

Service du Greffe
Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil

AOÛT 2020

Étude de la Norme 37 001 : Systèmes de management anti- corruption

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

Commission sur les finances et l'administration

Rapport déposé au conseil municipal le 24 août 2020 et au
conseil d'agglomération le 27 août 2020

Montréal 

**LA COMMISSION SUR LES
FINANCES ET
L'ADMINISTRATION**

PRÉSIDENT

M. Richard Deschamps
Conseiller de la Ville
Arrondissement de Lasalle

VICE-PRÉSIDENTS

M. Georges Bourelle
Maire
Ville de Beaconsfield

M. Alan DeSousa
Maire
Arrondissement de Saint-Laurent

MEMBRES

Mme Lisa Christensen
Conseillère d'arrondissement
Arrondissement de Rivière-des-
Prairies – Pointe-aux-Trembles

M. Richard Guay
Conseiller de la Ville
Arrondissement de Rivière-des-
Prairies – Pointe-aux-Trembles

Mme Marie-Andrée Mauger
Conseillère d'arrondissement
Arrondissement de Verdun

M. Pierre Lessard-Blais
Maire
Arrondissement de Mercier-
Hochelega-Maisonneuve

Mme Sophie Mauzerolle
Conseillère de la Ville
Arrondissement de Ville-Marie

M. Peter McQueen
Conseiller de la Ville
Arrondissement de Côte-des-
Neige–Notre-Dame-de-Grâce

M. Philippe Tomlinson
Maire
Arrondissement d'Outremont

M. Alex Bottausci
Maire
Ville de Dollard-des-Ormeaux

M. Alain Vaillancourt
Conseiller d'arrondissement
Arrondissement du Sud-Ouest

Montréal, le 24 août 2020

Monsieur Michel Bissonet
Vice-président du conseil municipal
Hôtel de ville de Montréal
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

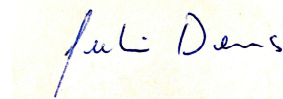
Monsieur le Vice-président,

Conformément au Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal (06-009) et au Règlement sur les commissions permanentes du conseil d'agglomération (RCG 06-024), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission permanente sur les finances et l'administration, le rapport et les recommandations suite à l'étude la *Motion de l'opposition officielle pour que la Ville de Montréal implante la norme ISO 37 001, une certification anticorruption* (CM18 1290).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Vice-président, nos salutations distinguées.



Richard Deschamps
Président



Julie Demers
Secrétaire recherchiste

**LA COMMISSION SUR LES
FINANCES ET
L'ADMINISTRATION**

PRÉSIDENT

M. Richard Deschamps
Conseiller de la Ville
Arrondissement de Lasalle

VICE-PRÉSIDENTS

M. Georges Bourelle
Maire
Ville de Beaconsfield

M. Alan DeSousa
Maire
Arrondissement de Saint-Laurent

MEMBRES

Mme Lisa Christensen
Conseillère d'arrondissement
Arrondissement de Rivière-des-
Prairies – Pointe-aux-Trembles

M. Richard Guay
Conseiller de la Ville
Arrondissement de Rivière-des-
Prairies – Pointe-aux-Trembles

Mme Marie-Andrée Mauger
Conseillère d'arrondissement
Arrondissement de Verdun

M. Pierre Lessard-Blais
Maire
Arrondissement de Mercier-
Hochelaga-Maisonneuve

Mme Sophie Mauzerolle
Conseillère de la Ville
Arrondissement de Ville-Marie

M. Peter McQueen
Conseiller de la Ville
Arrondissement de Côte-des-
Neige–Notre-Dame-de-Grâce

M. Philippe Tomlinson
Maire
Arrondissement d'Outremont

M. Alex Bottausci
Maire
Ville de Dollard-des-Ormeaux

M. Alain Vaillancourt
Conseiller d'arrondissement
Arrondissement du Sud-Ouest

Montréal, le 27 août 2020

Madame Manon Barbe
Présidente du conseil d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

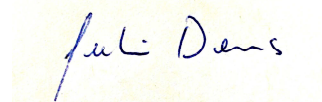
Madame la Présidente,

Conformément au Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal (06-009) et au Règlement sur les commissions permanentes du conseil d'agglomération (RCG 06-024), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission permanente sur les finances et l'administration, le rapport et les recommandations suite à l'étude la *Motion de l'opposition officielle pour que la Ville de Montréal implante la norme ISO 37 001, une certification anticorruption* (CM18 1290).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, nos salutations distinguées.



Richard Deschamps
Président



Julie Demers
Secrétaire recherchiste

Table des matières

1. Introduction	2
2. La démarche de la Commission.....	2
3. Les recommandations de la Commission.....	2
4. Remerciements.....	7
Annexe 1 : Mandat de la Commission (CM19 0947)	8
Annexe 2 : Personnel ressource en soutien à la Commission	11

1. Introduction

Le 23 octobre 2018, le conseil de ville confiait le mandat à la Commission sur les finances et l'administration d'étudier la *Motion de l'opposition officielle pour que la Ville de Montréal implante la norme ISO 37 001, une certification anticorruption* (CM18 1290).

Le présent rapport décrit d'abord le déroulement des travaux de la Commission en lien avec ce mandat. La deuxième partie présente intégralement les considérants et les recommandations adoptées en séance de travail par la Commission, le 3 juillet 2020.

En Annexe, outre la résolution du conseil municipal (**Annexe 1**), se trouve la liste du personnel ressource en appui à la Commission pour ce mandat (**Annexe 2**).

2. La démarche de la Commission

Afin d'épauler la Commission dans ses travaux, le Bureau du Contrôleur général a été désigné comme service porteur pour le présent dossier.

Ainsi, le Contrôleur général est venu en séance de travail faire une présentation à la Commission au sujet de la norme ISO 37 001. La Commission a entamé immédiatement son travail d'élaboration des recommandations au terme de la présentation. Elle s'est ensuite réunie à une autre reprise pour finaliser ses recommandations et les adopter à l'unanimité le 3 juillet 2020.

Ces recommandations, fruit du travail de 12 commissaires, élu.es de Montréal ou des villes liées, constituent le cœur du présent rapport et sont reproduites intégralement à la section 3 du présent rapport.

3. Les recommandations de la Commission

COMMISSION SUR LES FINANCES ET L'ADMINISTRATION

Norme ISO 37 001 – Système de management anti corruption (SMAC)

RECOMMANDATIONS

À la suite de l'étude de la *Motion de l'opposition officielle pour que la Ville de Montréal implante la norme ISO 37 001, une certification anticorruption*, la Commission sur les finances et l'administration (CFA) remercie le Contrôleur général et son équipe pour leur collaboration et leur expertise.

Au terme de cet exercice, la CFA formule les recommandations suivantes :

1. Une norme qui n'adresse pas adéquatement les enjeux propres à la Ville en matière de lutte à la collusion

CONSIDÉRANT que le Canada se situe au 12^e rang mondial (sur 180 pays) au *Corruption Perceptions Index 2019* publié par Transparency International, un organisme reconnu mondialement et dont la mission vise à combattre la corruption¹;

CONSIDÉRANT le rapport du Bureau de l'Inspecteur général sur le remorquage faisant état de stratagèmes de collusion au sein de ce secteur d'activité²;

CONSIDÉRANT le rapport du Bureau de l'Inspecteur général sur le déneigement faisant état de stratagèmes de collusion au sein de ce secteur d'activité³;

CONSIDÉRANT que les cas de corruption portés à l'attention de la Commission s'avèrent a priori moins nombreux et moins coûteux que ceux liés à la collusion⁴;

CONSIDÉRANT que la norme ISO 37 001 n'aborde pas spécifiquement la fraude, les ententes et autres délits antitrust / de concurrence (c'est-à-dire la collusion)⁵;

CONSIDÉRANT que la norme ISO 37 001 ne répond donc pas adéquatement aux enjeux et aux besoins que pourrait rencontrer la Ville en matière de lutte à la collusion;

2. Des coûts qui dépassent les gains escomptés

CONSIDÉRANT les efforts concertés et les ressources considérables qui devraient être déployées pour l'obtention et le maintien de la certification, soit :

- un leadership et un engagement politique et administratif forts, et ce, à tous les niveaux et à tous les instants;
- l'allocation et l'affectation de ressources humaines et financières suffisantes à la création d'une fonction de conformité anticorruption qui devra, entre autres, superviser la conception du système de

¹ Transparency International, (2019) « Corruption perception Index » [En ligne] <https://www.transparency.org/en/countries/canada> (page consultée le 29 juin 2020)

² Bureau de l'Inspecteur général (2017) « Rapport sur l'industrie du remorquage à Montréal (art. 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*) » [En ligne] <https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2017/04/Rapport-situation-globale-remorquage.pdf>

³ Bureau de l'Inspecteur général (2015) « Rapport sur le déneigement et ses pratiques à Montréal (art. 57.1.23 par. 2 *Charte de la Ville de Montréal*) » [En ligne] <https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2016/06/rapport-deneigement-pratiques-montreal-2015-11-23.pdf>

⁴ Normandin, Pierre-André. « Collusion à Montréal : jusqu'à 500 millions payés en trop ». *La Presse*. [En ligne] <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201304/10/01-4639716-collusion-a-montreal-jusqua-500-millions-payes-en-trop.php> (page consultée le 20 juin 2020)

⁵ ISO. « ISO 37001:2016 Systèmes de management anticorruption — Exigences et recommandations de mise en œuvre » [En ligne] <https://www.iso.org/fr/standard/65034.html> (page consultée le 20 juin 2020)

management anticorruption (SMAC), fournir des conseils au personnel sur son application, s'assurer qu'il est conforme à la Norme et rendre compte de sa performance;

- les ressources dédiées à la documentation du SMAC, notamment par une analyse du contexte dans lequel la Ville évolue et une évaluation des risques de corruption;
- la mise en place de mécanismes pour surveiller, mesurer, analyser et évaluer l'efficacité du SMAC et l'ajuster en conséquence;
- la mise en place du SMAC ou de moyens propres de contrôle anticorruption au sein des entités sur lesquelles la Ville exerce un contrôle;
- les honoraires liés à l'obtention de la certification et à son renouvellement;
- le volume d'information important à fournir pour se conformer aux exigences;

CONSIDÉRANT que des audits de suivis annuels sont requis et un audit de recertification doit être appliqué tous les 3 ans;

CONSIDÉRANT que les coûts estimés pour la mise en œuvre et le maintien de la certification surpassent les gains escomptés;

3. Des exigences déjà répondues par la ville

CONSIDÉRANT que la Ville répond déjà en tout ou en partie aux exigences prévues dans la norme ISO 37 001 par l'entremise de plusieurs mécanismes dont :

- Le Code de conduite des employés de la Ville de Montréal et les formations données à son sujet par le Contrôleur général;
- Les formations sur la gestion contractuelle et l'identification des risques de corruption offertes aux cadres et aux employé.es de la Ville et les formations du BIG;
- Les dispositions dans la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* interdisant d'exercer des mesures de représailles à l'égard d'employé.es dénonçant des situations illicites;
- Les vérifications pré-emploi menées par le Contrôleur général (antécédents judiciaires et enquête de crédit) autant pour les employé.es que pour les cadres;
- La distribution systématique du Code de conduite aux employé.es, lesquels doivent attester en avoir pris connaissance lors de leur entrée en fonction;
- Les déclarations d'intérêt pécuniaires annuelles des cadres de direction;
- Les vérifications annuelles des états financiers de la Ville dont les procédures visent à obtenir des informations sur les risques liés à la fraude et à la corruption;
- La Politique de gestion contractuelle en vigueur, laquelle :
 - o informe les partenaires commerciaux de la Ville de leurs obligations et des conséquences d'un manquement;
 - o rend inadmissible au dépôt d'une soumission, pendant une période déterminée, toute personne ayant tenté ou effectué un acte de corruption;
 - o permet de rendre inadmissible, au cours de l'exécution d'un contrat, toute personne ayant tenté ou effectué un acte de corruption;

- Le système de contrôle interne permettant de gérer les risques de corruption incluant, entre autres, une politique de délégation de pouvoirs, un système de suivi des décisions (GDD) et un audit annuel des états financiers de la Ville;
- Le système de préqualification des fournisseurs en vigueur (via une attestation émise par l'Autorité des marchés publics);
- La Politique d'évaluation des fournisseurs de la Ville actuellement en vigueur;
- Les trois instances (Contrôleur général, Bureau de l'Inspecteur général et Bureau du Vérificateur général) qui ont mis en place divers mécanismes de communication permettant de recevoir, en toute confidentialité, des dénonciations relatives à la corruption et de les transmettre aux autorités compétentes aux fins de procédures légales;

CONSIDÉRANT que la Ville peut, sans être certifiée, mettre en place tous les mécanismes de prévention de la corruption prévus par la norme 37 001 et même d'autres mécanismes qui seraient inspirés des meilleures pratiques;

CONSIDÉRANT les nombreuses structures de la Ville qui veillent déjà au respect des obligations contractuelles des fournisseurs, à la probité des fonctionnaires ainsi qu'à la prévention et la lutte à la collusion et à la corruption (Bureau de l'Inspecteur général, Contrôleur général, Bureau du Vérificateur général, Commission sur l'examen des contrats, Commission sur l'Inspecteur général, Comité de vérification);

CONSIDÉRANT les nombreuses instances externes à la Ville dont la surveillance et les enquêtes contribuent aux mêmes objectifs (Unité permanente anticorruption, Commission municipale du Québec, Autorité des marchés publics, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, etc.);

CONSIDÉRANT la volonté de la Commission de lutter de façon efficace et agile contre la collusion et la corruption sans l'ajout d'une structure supplémentaire à la Ville;

4. Un outil plus ou moins adapté à la gouvernance montréalaise

CONSIDÉRANT que l'entité responsable d'assurer la conformité anticorruption au sein de la Ville devrait avoir l'autorité pour pouvoir entreprendre une enquête liée à des allégations de corruption visant une personne élue;

CONSIDÉRANT qu'aucune entité au sein de l'administration montréalaise ne dispose actuellement d'une telle compétence;

CONSIDÉRANT la complexité de mettre en œuvre cette exigence, laquelle nécessiterait possiblement une modification législative;

CONSIDÉRANT la complexité liée à l'obtention et au maintien de la certification à l'échelle de la Ville, compte tenu de l'autonomie des arrondissements qui pourraient décider de se retirer du processus;

CONSIDÉRANT que la certification ISO 37 001 est plus ou moins adaptée à la gouvernance complexe de l'agglomération de Montréal;

5. Le risque d'un faux sentiment de sécurité

CONSIDÉRANT que la Norme spécifie qu'il n'est pas possible d'éliminer complètement le risque de corruption et qu'aucun système de management anticorruption ne sera capable de prévenir et de détecter toutes les formes de corruption»;

CONSIDÉRANT l'impact sur la confiance du public qu'aurait un cas avéré de corruption suite à la mise en place de la Norme;

CONSIDÉRANT que la lutte à la collusion et à la corruption exige de demeurer constamment aux aguets et de questionner et bonifier sans cesse les processus en place;

CONSIDÉRANT que la certification de la Ville de Montréal serait susceptible de générer un faux sentiment de sécurité;

6. Des expériences municipales peu probantes à ce jour

CONSIDÉRANT les écueils rencontrés par les municipalités et arrondissements montréalais (Sud-Ouest et Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles) qui ont entamé le processus de certification (complexité de l'arrimage entre les arrondissements et la Ville centre, enjeux relatifs aux livrables par le consultant responsable du diagnostic, lourdeur et coûts du processus de certification, qualité moyenne des rapports fournis, etc.);

CONSIDÉRANT que les deux arrondissements montréalais qui ont entrepris de telles démarches ont abandonné le processus de certification et ont plutôt privilégié la mise en place de mesures inspirées de la Norme;

CONSIDÉRANT le peu d'expériences municipales convaincantes à ce jour pour obtenir cette certification;

7. Un processus de certification qui doit être crédible

CONSIDÉRANT que, pour obtenir la certification ISO 37 001, un audit de certification doit être effectué par un organisme de certification externe;

CONSIDÉRANT que l'organisme ISO ne fournit pas le service de certification et ne délivre pas de certificat, ces services étant assurés par des organismes de certification externes;

CONSIDÉRANT que ces organismes de certification externe peuvent être au préalable accrédités par ISO, mais que cette condition n'est pas obligatoire⁶;

⁶ ISO. « Certification » [En ligne] <https://www.iso.org/fr/certification.html> (page consultée le 29 juin 2020)

CONSIDÉRANT qu'à la connaissance de la Commission, aucun organisme québécois n'a reçu une telle accréditation dans le cadre de la norme ISO 37 001;

CONSIDÉRANT que, pour aller de l'avant dans le cadre de la certification, la Ville devrait donc être accompagnée et auditée par un organisme externe qui n'est pas lui-même accrédité par ISO;

CONSIDÉRANT qu'une telle démarche de certification doit faire l'objet des plus hauts standards et doit être crédible;

CONSIDÉRANT qu'en l'absence d'organismes accrédités pour accompagner et auditer la Ville, ces critères de qualité et de crédibilité sont difficiles à atteindre si la Ville fait le choix de se lancer dans le processus de certification à court terme;

La Commission recommande de :

- R-1** Ne pas procéder à la mise en œuvre de la certification ISO 37 001.
- R-2** Miser sur la formation continue de la fonction publique et des personnes élues pour déjouer les stratagèmes de collusion et de corruption sur son territoire.
- R-3** Identifier une instance pour maintenir une vigie continue, recenser et diffuser les meilleures pratiques pour détecter et contrer la collusion et la corruption et mettre à jour les processus de la Ville en conséquence.
- R-4** Encourager les unités d'affaires et les arrondissements à s'inspirer des meilleures pratiques en vigueur pour bonifier au besoin les mécanismes déjà en place pour lutter contre la collusion et la corruption.
- R-5** Veiller à ce que les unités d'affaires responsables des mesures de lutte à la collusion et à la corruption disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour bien remplir leur fonction.

Les recommandations ont été adoptées à l'unanimité en séance de travail, le 3 juillet 2020.

4. Remerciements

La Commission sur les finances et l'administration tient à remercier sincèrement les personnes-ressources de la Ville de Montréal qui l'ont soutenue dans la réalisation de ce mandat et dont les noms sont présentés en annexe.

Conformément à la réglementation sur les commissions permanentes du conseil municipal, le présent document peut être consulté sur la le site web des commissions permanentes (ville.montreal.qc.ca/commissions), de même qu'au Service du greffe de la Ville de Montréal.

Annexe 1 : Mandat de la Commission (CM19 0947)



Extrait authentique du procès-verbal d'une assemblée du conseil municipal

Assemblée ordinaire du lundi 22 octobre 2018
Séance tenue le 23 octobre 2018

Résolution: CM18 1290

Motion de l'opposition officielle pour que la Ville de Montréal implante la norme ISO 37 001, une certification anticorruption

Attendu que la corruption est l'un des fléaux les plus nuisibles et difficiles à contrer à l'échelle mondiale, notamment dans les organisations publiques et gouvernementales;

Attendu que la Ville de Montréal a adopté plusieurs mesures au cours des dernières années afin de continuer à combattre la corruption, notamment la création du Bureau de l'Inspecteur général, l'adoption d'un règlement en place d'une simple politique de gestion contractuelle et la mise sur pied d'un programme d'évaluation des fournisseurs;

Attendu que l'*International Organization for Standardization* (ISO) et les normes qu'elle produit sont reconnues dans 162 pays dans le monde;

Attendu qu'en 2016, la norme de gestion anticorruption ISO 37 001 a été élaborée pour aider les organismes, incluant les entités publiques, à lutter contre la corruption et à promouvoir une culture d'éthique;

Attendu qu'en dépit des efforts mis en œuvre par la Ville de Montréal, la lutte à la corruption demeure une préoccupation de tous les jours et que la Ville veut rester un chef de file dans ce domaine;

Attendu qu'en appliquant cette norme, la Ville de Montréal disposera des meilleurs outils pour maintenir une approche proactive en matière de lutte contre la corruption et déploiera une série de mesures efficaces qui permettront à l'administration de prévenir, de détecter, de corriger et d'éliminer la corruption;

Attendu que l'arrondissement du Sud-Ouest a annoncé en 2017 qu'il entamait le processus afin d'obtenir la certification ISO 37 001 et a adopté en juillet 2017 une résolution à cet effet;

Attendu que le gouvernement du Québec a annoncé, en juin 2018, la mise en place d'un projet pilote impliquant Hydro-Québec, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, le ministère de la Famille, le Centre de services partagés du Québec ainsi que la Ville de Québec visant l'implantation de la norme ISO 37 001 au Québec;

Attendu que les municipalités québécoises de Brossard, Granby, Repentigny, Saint-Calixte, Saint-Colomban, Saint-Jérôme, Sainte-Julienne ont également entamé le processus pour obtenir la norme ISO 37 001;

Il est proposé par M. Lionel Perez

appuyé par Mme Patricia Lattanzio

- 1- que le conseil municipal mandate la Direction générale de la Ville de Montréal afin que celle-ci amorce le processus et implante la certification anticorruption conformément à la norme ISO 37 001 — Système de management anticorruption;
- 2- que la Ville de Montréal encourage les arrondissements à entamer le même processus afin d'obtenir la certification ISO 37 001;
- 3- que la Ville de Montréal réaffirme son dévouement à lutter contre la corruption et engage l'ensemble de son organisation à implanter toutes les mesures et plans d'action nécessaires à l'amélioration des pratiques anticorruption au sein des unités de la Ville.

Un débat s'engage.

Il est proposé par Mme Laurence Lavigne Lalonde

appuyé par M. François Limoges

de référer la présente motion à la Commission sur les finances et l'administration pour en faire l'étude, conformément au 5^o paragraphe de l'article 80 du *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051).

Le débat se poursuit.

La présidente du conseil, Mme Cathy Wong, donne la parole au chef de l'opposition officielle, M. Lionel Perez.

Le chef de l'opposition officielle exprime le souhait que la présente motion soit plutôt référée à la Commission sur l'inspecteur général pour étude.

La présidente du conseil donne la parole à la conseillère Lavigne Lalonde

La conseillère Lavigne Lalonde informe le chef de l'opposition officielle que l'Administration ne consent pas à ce que la motion soit référée à la Commission sur l'inspecteur général.

Le débat se poursuit.

La présidente du conseil, Mme Cathy Wong, déclare que l'article 65.03 est référé pour étude à la Commission sur les finances et l'administration, conformément au 5^o paragraphe de l'article 80 du *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051)*, et il est

RÉSOLU

en conséquence.

65.03
/pl

Valérie PLANTE

Mairesse

Yves SAINDON

Greffier de la Ville

(certifié conforme)

Yves SAINDON
Greffier de la Ville

Signée électroniquement le 25 octobre 2018

Annexe 2 : Personnel ressource en soutien à la Commission

Liste des représentantes et représentants de la Ville de Montréal concernés

M. Alain Bond, Contrôleur général

M. Étienne Quenneville, Vérificateur principal, bureau du Contrôleur général

Service du Greffe
Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil

Autrice

Julie Demers, secrétaire recherchiste