

Bureau du  
vérificateur  
général

### III. Reddition de comptes de la ligne éthique du Vérificateur général





### III. REDDITION DE COMPTES DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

#### MISE EN CONTEXTE

Le 27 avril 2009, le conseil municipal a adopté la résolution CM09 0293, mandatant le Bureau du vérificateur général (BVG) pour mettre en place une ligne éthique visant à prévenir la fraude et le gaspillage, conformément à la suggestion même du vérificateur général émise dans son rapport annuel de 2008. Cette même résolution mandatait le comité exécutif, conformément à la loi, pour autoriser, le cas échéant, les budgets nécessaires afin que le Vérificateur général puisse exécuter ce mandat avec diligence sans que cette tâche nuise à ses obligations principales au sens de la loi. À la suite du dossier décisionnel soumis par le Vérificateur général à cet effet, le comité exécutif lui autorisait, au cours de sa séance du 21 avril 2010, un budget additionnel de 650 000 \$ pour l'année 2010.

La ligne éthique du Vérificateur général a été mise sur pied le lundi 14 décembre 2009. Des efforts considérables ont ainsi été consacrés par le BVG à cette fin. En effet, l'implantation de cette ligne éthique a nécessité notamment la mise en place d'une infrastructure pour traiter les signalements reçus ainsi que l'élaboration et le déploiement d'une campagne d'information auprès des employés de la Ville, dans un premier temps, puis auprès de ses fournisseurs, dans un deuxième temps. En outre, nous avons élaboré et diffusé un encadrement intitulé *Processus régissant l'utilisation de la ligne éthique du vérificateur général de Montréal*. Nous avons également développé et instauré un protocole interne de traitement des signalements et modifié en conséquence la structure de notre Bureau par l'addition de deux postes spécialisés dans le domaine de la juricomptabilité. Ces postes ont été pourvus au cours de l'été 2010.

Par ailleurs, à sa séance tenue le 14 décembre 2010, le conseil municipal entérinait la recommandation du comité exécutif à l'effet de transférer la responsabilité de la ligne éthique du Vérificateur général vers le Service du contrôleur général. Ce transfert s'est concrétisé, dans les faits, le 28 mars 2011.

Dans les circonstances, il nous apparaît opportun de traiter ci-après des sujets suivants :

- Rappel des principes, objectifs et caractéristiques de la ligne éthique du Vérificateur général;
- État du traitement des signalements au 31 mars 2011;
- État des coûts de la ligne éthique du Vérificateur général;
- Transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général.

## **RAPPEL DES PRINCIPES, OBJECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

La ligne éthique permet aux employés, aux élus, aux membres du personnel du cabinet et aux fournisseurs de signaler, de façon anonyme et confidentielle, tout acte ou situation répréhensible en lien avec la gestion des affaires de la Ville ou en violation du Guide de conduite. Un acte répréhensible qui devrait être signalé comprend les abus, le gaspillage ainsi que les dérogations aux lois, aux règlements, aux contrats, aux ententes, aux règles, aux pratiques et aux directives internes de la Ville ou d'un organisme sous son contrôle.

La ligne éthique vise également à protéger ses utilisateurs d'éventuelles représailles à leur endroit. Comme la ligne est anonyme, l'identité des utilisateurs est protégée à la base. Le processus de vérification et d'enquête en vigueur permet d'assurer la confidentialité à la fois des utilisateurs, de la situation signalée ainsi que des personnes pouvant être impliquées.

Cette ligne présente les principales caractéristiques suivantes :

- Elle prend la forme d'une ligne téléphonique dédiée et d'un site Internet sécurisé, tous deux accessibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7;
- Ces deux moyens sont fournis par une firme indépendante, Clearview, qui agit à titre de mandataire du Vérificateur général pour la collecte des renseignements et qui fonctionne indépendamment de la Ville de Montréal;
- La firme Clearview, au nom du Vérificateur général, assure la confidentialité de l'information transmise et l'anonymat des utilisateurs de la ligne éthique. Cette firme maintient un système de compilation des signalements reçus. Il est à noter que ces signalements sont entreposés dans un serveur appartenant à la firme et ne transitent d'aucune façon sur le réseau de la Ville. En fait, les représentants dûment autorisés du Vérificateur général sont avisés par Clearview de la réception d'un signalement par le biais d'une alerte courriel;
- Ces représentants autorisés traitent, par la suite, avec impartialité et confidentialité, tout signalement qui leur est soumis en accédant directement au site de Clearview, qui est sécurisé par des techniques de chiffrement éprouvées;
- Un code d'utilisateur et un mot de passe sont attribués à l'utilisateur de la ligne éthique au terme de son signalement, ce qui lui permet de vérifier en tout temps l'état de son traitement et de répondre, le cas échéant, aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par le Vérificateur général.

## ÉTAT DU TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS AU 31 MARS 2011

Depuis la mise en place de la ligne éthique, le 14 décembre 2009, jusqu'à son transfert au Service du contrôleur général, le 28 mars 2011, un total de 141 signalements ont été reçus par le biais de la firme Clearview.

En date du 31 mars 2011, 87 signalements ont été fermés, représentant 62 % des signalements totaux reçus. Les 54 autres signalements font actuellement l'objet d'analyses préliminaires effectuées par le BVG, dont certaines sont en collaboration avec d'autres unités administratives de la Ville. En outre, certains de ces signalements ont donné lieu à des enquêtes ou à des vérifications plus approfondies qui sont présentement en cours de réalisation.

Un total de 86 signalements (61 %) ont été reçus par le biais du site Internet sécurisé de la firme Clearview. Les 55 autres signalements ont été effectués en utilisant la ligne téléphonique de la firme Clearview dédiée à cette fin.

Le tableau 1 indique le nombre de signalements reçus, par année, selon la catégorie d'actes répréhensibles.

**Tableau 1 – Nombre de signalements reçus par année, par catégories**

Catégories d'actes répréhensibles	Nombre			
	2009	2010	2011	Total
Comportement contraire à l'éthique et conflits d'intérêts	10	48	7	65
Manipulation, falsification de données	0	4	1	5
Vol, détournement de fonds ou fraude	1	15	0	16
Contravention aux lois, règlements ou politiques	3	21	0	24
Autres	7	22	2	31
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>110</b>	<b>10</b>	<b>141</b>

La catégorie « Autres » englobe les signalements dont l'objet n'est pas lié à la gestion des affaires de la Ville ainsi que ceux à caractère administratif au sujet du fonctionnement de la ligne éthique du Vérificateur général.

Le tableau 2 présente le nombre de signalements reçus, par année, selon la source de ces derniers.

**Tableau 2 – Nombre de signalements reçus par année, par sources**

Sources des signalements	Nombre			
	2009	2010	2011	Total
Employé	9	62	5	76
Fournisseur	0	3	0	3
Citoyen	6	13	1	20
Autre externe	0	2	1	3
Inconnu	6	30	3	39
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>110</b>	<b>10</b>	<b>141</b>

Le tableau 3 présente la répartition par motifs des 87 signalements fermés.

**Tableau 3 – Répartition des signalements fermés**

Motifs des signalements fermés	Nombre
Ne cadre pas avec l'objet de la ligne éthique	9
Insuffisance de preuve	26
Non fondé	10
Autres motifs	42
<b>Total</b>	<b>87</b>

Les signalements qui ne cadraient pas avec l'objet de la ligne éthique ont été fermés en recommandant au plaignant de communiquer avec l'instance appropriée. Il peut s'agir, entre autres, de questions de relations de travail, de dotation, de harcèlement où le requérant a été invité à communiquer respectivement avec son syndicat, la Commission de la fonction publique ou encore avec la responsable corporative de la politique de respect de la personne. D'autres plaignants ont été redirigés vers l'Ombudsman ou le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM).

Les signalements fermés pour insuffisance de preuves étaient, pour certains, des signalements au contenu bref et sans détail précis qui ne nous permettaient pas de mener une analyse préliminaire au prix d'un effort raisonnable. D'autres signalements ont dû être fermés parce que les plaignants n'ont pas donné suite aux demandes de renseignements additionnels que nous leur avons acheminées. Faute de recevoir ces renseignements additionnels, nous ne pouvions poursuivre notre enquête.

La catégorie « Non fondé » englobe les signalements pour lesquels nos travaux d'analyse préliminaire ou d'enquête nous ont amenés à conclure que les allégations d'actes répréhensibles étaient sans fondement.

La catégorie « Autres motifs » contient des signalements :

- qui ne concernent aucunement les affaires de la Ville de Montréal;
- en rapport avec le fonctionnement administratif de la ligne éthique;
- pour lesquels des actions satisfaisantes ont été prises au terme de nos travaux d'enquête;
- portant sur des situations à haut risque de dérapage qui ont justifié d'entreprendre une enquête d'envergure;
- portant sur des sujets d'intérêt qui pourront donner lieu à des vérifications de gestion plus générales et qui ne nécessitaient pas une intervention immédiate eu égard au risque afférent.

## ÉTAT DES COÛTS DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le tableau 4 présente les coûts engendrés par la mise en place et l'exploitation de la ligne éthique du Vérificateur général.

**Tableau 4 – Coûts engendrés par la ligne éthique**

Poste de dépense	Montants en dollars			
	2009	2010	2011	Total
Frais de communication	37 837	4 639	0	42 476
Frais d'infrastructure, de mobilier et d'équipement	140	59 484	0	59 624
Frais de gestion liés à la prise des signalements <sup>1</sup>	51 510	42 260	0	93 770
Honoraires professionnels – Ressources externes	8 562	218 429	60 361	287 352
Rémunération – Ressources internes <sup>2</sup>	0	63 214	0	63 214
<b>Total</b>	<b>98 049</b>	<b>388 026</b>	<b>60 361</b>	<b>546 436</b>

<sup>1</sup> Ces frais ont trait aux services fournis par la firme Clearview, dont le contrat couvre la période du 26 novembre 2009 au 25 novembre 2012. À noter que bien que la facture annuelle soit payable en 12 versements, les pratiques qui ont cours au Service des finances font en sorte que la totalité de la facture est imputée à notre budget au moment du paiement du premier versement effectué en décembre. Ainsi, le coût de 42 260 \$ imputé pour l'année 2010 couvre en réalité la période du 26 novembre 2010 au 25 novembre 2011. Par conséquent, le BVG se trouve à assumer des coûts qui auraient dû normalement être assumés par le Service du contrôleur général à compter de la date du transfert de responsabilité de la ligne éthique à ce dernier.

<sup>2</sup> À noter que la rémunération comprend seulement celle afférente aux deux ressources spécialisées embauchées par le BVG au cours de l'été 2010 et affectées à temps plein aux travaux de la ligne éthique. Aucune dépense ne figure à ce poste pour l'année 2011, car une de ces ressources s'est jointe au Service du contrôleur général au début du mois de janvier de cette année, alors que l'autre est en congé de maternité.

Soulignons que les coûts engendrés pour l'année 2011 couvrent la période terminée le 31 mars. Toutefois, tel que nous l'avons mentionné au chapitre 1 du présent rapport, le BVG devra encourir des dépenses additionnelles pour terminer le traitement des signalements qui étaient en cours au moment du transfert effectif de la ligne éthique au Service du contrôleur général de même que les travaux d'enquête. Ces dépenses ne peuvent être assumées par le Vérificateur général à même son budget de fonctionnement actuel sans nuire à la réalisation de ses obligations principales prescrites par la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

## TRANSFERT DE LA LIGNE ÉTHIQUE AU SERVICE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

Nous ne reviendrons pas sur la façon pour le moins cavalière dont nous avons été informés de la décision de la Direction générale de recommander le transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général et des préoccupations que nous avons formulées à cet égard au conseil municipal, dans notre lettre du 6 décembre dernier, avant que cette recommandation soit entérinée par ce dernier.

Par ailleurs, il est clair qu'au moment où le conseil municipal entérinait ladite recommandation à sa séance du 14 décembre dernier, les préalables à ce transfert et ses répercussions opérationnelles n'avaient été nullement évalués. Dans un souci de professionnalisme qui caractérise le BVG, nous avons donc étroitement collaboré avec le Service du contrôleur général afin que le transfert de la ligne éthique se fasse de la façon la plus harmonieuse possible et de manière à minimiser les coûts pour la Ville.

Les questions à régler comportaient notamment les relations contractuelles avec la firme Clearview, chargée d'assurer le service de prise des signalements, la sécurité des données entourant les signalements effectués à l'attention du Vérificateur général, le traitement des signalements au cours de la période de transition, l'accès par le Vérificateur général à la base de données du système Clerview pour terminer le traitement des signalements en cours au moment du transfert de la ligne éthique et l'organisation opérationnelle du Service du contrôleur général pour lui permettre de prendre en charge le traitement des nouveaux signalements.

Dans les faits, le transfert effectif de la ligne éthique a eu lieu le 28 mars dernier. Ainsi, tous les signalements reçus avant cette date seront traités par le BVG. En outre, selon les modalités convenues avec le Service du contrôleur général et la firme Clearview, le BVG bénéficiera d'un profil provisoire dans le système Clerview, créé pour son usage exclusif, pour la période du 28 mars au 27 juin 2011. Ce profil provisoire lui permet d'accéder à l'information historique antérieure au 28 mars 2011 et de traiter les signalements toujours actifs à cette date.

Tel qu'il est mentionné sur notre site Internet, il est à noter que ce profil provisoire permet à l'auteur d'un signalement, effectué avant le 28 mars 2011, de consulter le statut de son traitement en se rendant à l'adresse Internet [www.clearviewconnects.com](http://www.clearviewconnects.com) et en indiquant le code d'utilisateur et le mot de passe qui lui ont été fournis au moment où il a effectué son signalement.

Par ailleurs, les coûts afférents à ce profil provisoire sont assumés par le Service du contrôleur général puisqu'ils proviennent d'une décision hors du contrôle du Vérificateur général. De même, tel que nous l'avons mentionné précédemment, les dépenses pour terminer le traitement des signalements en cours



ainsi que les travaux d'enquête ou de vérification pouvant en résulter ne pourront être absorbés à même le budget de fonctionnement de base alloué au Vérificateur général pour l'année 2011.