d'avoir une enveloppe qui sera toujours de la même proportion, en prenant le pari que, si les activités de la ville se complexifient, le budget va croître en conséquence, et, donc, la proportion des crédits attribués au bureau du vérificateur va croître en conséquence.⁶

Pour mettre en contexte ces propos de nos collègues Mes Boutin et L'Allier, il est utile de rappeler que la révision de la *Charte de la Ville de Québec* donnait suite au rapport du «Comité Boulanger». Ce rapport, dont nous avons obtenu copie, est celui d'un groupe de travail formé par le Conseil de la Ville de Québec de l'époque afin d'analyser diverses demandes du vérificateur de la Ville en ce qui a trait, notamment, à son indépendance au sein de l'administration municipale.

Le 27 octobre 1995, le Comité, présidé par M. Guy Boulanger, FCA, a livré son rapport contenant plusieurs recommandations destinées, en outre, à rehausser l'indépendance du vérificateur de la Ville sur le plan financier et de la gestion. Le Comité exposait ainsi les constats à l'origine de ses recommandations :

⁶ Québec, Journal des débats, *Commission de l'aménagement et des équipements*, 35^{ième} législature, 2^{ième} session, audition et étude détaillée du projet de loi no 249 – Loi modifiant la Charte de la Ville de Québec, 19 juin 1996, vol. 35, no 24.

Le processus actuellement en vigueur à la Ville pour l'allocation des ressources financières requises par le Vérificateur pour exercer son mandat place celui-ci en situation de dépendance par rapport à l'administratif et à l'exécutif.

En vertu de son mandat (annexe 3), le Comité de vérification doit « étudier le programme annuel d'intervention du Vérificateur et les moyens administratifs nécessaires à la rencontre adéquate de ses objectifs et faire les recommandations appropriées ». Or, il y a inadéquation entre les responsabilités théoriques du Comité et les moyens pratiques dont il dispose pour exercer son mandat. Ce mandat ne précisant pas par quels canaux doivent transiter les recommandations du Comité, il arrive présentement que celles-ci soient soumises à l'approbation de la Direction générale ou du Comité exécutif et ne se rendent pas aux membres du Conseil.

Par ailleurs, le Vérificateur est actuellement soumis à toutes les politiques et normes de gestion de la Ville pour la gestion de ses ressources humaines, matérielles et financières. Il est considéré de la même façon que tout autre service municipal.

Il va de soi que la Ville impose au Vérificateur de fonctionner à l'intérieur d'une masse budgétaire définie. Il est anormal, par contre, que malgré son statut particulier, le Vérificateur ne dispose pas de la part de l'Administration municipale d'une délégation d'autorité adaptée à son contexte.

Le Comité recommandait conséquemment :

Recommandation 2

Que la Ville demande des amendements à sa Charte ayant pour objet :

[...]

b) d'établir que le budget de la Ville devant être alloué pour financer la vérification législative doit représenter une proportion constante, année après année, de 0,23% du budget de fonctionnement de la Ville.

N.B. Les divers éléments de coût pris en compte pour établir le pourcentage de 0,23% sont énumérés à l'annexe 1, qui illustre la situation de l'année 1995.

c) de déléguer au Vérificateur l'application des politiques et normes de la Ville concernant la gestion de ses ressources humaines, matérielles et financières, le Vérificateur demeurant responsable de respecter le budget qui lui est alloué.

[...]

Le Conseil a fait siennes ses recommandations en demandant l'intégration à sa Charte de l'article 176 c) qui prévoit :

176c. *Les crédits alloués au vérificateur, pour l'exercice de ses fonctions, doivent correspondre à 0,23% du budget d'opération de la ville. La vérification des activités du vérificateur prévue à l'article 181 n'est pas effectuée à même les crédits alloués au vérificateur.*

Le vérificateur est responsable de l'application des politiques et normes de la ville concernant la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

Cette genèse des dispositions intégrées aujourd'hui aux articles 107.5 et 107.6 de la Loi illustre très clairement la volonté du législateur : ne pas permettre au conseil de restreindre le pouvoir de dépenser du vérificateur général par l'application de son pouvoir de délégation prévu par l'article 477.2 de la Loi en vertu duquel il pourrait questionner l'opportunité des dépenses engagées.

M^e Giasson résume avec une grande acuité les raisons qui justifient une telle interprétation :

[...] [C]ette solution [l'absence de pouvoir autonome de dépenser] séduisante en période d'accalmie pourrait se transformer en véritable cauchemar en période de tourmente. En effet, la délégation de dépenser, adoptée par le conseil, peut être retirée et le vérificateur peut être contraint à tout le processus administratif, y compris la justification des dépenses, contrats ou mandats qu'il soumet. Il peut se voir refuser des demandes qui, bien que jugées essentielles pour des travaux de vérification, font l'objet d'une appréciation différente de la part des autorités politiques. Le vérificateur général pourrait alors être paralysé dans son mandat. On pourrait même faire pression sur lui pour restreindre la portée de son action, de ses interventions ou de ses recommandations. L'autonomie et l'indépendance financière du vérificateur général qui sont, selon nous, à la base de son intervention efficace et crédible auprès de l'administration municipale, pourraient être sérieusement compromises. [...]

Tout comme les juristes consultés par vos pairs, nous sommes d'avis que le conseil n'a pas à déléguer au vérificateur général le pouvoir de dépenser et, au contraire, qu'une telle exigence compromettrait l'autonomie et l'indépendance nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, dans le cadre de ces opinions juridiques antérieures, sauf accessoirement, la question de savoir si le vérificateur général doit, dans l'exercice de ce pouvoir de dépenser et de contracter, suivre les règles d'adjudication des contrats prescrites par les articles 573 et suivants n'est pas examinée en profondeur.

Cependant, notre analyse démontre que ces deux questions se trouvent inextricablement liées.

B. Les exigences des articles 573 et suivants de la Loi s'appliquent d'abord à l'exercice du pouvoir de dépenser du conseil

L'article 47 de la Loi prévoit :

47. La municipalité est représentée et ses affaires sont administrées par son conseil.

C'est donc le conseil qui est investi du pouvoir de s'engager au nom de la municipalité.⁷ Le corollaire de ce principe est que la municipalité ne s'exprime que par règlement ou résolution et c'est ainsi qu'elle donnera le consentement requis à la conclusion d'un contrat.

Ainsi, lorsque la loi confère un pouvoir aux municipalités, c'est généralement par son conseil qu'il s'exerce. D'ailleurs, les articles 573 et suivants de la Loi sont compris dans la «SECTION XI» intitulée «*Des attributions du conseil*».

C'est pourquoi, nous sommes d'opinion que les articles 573 et suivants de la Loi de même que les obligations et restrictions qu'ils comportent s'appliquent d'abord à l'exercice par le conseil du pouvoir de contracter.

Avec respect, nous ne partageons donc pas l'avis exprimé par M^e dans son opinion du 3 mai dernier. Cherchant à pallier le constat qu'il qualifie de «troublant» voulant que le vérificateur ne soit pas assujéti à l'obligation de procéder par appel d'offres, M^e étend indûment selon nous le champ d'application de ces dispositions :

«Pour notre part, nous croyons qu'il faut plutôt conclure à l'assujettissement du vérificateur général aux articles 573 et suivants par le biais de la réflexion qui suit : lorsqu'on lit les articles 573 et suivants LCV, on constate qu'il n'est pas exigé dans ces dispositions qu'il s'agisse de dépenses décidées par le conseil; ce dont il y est question, c'est de dépenses dépassant 25 000\$ (invitation écrite) ou 100 000\$ (soumission écrite); dans la mesure donc où on retient que le vérificateur général autorise des dépenses municipales (lui-même et sans approbation du conseil), on se doit de conclure qu'il est assujéti aux procédures d'appel d'offres comme le conseil lorsqu'il autorise des dépenses.»

Ce raisonnement nous semble erroné notamment en ce qu'il introduit une nouvelle notion, « *les dépenses municipales* », laquelle ne se retrouve nulle part aux articles 573 et suivants de la Loi. Aussi, ce raisonnement fait fi de la structure de la Loi et du fait que ces articles visent spécifiquement les « *attributions du conseil* ».

En plus du libellé et de la structure de la Loi, l'examen des cas où le pouvoir de contracter est conféré à d'autres instances municipales que le conseil contredit selon nous cette proposition de M^e

⁷ *Jenkins c. Boucher*, J.E. 2000-1794 (C.S.)

C. L'exercice du pouvoir de contracter par d'autres instances que le conseil

Les lois municipales encadrent également le pouvoir de dépenser des personnes ou instances qui peuvent se voir attribuer le pouvoir d'engager des fonds publics municipaux.

Nous pouvons les regrouper comme suit :

- les cas où elles attribuent au conseil le pouvoir de déléguer ses pouvoirs ou l'exercice de certaines compétences à une autre personne ou instance; et
- les cas où les lois confèrent spécifiquement à une autre personne ou instance que le conseil de la municipalité, l'exercice de certaines fonctions ou compétences municipales, incluant le pouvoir de contracter.

Dans tous ces cas d'exception, sauf celui du vérificateur général, le législateur a pris le soin d'adopter une disposition visant à assujettir expressément l'instance concernée aux articles 573 et suivants de la Loi.

Reprenons les plus importants.

1. La délégation du pouvoir de contracter à un fonctionnaire

L'article 477.2 de la Loi prévoit :

477.2. *Le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité.*

Un tel règlement doit indiquer:

- 1° le champ de compétence auquel s'applique la délégation;*
- 2° les montants dont le fonctionnaire ou l'employé peut autoriser la dépense;*
- 3° les autres conditions auxquelles est faite la délégation.*

Les règles d'attribution des contrats par la municipalité s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un contrat accordé en vertu du présent article. *Toutefois, dans le cas où il est nécessaire que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire donne son autorisation à l'adjudication d'un contrat à une autre personne que celle qui a fait la soumission la plus basse, seul le conseil peut demander cette autorisation au ministre.*

Une autorisation de dépenses accordée en vertu d'une délégation n'a d'effet que si, conformément au règlement adopté en vertu du deuxième alinéa de l'article 477, des crédits sont disponibles à cette fin.

Le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenses l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation.

[...]

D'emblée, tout comme M^{es} Giasson, Morisset, Jalbert, Duplessis et nous sommes d'avis qu'une délégation au vérificateur général en vertu de cette disposition du pouvoir de dépenser du conseil n'est aucunement requise. Le vérificateur bénéficie en effet d'une habilitation législative autonome découlant des articles 107.5, 107.6 et 107.16 de la Loi.

Sur le fond de la question qui nous occupe toutefois, la mention expresse à l'article 477.2 de la Loi voulant que «*Les règles d'attribution des contrats par la municipalité s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un contrat accordé en vertu du présent article.*» emporte une première conclusion inéluctable : les articles 573 et suivants de la loi ne peuvent être lus, comme le soutient M^e comme visant tous les contrats accordés par la municipalité et non seulement ceux octroyés par le conseil.

En effet, il est manifeste que le fonctionnaire qui contracte en vertu d'une délégation de pouvoirs selon l'article 477.2 de la Loi le fait pour le compte et au nom de la municipalité. Dans de tels cas, c'est la municipalité qui s'engage et la municipalité est la partie cocontractante au contrat. Or, si tout contrat octroyé pour le compte ou au nom de la municipalité était d'emblée soumis aux règles d'adjudication de contrats, la référence à ces règles au 3^e alinéa de l'article 477.2 de la Loi aurait été tout à fait inutile et superflue.

Quelle aurait été l'utilité pour le législateur d'inclure cette mention à l'article 477.2 si, de toute façon, les articles 573 et suivants étaient aussi large d'application ? Pourquoi le législateur aurait-il indiqué qu'il nous fallait faire les «*adaptations nécessaires*» lorsque le contrat est accordé par un fonctionnaire qui s'est vu déléguer un tel pouvoir ?

Le législateur ne parle pas pour ne rien dire⁸. Nous sommes ainsi d'avis que cette mention avait pour but d'étendre l'application des règles d'adjudication aux contrats accordés par un fonctionnaire bénéficiant d'un règlement de délégation adopté en vertu de l'article 477.2 de la Loi, puisque, autrement, les contrats visés par les articles 573 et suivants sont uniquement ceux accordés par le conseil.

Par ailleurs, la structure de la Loi et la technique législative ici utilisée par le législateur implique également, qu'à défaut d'une disposition expresse visant le vérificateur général, les règles d'adjudication des contrats prévues aux articles 573 et suivants de la Loi ne s'appliquent pas aux contrats que le vérificateur général accorde dans l'exercice de ses fonctions, et ce, même si la partie cocontractante aux contrats ainsi conclus est la municipalité. Nous y reviendrons plus loin.

⁸ Loi d'interprétation, L.R.Q. I-16, art. 41.1 et 49 ; Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, 4^{ième} édition, 2009, Éditions Thémis, par. 1048.

De fait, tel que nous l'illustrons ci-dessous, dans plusieurs autres cas où le législateur confère un pouvoir autonome de contracter à une instance ou à une personne autre que le conseil, il exprime clairement et expressément à chaque occasion son intention d'assujettir cette instance ou cette personne aux règles d'adjudication en référant explicitement aux articles 573 et suivants de la Loi. Bien que contenues dans d'autres lois, ces mentions du législateur démontrent le caractère systématique de la technique législative utilisée.⁹

2. Les contrats accordés par le président d'élection

L'article 70.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁰ énonce ce qui suit :

70.1 Sous réserve du deuxième alinéa, les paragraphes 1 à 8 de l'article 573, les articles 573.1 à 573.1.0.4 et les articles 573.3 à 573.3.2 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) s'appliquent au président d'élection, compte tenu des adaptations nécessaires.

Durant la période électorale au sens de l'article 364, le président d'élection peut accorder tout contrat qui comporte une dépense de 25 000 \$ ou plus après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs. Toutefois, dans le cas où une situation exceptionnelle pouvant mettre en péril la tenue de l'élection survient durant cette période, le président d'élection peut accorder tout contrat sans être tenu de demander des soumissions.

Par cette référence, le législateur exprime la volonté d'assujettir le président d'élection, qui bénéficie pourtant lui aussi d'un pouvoir autonome de dépenser pour assurer le bon déroulement des élections, à une partie des règles d'adjudication, tout en prévoyant qu'en cas de mise en péril de la tenue de l'élection, le président n'est pas tenu de demander des soumissions.

Lorsqu'il contracte en vue ou lors de la période électorale, le président d'élection le fait en quelque sorte pour le compte de la municipalité. Malgré tout, le législateur a choisi de référer expressément aux paragraphes 1 à 8 de l'article 573, aux articles 573.1 à 573.1.0.4 et aux articles 573.3 à 573.3.2 de la Loi. Ce constat nous convainc donc davantage du mal fondé de la proposition de M^e voulant que ces dispositions réfèrent à tous les contrats conclus par la «municipalité» au sens large, et non seulement à ceux octroyés par le conseil.

3. Les contrats conclus par des organismes ou entreprises apparentés

Le même exercice amène à la même conclusion : à chaque fois que le législateur souhaite étendre la portée des règles des articles 573 et suivants de la Loi aux contrats conclus par d'autres instances que le conseil, il l'a prévu expressément.

⁹ Idem, art. 41.1.

¹⁰ L.R.Q., chapitre E-2.2

Citons quelques cas en vrac :

- la *Commission des services électriques* de la Ville de Montréal;¹¹
- les *sociétés paramunicipales* constituées en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*;¹²
- le *Conseil des arts* de la Ville de Montréal;¹³
- les organismes mandataires de la Ville de Québec;¹⁴
- les *sociétés d'économie mixte* dans le secteur municipal;¹⁵
- les entreprises formées en partenariat public-privé dans le domaine de l'énergie et des télécommunications;¹⁶
- les *conférences régionales des élus*;¹⁷
- les *centres locaux de développement*;¹⁸
- les régions intermunicipales;¹⁹
- les sociétés de transport en commun.²⁰

Ces instances décisionnelles, financées en tout ou en partie par des fonds publics municipaux, doivent suivre certaines règles d'adjudication des contrats par référence expresse dans leur loi habilitante aux articles 573 et suivants de la Loi.

D. Le cas du vérificateur général

Comme la majorité des juristes consultés sur cette question, nous sommes d'avis que le vérificateur général dispose d'un pouvoir autonome de dépenser et de contracter dans l'exercice de ses fonctions.

Cette conclusion nous amène au même constat que M^{es} et : le législateur n'a pas prévu que les contrats accordés par le vérificateur général étaient assujettis aux articles 573 et suivants de la Loi, comme il l'a fait pour ceux des fonctionnaires qui se voient déléguer le pouvoir de contracter et pour les instances apparentées énumérées précédemment.

¹¹ Charte de la Ville de Montréal, L.R.Q. c. C-11.4.

¹² Idem, art. 231.1.

¹³ Idem, art. 231.15.

¹⁴ Charte de la Ville de Québec, L.R.Q. c. C-11.5, annexe C, art.61.

¹⁵ Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, L.R.Q. c. S-25.01, art. 29-30.

¹⁶ Loi sur les compétences municipales, L.R.Q. c. C-47.1, art. 17.3 et 111.0.2.

¹⁷ Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, L.R.Q. c. M-22.1, art. 21.12.1

¹⁸ Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, L.R.Q. c. M-30.01, art. 94.1.

¹⁹ Code municipal du Québec, L.R.Q. c. C-27.1, art. 620.

²⁰ Loi sur les sociétés de transport en commun, L.R.Q. c. S-30.01.

S'agit-il d'un oubli? Nous ne le croyons pas.

Dans son opinion de 2002, M^e s'appuie sur l'hypothèse de l'oubli pour conclure que la Loi ne peut être interprétée comme conférant un pouvoir autonome de dépenser au vérificateur. Ce prétendu vide ne justifie toutefois pas selon nous cette position. Comme le souligne à juste titre M^e d :

On peut peut-être déplorer en effet ce potentiel « oubli du législateur » mais, si tel est le cas, il reviendrait à ce dernier de corriger la chose s'il considère qu'il s'agit d'une conséquence non souhaitable.

Nous ne partageons pas le point de vue de M^e d cependant selon lequel cet oubli, s'il en est, est «troublant». Qu'y a-t-il de troublant dans le fait que le législateur ait voulu que le vérificateur général ait les coudés franches en matière contractuelle?

N'oublions pas que l'autonomie du vérificateur général vise à protéger l'indépendance qui sous-tend l'exercice de ses fonctions, lesquelles comportent le traitement d'information privilégiée ou confidentielle et le fait que les vérifications en cours sont en principe également confidentielles. Les sujets de vérification doivent demeurer confidentiels afin d'éviter toute forme d'interférence dans l'enquête ou le mandat de vérification. Or, dans un contexte d'appel d'offres, la nature ou le champ de compétence des experts recherchés seraient nécessairement dévoilés. Lorsqu'il s'agit de services professionnels, le vérificateur serait tenu d'identifier les critères de sélection, de fixer la grille de pondération et de former un comité de sélection.

Bref, si l'application des règles d'adjudication peut être souhaitable en certaines circonstances, elle pourrait permettre éventuellement à certains initiés d'identifier les axes d'intervention du vérificateur général, ce qui serait contraire au mandat qu'il s'est vu confier par la Loi.²¹

La confidentialité des travaux de vérification est un principe législativement reconnu, tel qu'en fait foi l'article 107.16 de la Loi et l'article 41 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*²² :

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi

²¹ Duplessis, Héту, et Vézina, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, 2^{ième} édition, CCH, p. 9.69.

²² L.R.Q., c. A-2.1.

ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

41. Le vérificateur général ou une personne exerçant une fonction de vérification dans un organisme public ou pour le compte de cet organisme peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation serait susceptible:

1° d'entraver le déroulement d'une opération de vérification;

2° de révéler un programme ou un plan d'activité de vérification;

3° de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification; ou

4° de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au vérificateur général par les articles 38, 39, 40, 42, 43, 43.1 et 45 de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

La règle de la confidentialité des travaux de vérification est la même pour le *Vérificateur général du Québec* qui est assujéti à l'article 40 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Aussi, le gouvernement du Québec laisse la discrétion entière au *Vérificateur général du Québec* de déroger aux procédures d'appel d'offres «*lorsqu'il estime qu'une telle procédure aurait pour effet de compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice de ses fonctions.*»²³.

Pour le *vérificateur général du Canada*, l'article 16.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*²⁴ s'applique :

16.1 (1) Sont tenus de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par eux ou pour leur

²³ *Règlement sur les contrats du vérificateur général, R.Q. c. A-6.01, r.0.11, art. 8.*

²⁴ L.R.C., 1985, ch. A-1.

compte dans le cadre de tout examen, enquête ou vérification fait par eux ou sous leur autorité :

a) le vérificateur général du Canada;

[...]

Ainsi, les mesures choisies par le législateur pour assurer la protection de cette confidentialité sont exorbitantes et draconiennes, ce qui est indicatif de l'importance qui lui est accordée. Pour mettre de côté ce principe, nous devons retrouver des dispositions claires, ce que nous ne retrouvons pas dans la Loi.

Il n'y donc rien de troublant dans le fait qu'il soit possible que le législateur ait fait un choix semblable pour les vérificateurs généraux de villes.

Par ailleurs, tel que mentionné précédemment, nous ne croyons pas qu'il faille, pour pallier cette prétendue omission du législateur, étendre la portée des articles 573 et suivants de la Loi comme englobant tous les contrats conclus par la municipalité et non seulement ceux octroyés par le conseil. Une telle interprétation viderait de leur sens plusieurs autres dispositions, dont l'article 477.2, 3^e alinéa.

Enfin, dans son opinion du 3 juillet 2002 adressée au vérificateur général de la Ville de Québec de l'époque, M^e Serge Giasson soutient que l'article 107.6 de la Loi limite le pouvoir de dépenser et de contracter du vérificateur général. Cette disposition prévoit :

« 107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification. »

M^e Giasson soutient que les «normes» auxquelles cette disposition renvoie, comprennent les lois et règlements qui s'appliquent à la municipalité, ce qui inclurait les articles 573 et suivants de la Loi. M^e Suzanne Jalbert était du même avis dans son opinion du 6 novembre 2003.

Cette interprétation n'est pas fondée selon nous.

D'abord, cette façon d'exprimer l'assujettissement du vérificateur général aux règles d'adjudication des contrats ne peut être compatible avec la formule utilisée systématiquement pour les instances identifiées précédemment où l'on réfère soit aux concepts de «*règles d'attribution*» ou directement aux articles 573 et suivants de la Loi.

De plus, cette interprétation ne tient pas compte du texte de l'article 107.6 de la Loi. D'une part, l'article 107.6 réfère aux politiques et normes «*de la municipalité*», ce qui réfère selon nous aux normes et directives internes et non à celles qui sont adoptées par le législateur. D'autre part, ce sont les normes «*relatives à la gestion*» dont il est question et non des règles qui conditionnent l'exercice du pouvoir de contracter comme peuvent être qualifiées les normes d'adjudication des contrats publics.

Cette disposition exprime en fait toute l'autonomie du vérificateur face à l'administration municipale. L'objet de celle-ci n'est pas de restreindre les pouvoirs du vérificateur mais de consacrer ses prérogatives à l'égard des ressources affectées au mandat que lui confie la Loi. L'interprétation proposée par M^e Giasson nous apparaît contraire à cet objet et, globalement, à la volonté du législateur de conférer au vérificateur général toute l'autonomie et l'indépendance nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

C'est d'ailleurs ces objectifs que poursuivaient les parlementaires lors de l'adoption de l'article 733.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, que l'article 107.6 de la Loi est venu remplacer et dont le libellé était le même. Malgré leur longueur, il convient de reproduire ces extraits des débats qui sont d'une très grande pertinence :

Mme Delisle[Margarette]: *Si je comprends bien, on peut continuer la discussion. Et donc, moi, j'aborderais 7, un élément de 7 qui me pose un questionnement, et ça concerne le 1311 qui dit que: «Le directeur général est le fonctionnaire principal de la ville. Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la ville, y compris ceux du Bureau du vérificateur et de la Commission des services électriques.» Mme la Présidente, ma question s'adresse au maire: Est-ce qu'il y a une raison pour laquelle le vérificateur ne relève pas du conseil municipal?*

Je vais vous dire pourquoi je pose cette question-là. Je pense qu'il y a une question d'imputabilité, évidemment, mais aussi une question qui permettrait finalement au vérificateur général d'être plus... C'est toute la question de la neutralité autour de ce poste-là, et qui ferait en sorte, je pense, de donner au conseil municipal... Un peu comme on le fait ici, à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et ça lui donne tout le loisir de faire ses rapports en toute neutralité. Moi, j'aimerais qu'on m'explique pourquoi ça n'a pas été proposé de cette façon-là.

[...]

M. Trudel[Rémi]: *Cependant, si vous permettez, est-ce que la ville de Montréal accepterait que soit discuté un amendement qui permettrait aux employés du Bureau du vérificateur de relever aussi directement du conseil, je dirais, par analogie, comme c'est le cas pour le Vérificateur général par rapport à l'Assemblée nationale? Est-ce que c'est une suggestion qui pourrait...*

M. Bourque (Pierre): *Alors, je demanderais à Me Saindon de...*

M. Saindon (Yves): *Effectivement.*

[...]

M. Trudel: *Mme la Présidente, lorsque nous nous sommes quittés, nous étions à nous questionner sur l'article 7, en ce qui concerne la rubrique de la création d'un poste de directeur général. Il est prévu à*

l'article 7, introduisant 1311, des dispositions à l'égard des fonctions du directeur général. Ce qui est énuméré, c'est qu'il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la ville, y compris ceux du Bureau du vérificateur. Il y a entente pour que non seulement le vérificateur de la ville de Montréal relève du conseil, mais également que le personnel qui est affecté à la vérification générale relève du vérificateur.

À cet égard-là, Mme la Présidente, je présente donc l'amendement suivant, à l'article 7: Le projet de loi n° 216 est amendé par la suppression, à l'article 1311 proposé par l'article 7, des mots «du Bureau du vérificateur et». Alors, on va retirer les mots «du Bureau du vérificateur général et».

J'indique tout de suite, Mme la Présidente, pour les fins de cohérence, que, lorsque nous serons à l'article 9, il faudra, par ailleurs, faire la partie positive de la discussion que nous avons eue en quelque sorte, c'est-à-dire faire en sorte que les employés du Bureau du vérificateur général relèvent du vérificateur. Alors, j'introduirai, Mme la Présidente, à 9.4, l'amendement suivant: Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 733, du suivant:

«733.1 Le vérificateur est responsable de l'application des politiques et des normes de la ville concernant la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.»

Alors, il s'agira donc de la partie qui va faire en sorte que le personnel du Bureau du vérificateur va être sous la responsabilité du vérificateur qui, lui-même, est sous la responsabilité du conseil de ville de Montréal. Alors, voilà pour l'amendement formellement à l'article 7.

[...]

***M. Trudel:** Écoutez, en fait, on a donc fait des choix sur le type d'organisation administrative quand il s'agit du vérificateur de la ville. Cette longue discussion que nous avons également tenue l'an passé avec la ville de Québec nous a amenés non seulement à nous questionner sur les possibilités d'interférence, mais également sur le fait que, sur le plan de l'administration quotidienne, pour réaliser et aussi assurer, au plan de la perception générale de la population, ce mandat d'indépendance, eh bien, nous avons à prendre la décision de dire: Est-ce que, au-delà du fait que le vérificateur relève du conseil lui-même, il serait d'appoint que les employés du Bureau également relèvent du vérificateur? Écoutez, c'est sans conteste qu'au niveau de la fonction à exercer on a indiqué qu'il valait mieux que les employés relèvent du Bureau du vérificateur pour assurer la complète indépendance et qu'il n'y ait ni interférence ni perception d'interférence au niveau de la réalisation du mandat.*

***M. Gagnon:** Est-ce que votre proposition a l'aval des gens de la municipalité?*

M. Trudel: *Oui, oui. Bien, effectivement, je l'ai demandé tantôt, avant de la présenter. Les gens de la ville de Montréal sont d'accord avec la proposition.*

[...]

M. Melançon (Pierre-Yves): *Effectivement, parce que c'était une vieille formulation. Ça plaçait, à l'époque, le vérificateur général au même titre qu'un directeur de service. Mais, si on veut des clarifications, dans l'esprit où le ministre vient d'en parler, je pense qu'il n'y a aucune objection du côté de l'administration, parce que, effectivement, ce que ça représenterait aussi, c'est de s'assurer que les fonctionnaires et les employés du Bureau du vérificateur aient un même statut de fonctionnaires, de salaires, d'avantages sociaux, etc., ces éléments-là. Si on peut, à travers cet amendement... excusez-moi, j'utiliserais le terme «technique». S'il convient à l'ensemble, je pense qu'en ce qui nous concerne il n'y a aucun problème.*

La Présidente (Mme Bélanger): *Ça va? L'amendement à l'article 7 est adopté.*

Des voix: *Adopté.*

La Présidente (Mme Bélanger): *Adopté.[...]»²⁵*

Tel qu'il appert de ces extraits des débats, le législateur a décidé d'intégrer le même texte que l'on retrouvait à l'article 176c) de la *Charte de la Ville de Québec* précité²⁶ pour exprimer sa volonté de doter le vérificateur général d'une organisation administrative autonome qui ne relève pas de la direction générale. Il ne fut aucunement question de règles d'adjudication des contrats. Nous référons ici d'ailleurs à la genèse des articles 107.5 et 107.6 de la Loi exposée précédemment.

Bref, notre interprétation est davantage conforme à cette volonté de donner au vérificateur toute la marge de manœuvre nécessaire pour conclure des contrats sans compromettre la confidentialité et l'intégrité de son travail de vérification.

IV. LA REDDITION DE COMPTES SUR LA GESTION CONTRACTUELLE DU BUREAU

Par ailleurs, vous avez requis notre opinion quant à savoir si les articles 477.1 à 477.6 de la Loi obligent le Bureau du vérificateur général de déposer au conseil, mensuellement, la liste des contrats qu'il a accordés et de publier cette liste sur le site internet de la Ville.

Avant d'aborder ces questions, il convient de situer ces dispositions dans la structure législative de la Loi.

²⁵ Québec, Journal des débats, *Commission de l'aménagement du territoire*, 35^{ième} législature, 2^{ième} session, audition et étude détaillée du projet de loi no 206 – Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal, 4 juin 1997, vol. 35, no 10.

²⁶ 1929, chapitre 95.

Comme pour les articles 573 et suivants de la Loi analysés précédemment, les articles 477.1 à 477.6 se retrouvent dans la «SECTION XI» de la Loi intitulée « *Des attributions du conseil* ». Elles sont comprises plus particulièrement dans la sous-section 27 intitulée « *Des finances municipales* ».

Cette sous-section comporte plusieurs dispositions qui touchent l'administration financière de la municipalité. On y prévoit, en outre, l'adoption d'un programme d'immobilisation²⁷, du budget²⁸, des crédits alloués aux conseillers et aux partis²⁹, le rapport sur la situation financière de la municipalité fait par le maire avant l'adoption du budget³⁰, du pouvoir municipal d'adopter un règlement sur le contrôle des dépenses³¹, de l'obligation de s'assurer que des crédits sont disponibles avant qu'une dépense soit autorisée³², etc.

Cette énumération nous convainc que l'objet de cette sous-section est de doter le conseil des pouvoirs nécessaires pour assumer la gestion financière de la municipalité. Dans la mesure où le vérificateur général dispose, en vertu d'une autre section de la Loi, des crédits nécessaires au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions, nous ne croyons pas que l'objet de ces dispositions vise le Bureau du vérificateur général, d'autant plus qu'elles font également partie, plus globalement, de la «SECTION XI» qui traite des attributions du conseil.

De plus, à l'examen des dispositions particulières des articles 477.1 et suivants de la Loi, nous ne pouvons y voir des obligations qui pourraient s'appliquer au vérificateur général, sans remettre en question l'autonomie et l'indépendance de ses fonctions de même que la confidentialité nécessaire au bon déroulement de ses travaux de vérification que lui confèrent les articles 107.1 et suivants de la Loi.

Nous réitérons ici l'article 107.16 de la Loi et l'article 41 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* précités, qui consacrent le principe de la confidentialité des travaux de vérification. La confidentialité consacrée à ces dispositions est impossible à concilier à quelques obligations de rendre public les contrats octroyés dans le cadre des travaux de vérification, alors même que ces vérifications sont en cours.

Ainsi, l'obligation de déposer la liste des contrats octroyés par le Bureau n'est pas applicable au vérificateur général. Cette obligation découle de l'article 477.2 qui porte sur le pouvoir du conseil de déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser les dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité, disposition qui, tel que nous l'avons déjà indiqué, ne s'applique pas au vérificateur général. Il n'est pas sans intérêt également de remarquer que l'article 477.3 assujettit spécifiquement le comité exécutif à une telle obligation alors qu'aucune disposition ne vise spécifiquement le vérificateur général.

Quant à l'obligation de publier la liste des contrats conclus comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ prescrite par l'article 477.5, celle-ci doit suivre le même sort.

²⁷ *Loi sur les cités et villes*, art. 473.

²⁸ *Idem*, art. 474.

²⁹ *Id.* arts. 474.0.1 à 474.0.5.

³⁰ *Id.* art. 474.0.1.

³¹ *Id.* art. 477.

³² *Id.* art. 477.1.

Nous estimons, sur la base de l'analyse qui précède, que le vérificateur général n'y est pas assujéti. D'une part, une telle obligation impliquerait que le vérificateur général diffuse des contrats qui peuvent porter sur des mandats de vérification confidentiels, ce qui nous apparaît contraire à l'esprit des dispositions de l'article 107.1 et suivants et à la lettre des articles 107.16 de la Loi et 41 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. D'autre part, elle réfère expressément aux règles d'adjudication des contrats, lesquelles sont inapplicables, tel qu'indiqué précédemment, au Bureau du vérificateur général.

Bref, ce sont encore ici de toute évidence aux contrats accordés par le conseil auxquels ces dispositions s'appliquent. Les contrats accordés par tout fonctionnaire ou employé qui s'est vu déléguer une telle compétence de même que par le comité exécutif par disposition particulière d'une loi ou d'une charte ou à la suite d'une délégation, doivent se retrouver sur la liste publiée puisque des dispositions spécifiques de la Loi obligent ces instances à déposer au conseil une liste des contrats qu'ils ont accordés, ce qui n'est pas le cas pour le vérificateur général.

Ces dispositions, qui visent clairement à assurer la transparence du processus d'adjudication des contrats, doivent être opposées à l'objectif tout aussi louable d'assurer le bon déroulement du mandat conféré au vérificateur général. La vérification des comptes relatifs au vérificateur général s'opère plutôt, dans son cas, par l'entremise de la vérification externe prévue à l'article 108.2.1 de la Loi.

V. CONCLUSIONS

Tenant compte des réserves mentionnés en introduction, dont l'absence de précédents jurisprudentiels sur cette question, nous sommes d'avis que les articles 573 et suivants de même les articles 477.2 à 477.6 de la Loi ne s'appliquent pas aux contrats accordés par le vérificateur général.

Certes, les dispositions régissant le rôle, les responsabilités et les pouvoirs du vérificateur général ont, depuis leur adoption, suscité bien des questions d'interprétation. Et pour cause, bien des aspects ont été omis et le législateur, depuis 2002, n'est pas intervenu pour pallier les zones grises identifiées par plusieurs vérificateurs généraux.

Volontaires ou non, nous ne pouvons refuser de donner effet à ces omissions du législateur.

Au surplus, dans le cas présent, rien n'est troublant dans le fait que le législateur ait voulu que le vérificateur général ait les coudés franches en matière contractuelle, lui conférant ainsi tous les moyens pour préserver l'autonomie, l'indépendance et la confidentialité du processus de vérification.

En terminant, nous réitérons que cette interprétation, de même que celle avancée par nos confrères sur le pouvoir de dépenser du vérificateur général qui en constitue la prémisse, n'ont jamais été soumises à l'appréciation de nos tribunaux. Si tant est que vous le jugiez utile, nous vous soulignons que le dépôt d'une requête pour jugement déclaratoire auprès de la Cour supérieure est un moyen utile aux fins de faire déterminer, pour la solution d'une difficulté réelle, les droits, pouvoirs ou

obligations pouvant résulter de la Loi. Nous n'émettons pas d'opinion toutefois quant à savoir si un tel moyen serait requis en l'espèce.

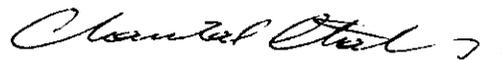
Nous sommes à votre disposition pour répondre à toutes questions additionnelles, le cas échéant.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, veuillez agréer, monsieur le vérificateur général, l'expression de nos meilleurs sentiments.

LANGLOIS KRONSTRÖM DESJARDINS, S.E.N.C.R.L.



Sébastien Laprise, avocat



Chantal Chatelain, avocate

M:\Dossiers\94176\013\Opinions\Avis juridique LKD - RÉVISÉ 2011-10-12.docx