



Office of the Ombudsman  
Final Report

---

Municipal Loan Guarantees  
File #50268

May 2011

These records are excluded from the **Freedom of Information and Protection of Privacy Act** (Section 4 (2) (e)) and must not be disclosed pursuant to a request for access to a record without express permission of the Ombudsman.

17 (8) Except on the trial of a person for perjury, evidence given by any person in proceedings before the Ombudsman and evidence of any proceeding before the Ombudsman is not admissible against any person in any court or in any proceedings of a judicial nature.

**Table of Contents**

Introduction. . . . . Page 1

The Investigation. . . . . Page 1

Relevant Legislation. . . . . Page 1

Background. . . . . Page 2

Municipal Guarantees. . . . . Page 2

Findings. . . . . Page 4

Loans. . . . . Page 5

Findings. . . . . Page 7

Audited Financial Statements and Registered Municipal Auditors. . . . . Page 7

Findings. . . . . Page 8

Conclusion. . . . . Page 9

Recommendations. . . . . Page 9

Appendix A

## **Introduction**

This is the final report of the Nova Scotia Office of the Ombudsman into a complaint initiated by the Ombudsman, on his own motion, pursuant to Section 11 of the Ombudsman Act. This investigation focused on whether the Town of Shelburne, Municipality of the District of Argyle, Municipality of the District of Barrington, Town of Clark's Harbour, Town of Lockeport, Municipality of the District of Shelburne, Municipality of the District of Yarmouth, Town of Yarmouth, and the Municipality of the District of Clare granted loan guarantees and loans to the former regional development authority South West Shore Development Authority (SWSDA) contrary to the Municipal Government Act (MGA). The investigation also examined Service Nova Scotia and Municipal Relations' (SNSMR) oversight of, and advice to the municipal units in this matter.

On March 10, 2011 in keeping with the requirements under Section 20(5) of the Ombudsman Act, this Office released a consultative document to the nine (9) municipal units and the Deputy Minister of SNSMR.

This consultative document outlined the evidence gathered during the investigation and provided findings based on the evidence to date. The respondents were given 30 days to review the document and provide any new information, or provide clarity around material to assist the Ombudsman in this investigation. A response was provided by SNSMR and has been incorporated in this report. The municipal units did not respond to the consultative document.

## **The Investigation**

In February 2010, this Office released a report examining issues raised by concerned citizens regarding SWSDA. This report noted issues outside the scope of the original investigation which alleged municipal units may have granted loan guarantees and/or other financial assistance to SWSDA that were not in keeping with the authority provided under the MGA.

In July 2010, notification, in accordance with Section 15 of the Ombudsman Act, was provided to the CAOs of the nine (9) municipal units involved with SWSDA. In November 2010, subsequent notification was provided to the Deputy Minister of SNSMR.

## **Relevant Legislation**

Ombudsman Act  
Municipal Government Act  
Financial Reporting and Accounting Manual

## **Background**

SWSDA was incorporated under the Societies Act on August 11, 1995. It was recognized as the regional development authority for the Town of Shelburne, Municipality of the District of Argyle, Municipality of the District of Barrington, Town of Clark's Harbour, Town of Lockeport, Municipality of the District of Shelburne, Municipality of the District of Yarmouth, Town of Yarmouth, and the Municipality of the District of Clare.

SWSDA, like other regional development authorities, was created at the request of the municipalities and was the municipal vehicle responsible for economic development in the community. SWSDA was directed by a Board of Directors, which consisted of municipal and community representatives, as outlined in the organization's bylaws. Core and project funding were provided by federal, provincial, and municipal levels of government. Each funding partner was responsible for one third of the core funding. Project funding was separate and did not necessarily have contributions from each funding partner.

Currently SWSDA is no longer operational and has filed a notice of intention to make a proposal under the Bankruptcy and Insolvency Act.

## **Municipal Guarantees**

SWSDA had obtained an operating line of credit through the Royal Bank of Canada (RBC) in the amount of \$500,000.00 prior to 2004. In 2004, the CEO of SWSDA requested eight (8) of the municipal units (Municipality of the District of Clare was not a member until 2005) to guarantee the existing line of credit. SWSDA's reasons for having the municipalities secure this existing line of credit are not clear as this Office was denied access to the files at RBC.

Documentation provided indicates SWSDA wanted access to bridge financing for the various projects it was undertaking. The line of credit provided SWSDA with additional funds to move projects forward while waiting for project funding from the respective funding partner(s).

SWSDA proposed the amounts for each municipal unit to guarantee, following a funding formula similar to the one that was used to determine individual municipal core funding to the organization. The proposed guarantees totaled three times the amount the municipalities provided collectively for yearly core funding.

Each respective municipal unit discussed the request. The municipalities of Argyle, Clark's Harbour, Lockeport, Barrington, Shelburne, Town of Yarmouth, and Yarmouth passed motions of Council in support of providing guarantees for the existing line of credit. The Town of Shelburne adopted the minutes of its finance committee. Loan guarantees were signed by the Chief Administrative Officers (CAOs) or Clerks and Mayors or Wardens of each municipality.

Letters were sent to SWSDA advising approval from the various Councils on the matter. Copies of the signed loan guarantees were provided by RBC. With the exception of the Municipalities of the Districts of Barrington and Yarmouth, the remaining municipal units did not have copies of the documents for their records.

No documentation was provided to this Office to support that the Councils sought advice from SNSMR or municipal solicitors prior to adopting motions to approve the loan guarantees for SWSDA. Each municipal unit captured this contingent liability as a note in their audited financial statements. These audited financial statements were submitted annually to SNSMR. During the course of the investigation, municipal units acknowledged to this Office that there was no authority under the MGA to provide these guarantees, and that in essence the guarantees are not valid. SNSMR advised they are of the same opinion.

The following indicates amounts each municipality agreed to guarantee:

<b>Municipality</b>	<b>Amount Guaranteed</b>
Municipality of the District of Yarmouth	\$116,750.00
Municipality of the Argyle	\$100,750.00
Municipality of the Town of Yarmouth	\$95,750.00
Municipality of the District of Barrington	\$92,250.00 *
Municipality of the District of Shelburne	\$84,105.00 & \$61,500.00 **
Municipality of the Town of Shelburne	\$22,500.00
Municipality of the Town of Clark's Harbour	\$12,000.00
Municipality of the District of Lockeport	\$8,500.00
Municipality of the District of Clare	Not a member until 2005
<b>Total</b>	<b>\$594,105.00</b>

\* RBC documents signed by the Municipality of the District of Barrington are for \$92,250.00, however Council approved \$82,250.00. When asked about the discrepancy, Ombudsman Representatives were advised it was an error at time of signing that was not captured.

\*\* The Municipality of the District of Shelburne signed a previous loan guarantee for SWSDA in 2003 in the amount of \$84,105.00 which is tied to the former military base, CFS Shelburne.

The MGA is explicit in its authority for municipalities to grant guarantees and only permits it in four (4) cases:

- Section 60(4)(b) – municipality can guarantee the borrowings of an inter-municipal services corporation;
- Section 89 – municipality can guarantee the borrowings of a village located partly or wholly within the municipality;
- Section 294(6) – municipality may grant a guarantee to a fire department for capital or operating expenses; or
- Section 295(6) – municipality may grant a guarantee to an emergency services provider for capital or operating expenses

Also, Section 88 of the MGA does not authorize a guarantee without Ministerial approval:

88 (1) No money shall be borrowed by a municipality, village, committee created by an intermunicipal services agreement or service commission pursuant to the provisions of this Act or another Act of the Legislature until the proposed borrowing has been approved by the Minister.

88 (3) A guarantee by, or on behalf of, a municipality, village or service commission of a borrowing or debenture is not effective unless the Minister has approved of the proposed guarantee.

In February 2011, RBC sent notification to all the municipal units demanding repayment of the line of credit by March 23, 2011 as SWSDA had defaulted on its obligations.

## **Findings**

Councils in question approved guarantees to an existing operating line of credit for SWSDA, which are outside the authority permitted within the MGA. As well, the Municipality of the District of Shelburne's guarantee to SWSDA pertaining to CFS Shelburne is outside the permitted authority of the MGA. Elected officials and senior municipal staff have a responsibility to understand the legislative authorities and corresponding parameters guiding them in the exercise of their duties. Operating outside of these parameters compromises public confidence, and raises issues of accountability, responsibility, and reporting obligations. I find these municipal units and individuals have administered the law wrongly and contrary to law as contemplated under Section 20(1)(c) & (d) of the Ombudsman Act. Furthermore, I am of the view payment of these loan guarantees would constitute another breach of the MGA.

## **Loans**

In 2006, the acting CAO for the Municipality of the District of Shelburne questioned the authority municipalities had to grant certain types of guarantees. He brought forward his concerns to the area's Municipal Advisor and his municipal solicitor. Ongoing dialogue occurred between the parties and on May 31, 2007, the area Municipal Advisor sent correspondence and Bulletin no.19 (Appendix A) to all the municipal units associated with SWSDA. He advised them the MGA did not permit loan guarantees for the regional development authority.

In 2008, the CEO of the regional development authority approached the municipal units on behalf of SWSDA requesting an increase in the line of credit to \$700,000.00. The Municipality of the District of Barrington requested advice from SNSMR on the matter. Municipal Advisors from SNSMR further advised the municipalities that without Ministerial approval (Section 88 of MGA), there was no authority to grant this type of guarantee, however, the municipalities may still attract liability for the previous guarantees of 2004. Also, the provisions of the MGA would not permit such Ministerial approval to be granted. SNSMR indicated the only way to have authority to grant such guarantees to SWSDA would be to have amendments made to the MGA. Municipal Relations staff provided briefings regarding the matter to the Deputy Minister and Minister of SNSMR as well as the Premier. No documentation was provided to suggest SNSMR or the Province took corrective action in this matter.

The nine (9) municipalities agreed that a request would go forward to the Union of Nova Scotia Municipalities (UNSM) for amendment to the MGA providing for guarantees to regional development authorities. Pending resolution of the proposed amendment, Municipal Councils collectively approved and forwarded \$200,500.00 to SWSDA. Seven (7) of the nine (9) municipalities capture this as a repayable grant or repayable contribution. Clark's Harbour and the Town of Yarmouth have captured this money as an advance and both have clarified with this Office that the money would have been deducted from the following year's core funding to SWSDA. Documentation reviewed has not shown these two municipal units reduced SWSDA's core funding in the 2009 - 2010 fiscal year.

Municipal expectations were that SWSDA would repay the money once the proposed amendments to the MGA were approved allowing for them to secure an increase in the line of credit. The proposed amendments were not accepted by SNSMR.

Municipalities captured these amounts on their audited financial statements as receivables and submitted them annually to SNSMR.

The following indicates amounts each municipality provided to SWSDA:

<b>Municipality</b>	<b>Amount Provided</b>
Municipality of the District of Clare	\$116,600.00
Municipality of the District of Yarmouth	\$20,000.00
Municipality of the District of Argyle	\$16,600.00
Municipality of the District of Barrington	\$14,700.00
Municipality of the Town of Yarmouth	\$14,200.00
Municipality of the District of Shelburne	\$10,000.00
Municipality of the Town of Shelburne	\$4,200.00
Municipality of the Town of Clark's Harbour	\$2,500.00
Municipality of the District of Lockeport	\$1,700.00
<b>Total</b>	<b>\$200,500.00</b>

Sections 57 and 65 of the MGA set out the authority in which a municipality is able to provide grants:

Section 57 (1) A municipality may: (c) pay grants to a body corporate for the purpose of promoting the municipality or any part of the municipality and the surrounding areas as a location for institutions, industries and businesses; or

Section 65 The council may expend money required by the municipality for (au) a grant or contribution to (i) a society within the meaning of the Children and Family Services Act, (ii) a mental health clinic in receipt of financial assistance from the Province, (iii) an exhibition held by an educational institution in the municipality, (iv) a club, association or exhibition within the meaning of the Agriculture and Marketing Act, (v) any charitable, nursing, medical, athletic, educational, environmental, cultural, community, fraternal, recreational, religious, sporting or social organization within the Province, (va) a day care licensed under the Day Care Act, (vi) a registered Canadian charitable organization, and the municipality shall publish annually a list of the organizations and grants or contributions made pursuant to this clause in a newspaper circulating in the municipality.



## **Findings**

Councils in question expended public dollars to SWSDA outside the authority provided in Sections 57 and 65 of the MGA. Municipalities identified these financial contributions as grants, however, once the term repayable is used it ceases to be a grant and becomes a loan. The Towns of Yarmouth and Clark's Harbour captured these expenditures as advances of core funding, however, did not show how the monies were recouped during the next fiscal year and still show them as receivables owing to date.

I find these municipal units have made loans to SWSDA outside of the authority provided in the MGA. Municipal Councilors are custodians of public funds and have a responsibility to ensure spending is within the legislative authority provided. Taxpayers naturally expect elected officials to ensure funds are administered according to law and in the best interest of the public. I find these municipal units and individuals have administered the law wrongly and contrary to law as contemplated under Section 20(1)(c) & (d) of the Ombudsman Act. This money was expended outside the authority provided in the MGA and should be recovered.

This situation identifies a gap within the structure of SNSMR. SNSMR has an embedded oversight role within the MGA and currently there is no structure to adequately address issues as they arise.

## **Audited Financial Statements and Registered Municipal Auditors**

Section 451 of the MGA provides the Minister of SNSMR the authority to prescribe the accounting methods municipal units are required to administer. Section 457 requires municipalities to engage registered municipal auditors and sets out the procedure for this registration. These municipal auditors are required to complete the annual audited financial statements of municipalities. While there is no requirement for these individuals to have an understanding of the MGA, the Finance Reporting and Accounting Manual (as set by Regulation) sets out the obligations of the registered municipal auditor, as well as the municipal audit committees.

Section 5.4 of the Finance Reporting and Accounting Manual states:

The auditor should adhere to examination standards as outlined in the CICA [Canadian Institute of Chartered Accountant] Handbook.

In addition, the auditor must ensure that the municipality has performed its duties in accordance with the particular Act(s) and special legislation under which it is governed, including, but not limited to, the following:

- (a) the approval of the Minister of Service Nova Scotia and Municipal Relations for:
  - (1) borrowings by a municipality other than borrowing for the purpose of providing for payment of part of the annual expenditures, a guarantee of a borrowing or a long-term commitment that exceeds \$100,000.00;

- (2) the issuance of debentures or other term debt; . . .
- (e) the verification that all expenditures incurred (capital and operating) were spent on items for which the municipality had authority;
- (f) the approval of municipal council for commitments and expenditures incurred by the administration on behalf of the municipality.

Municipalities are required to provide audited financial statements annually to SNSMR. Our investigation showed the nine (9) municipal units involved submitted the required financial statements and recorded the guarantees as contingent liabilities in the notes of their statements, and the repayable grants as receivables. All financial statements were completed by registered municipal auditors as contemplated in the MGA.

Generally, these audited financial statements are submitted to SNSMR for:

- preparation of annual municipal statistical reports;
- preparation of municipal indicator ratios;
- Stats Canada reporting
- report to the NS Department of Finance;
- data used for calculation of grants, such as equalization; and
- debt ratio calculations.

Ombudsman Representatives were advised by SNSMR that these financial statements are not reviewed through a lens to ensure compliance with the MGA.

## **Findings**

Ombudsman Representatives were not provided any evidence to indicate any of these registered municipal auditors advised CAOs or Councils of these potential breaches or provided management letters regarding concerns regarding compliance with the MGA.

I believe it is reasonable to conclude that the purpose of having a list of registered municipal auditors, which municipalities are required to use, is to provide another level of financial control. Without SNSMR requiring or providing annual training regarding the MGA for these individuals I question the merit of the system as it is currently designed. Review of the purpose of having this selected list and how the application of the MGA applies to the financial statements is required.

Also, there appears to be a gap in the system with respect to municipal compliance with the MGA. SNSMR requires municipalities provide annual audited financial statements, but does not review them through a compliance or enforcement lens. In this instance, nine (9) municipal units were reporting violations in the loaning and guaranteeing of public dollars, submitting these violations to SNSMR yearly and the Department has no systems in place to identify these compliance infractions. A review of SNSMR's role in this matter is required.

## **Conclusion**

Elected officials of the municipalities identified in this report approved the expenditure of public dollars to SWSDA outside the authority provided in the MGA. As a result, taxpayers have lost \$200,500.00 to loans and there is a demand to pay in excess of \$590,000.00 which Councils guaranteed with no authority. The municipal units showed a lack of due diligence in the stewardship of this money and administered funds contrary to law as contemplated in the MGA.

Nova Scotians have the right to expect that elected officials and staff, both provincially and municipally, will administer and oversee public funds appropriately, and have an understanding of the authorities that govern their duties. Elected officials are accountable for the decisions they make, and a lack of knowledge of the MGA is not a defense for mal-administration of the law or public funds.

I am of the position the municipalities have no authority to pay the demands on the line of credit. As well, public funds loaned improperly should be recovered. Individual liability, through error and omission insurance may be an avenue to explore, or remedies through the courts. While the relationship between the Province and municipalities is such that municipalities are fairly autonomous, the MGA provides a framework for municipalities to operate and provides certain ministerial responsibilities.

More training and awareness of the MGA is required at the CAO, CFO, and Council levels of municipal government. As well, an identified need for training of registered municipal auditors on the provisions of the MGA is required. This situation saw at least three (3) potential levels of control fail in capturing violations of the MGA. This diminishes public confidence in government.

A re-evaluation, by SNSMR, of the intent of the annual audited financial statements being submitted is required. The infraction of these guarantees were duly noted every year by the municipal units, but never actioned by SNSMR. There appears to be a gap in the enforcement and compliance applications of the Act and requires further examination.

## **Recommendations**

In keeping with Section 20 of the Ombudsman Act I recommend:

1. The loan guarantees not to be paid from public funds;
2. The municipalities recover money expended in 2008 to South West Shore Development Authority relative to the line of credit;
3. Service Nova Scotia and Municipal Relations examine the intent of annual financial audited statements;

4. Service Nova Scotia and Municipal Relations examine the intent of registered municipal auditors;
5. Service Nova Scotia and Municipal Relations provide annual training regarding the Municipal Government Act to chief administrative officers, chief financial officers, municipal elected officials, and registered municipal auditors; and
6. Service Nova Scotia and Municipal Relations examine the identified gap in the oversight role provided within the Municipal Government Act.

Respectfully,

Dwight Bishop  
Ombudsman

# Appendix A

[http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/manuals/pdf/mga/mga\\_info\\_bulletin.pdf](http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/manuals/pdf/mga/mga_info_bulletin.pdf)

No. 19



Bureau de l'ombudsman  
Rapport final

---

Garanties de prêt des municipalités  
Numéro de dossier : 50268

Mai 2011

Ces documents sont exclus de la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, alinéa 4(2)e)) et ne peuvent en aucun cas être communiqués en réponse à une demande d'accès aux dossiers sans l'autorisation expresse de l'ombudsman.

- 17 (8) En dehors du cas d'un procès dans lequel le prévenu est accusé de faux serment, les témoignages présentés par une personne quelconque lors d'une procédure devant l'ombudsman et les témoignages sur toute procédure devant l'ombudsman ne peuvent être admis dans aucun tribunal ni aucune procédure de nature judiciaire à l'encontre de quiconque.

## Table des matières

Introduction .....	1
L'enquête.....	1
Textes de loi pertinents.....	1
Contexte .....	1
Garanties municipales .....	2
Résultats de l'enquête.....	4
Prêts.....	4
Résultats de l'enquête.....	6
États financiers vérifiés et vérificateurs municipaux agréés .....	7
Résultats de l'enquête.....	8
Conclusion.....	8
Recommandations .....	9
Annexe A.....	10

## Introduction

Le présent document est le rapport final du Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse sur une procédure de plainte engagée par l'ombudsman lui-même de son propre chef en vertu de l'article 11 de la loi sur l'ombudsman (*Ombudsman Act*). L'enquête portait sur la question de savoir si la ville de Shelburne, la municipalité du district d'Argyle, la municipalité du district de Barrington, la ville de Clark's Harbour, la ville de Lockeport, la municipalité du district de Shelburne, la municipalité du district de Yarmouth, la ville de Yarmouth et la municipalité du district de Clare avaient accordé des garanties de prêt et des prêts à l'ancienne administration de développement régional appelée South West Shore Development Authority (SWSDA) en contravention à la loi sur les administrations municipales (*Municipal Government Act*, MGA). L'enquête a également examiné le travail de surveillance de Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités (SNERM) et les conseils de SNERM aux unités municipales concernées sur cette question.

Le 10 mars 2011, conformément aux exigences du paragraphe 20(5) de la loi sur l'ombudsman (*Ombudsman Act*), notre service a diffusé un document de consultation auprès des neuf (9) unités municipales et du sous-ministre de SNERM.

Ce document de consultation décrivait les preuves rassemblées jusqu'alors au cours de l'enquête et fournissait les résultats auxquels avait abouti l'enquête à partir de ces preuves. Il accordait aux destinataires 30 journées pour examiner le document et fournir toute nouvelle information qu'ils pouvaient avoir ou clarifier les documents disponibles en vue de faciliter la poursuite du travail d'investigation de l'ombudsman. SNERM a transmis sa réponse et nous avons incorporé les résultats de ces étapes supplémentaires dans le présent rapport. Les unités municipales n'ont pas répondu au document de consultation.

## L'enquête

En février 2010, le Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse a publié un rapport examinant des questions soulevées par des citoyens préoccupés par les activités de la SWSDA. Ce rapport notait des problèmes dépassant le cadre de l'enquête initiale et concernant des allégations selon lesquelles des unités municipales auraient fourni des garanties de prêt ou d'autres formes d'aide financière à la SWSDA qui n'étaient pas conformes aux pouvoirs que leur confère la MGA.

En juillet 2010, nous avons envoyé un avis aux directeurs municipaux des neuf (9) unités municipales impliquées dans les activités de la SWSDA, conformément à l'article 15 de la loi sur l'ombudsman (*Ombudsman Act*). En novembre 2010, nous avons fourni un avis postérieur au sous-ministre de Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités (SNERM).

## Textes de loi pertinents

loi sur l'ombudsman (*Ombudsman Act*)

loi sur les administrations municipales (*Municipal Government Act*)

manuel de comptabilité et de publication des informations financières (*Financial Reporting and Accounting Manual*)

## Contexte

La SWSDA a été constituée en société en vertu de la loi sur les sociétés (*Societies Act*) le 11 août 1995. Elle a été reconnue comme étant l'administration de développement régional pour la ville de



Shelburne, la municipalité du district d'Argyle, la municipalité du district de Barrington, la ville de Clark's Harbour, la ville de Lockeport, la municipalité du district de Shelburne, la municipalité du district de Yarmouth, la ville de Yarmouth et la municipalité du district de Clare.

La SWSDA a été, comme les autres administrations de développement régional, créée à la demande des municipalités et était l'entité municipale responsable du développement économique de la communauté concernée. Elle était dirigée par un conseil d'administration composé de représentants des municipalités et de la communauté, comme cela est expliqué dans les statuts de l'organisme. Le financement de base et le financement des projets de cet organisme étaient fournis par le gouvernement fédéral, par le gouvernement provincial et par les administrations municipales concernées. Chaque partenaire financier était responsable d'un tiers du financement de base. Le financement des projets était géré séparément et ne comprenait pas nécessairement des contributions des trois partenaires financiers.

Aujourd'hui, la SWSDA n'est plus en activité et a déposé un avis indiquant son intention de faire une proposition dans le cadre de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

### Garanties municipales

La SWSDA a obtenu une marge de crédit pour ses frais de fonctionnement auprès de la Banque Royale du Canada (BRC) d'un montant de 500 000 \$ avant 2004. En 2004, l'ancien directeur général de la SWSDA a demandé à huit (8) des unités municipales (la municipalité du district de Clare n'est devenue membre qu'en 2005) de garantir la marge de crédit existante. Les raisons pour lesquelles la SWSDA souhaitait que les municipalités garantissent cette marge de crédit ne sont pas claires, du fait que le Bureau de l'ombudsman s'est vu refuser l'accès au dossier à la BRC.

Les documents fournis indiquent que la SWSDA voulait avoir accès à un financement provisoire pour les divers projets qu'elle était en train d'entreprendre. La marge de crédit permettait à la SWSDA de disposer de fonds supplémentaires pour aller de l'avant dans ses projets en attendant d'obtenir un financement pour les projets de la part du ou des partenaires financiers respectifs concernés.

C'est la SWSDA qui a proposé les différents montants que pourraient garantir les unités municipales, selon une formule semblable à celle qui était utilisée pour calculer le montant individuel du financement de base accordé à l'organisme par chacune des unités municipales. Le montant total des garanties proposées était égal à trois fois le montant que les unités municipales fournissaient collectivement à l'organisme tous les ans pour son financement de base.

Chacune des unités municipales concernées a eu une discussion sur la demande. Les municipalités d'Argyle, de Clark's Harbour, de Lockeport, de Barrington, de Shelburne et de Yarmouth et la ville de Yarmouth ont adopté des motions en conseil municipal en faveur de l'offre de ces garanties pour la marge de crédit existante. La ville de Shelburne a adopté le procès-verbal de son comité des finances. Les garanties de prêt ont été signées par les directeurs municipaux ou les commis-trésoriers et les maires ou préfets des différentes municipalités. On a envoyé des lettres à la SWSDA l'informant de l'approbation des divers conseils municipaux. La BRC a fourni des copies des garanties de prêt signées. À l'exception des municipalités des districts de Barrington et de Yarmouth, les unités municipales n'ont pas gardé de copies de ces documents dans leurs dossiers.

Notre service n'a reçu aucune documentation indiquant que les conseils municipaux auraient cherché à obtenir les conseils de SNERM ou de leurs avocats municipaux avant d'adopter les motions approuvant les garanties de prêt pour la SWSDA. Chaque unité municipale a inclus cette responsabilité financière éventuelle sous la forme d'une note dans ses états financiers vérifiés. Ces états financiers vérifiés ont été soumis tous les ans à SNERM. Au cours de notre enquête, les unités municipales ont reconnu que la MGA ne leur donnait en aucun cas le pouvoir d'accorder de telles garanties et que ces garanties étaient essentiellement non valables. SNERM a indiqué que son avis était le même.

Le tableau suivant indique le montant que chaque municipalité a accepté de garantir :

Municipalité	Montant garanti
Municipalité du district de Yarmouth	116 750 \$
Municipalité du district d'Argyle	100 750 \$
Municipalité de la ville de Yarmouth	95 750 \$
Municipalité du district de Barrington	92 250 \$*
Municipalité du district de Shelburne	84 105 \$ et 61 500 \$**
Municipalité de la ville de Shelburne	22 500 \$
Municipalité de la ville de Clark's Harbour	12 000 \$
Municipalité du district de Lockeport	8 500 \$
Municipalité du district de Clare	n'est devenue membre qu'en 2005
Total	594 105 \$

\* Les documents de la BRC signés par la municipalité du district de Barrington indiquent un montant de 92 250 \$, mais le conseil municipal a approuvé un montant de 82 250 \$. Quand les représentants de l'ombudsman ont posé une question sur cette différence, ils se sont fait dire qu'il s'agissait d'une erreur au moment de la signature qui n'avait pas été notée.

\*\* La municipalité du district de Shelburne a signé une garantie de prêt antérieure pour la SWSDA en 2003 d'un montant de 84 105 \$, qui était liée à l'ancienne base militaire SFC Shelburne.

La MGA contient des dispositions spécifiques concernant les garanties que peuvent accorder les municipalités et ces dispositions ne prévoient que quatre (4) cas :

- alinéa 60(4)b) – Les municipalités peuvent garantir les emprunts d’une société de services intermunicipaux.
- article 89 – Les municipalités peuvent garantir les emprunts d’un village situé en tout ou en partie en leur sein.
- paragraphe 294(6) – Les municipalités peuvent accorder une garantie à un service de pompiers pour des dépenses d’investissement ou de fonctionnement.
- paragraphe 295(6) – Les municipalités peuvent accorder une garantie à un prestataire de services d’urgence pour des dépenses d’investissement ou de fonctionnement.

Par ailleurs, l’article 88 de la MGA interdit l’octroi d’une garantie sans l’approbation du ministre :

- 88 (1) Les municipalités, les villages et les comités créés par une entente de services intermunicipaux ou par une commission des services en vertu des dispositions de la présente loi ou d’une autre loi de l’Assemblée législative ne pourront pas emprunter d’argent tant que l’emprunt proposé n’aura pas été approuvé par le ministre.
- 88 (3) Les garanties accordées par les municipalités, les villages et les commissions des services ou au nom de ces entités pour des emprunts ou des obligations n’entreront en vigueur qu’une fois que le ministre aura approuvé ces garanties.

En février 2011, la BRC a envoyé un avis à toutes les unités municipales demandant le remboursement de la marge de crédit d’ici au 23 mars 2011, étant donné que la SWSDA avait manqué à ses obligations.

## Résultats de l’enquête

Les conseils municipaux en question ont approuvé des garanties pour une marge de crédit de fonctionnement existante pour la SWSDA, ce qui outrepassa les pouvoirs qui leur sont accordés en vertu de la MGA. D’autre part, la garantie accordée par la municipalité du district de Shelburne concernant la SFC Shelburne sortait du cadre des pouvoirs accordés par la MGA. Les élus et les cadres supérieurs du personnel des municipalités ont pour responsabilité de bien comprendre les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi et les paramètres correspondants qui les guident dans l’exercice de leurs fonctions. Le fait de ne pas respecter ces paramètres remet en question la confiance que les contribuables accordent à ces personnes et soulève des questions de responsabilisation, de responsabilité et d’obligation de rendre compte. Mon constat est que ces unités municipales n’ont pas appliqué la loi et ont enfreint les obligations envisagées aux alinéas 20(1)c) et d) de la loi sur l’ombudsman (*Ombudsman Act*). En outre, je suis également d’avis que le paiement de ces garanties de prêt constituerait une autre infraction à la MGA.

## Prêts

En 2006, le directeur municipal par intérim de la municipalité du district de Shelburne s’est interrogé sur le pouvoir qu’avaient les municipalités d’accorder certains types de garanties. Il a fait part de ses préoccupations à l’avocat municipal de son secteur et à son procureur municipal. Le dialogue entre les différentes parties s’est poursuivi et, le 31 mai 2007, l’avocat municipal du secteur a envoyé une correspondance et le bulletin n° 19 (voir annexe A) à toutes les unités municipales associées à la SWSDA. Il les a informées du fait que la MGA n’autorisait pas l’octroi de garanties de prêt à l’administration de développement régional.

En 2008, le directeur général de la SWSDA s'est adressé aux unités municipales au nom de la SWSDA pour demander une augmentation de la marge de crédit la faisant passer à 700 000 \$. La municipalité du district de Barrington a demandé conseil à SNERM sur cette question. Les avocats municipaux de SNERM ont informé les municipalités du fait que, sans l'approbation du ministre (selon l'article 88 de la MGA), elles n'avaient pas le pouvoir, selon la MGA, d'accorder ce type de garantie de prêt, mais qu'elles pourraient malgré tout se voir attribuer des responsabilités financières pour les garanties antérieures de 2004. Ils ont également indiqué que les dispositions de la MGA ne permettaient pas au ministre d'accorder une telle approbation. SNERM a indiqué que le seul moyen pour les unités municipales d'obtenir le pouvoir d'octroyer de telles garanties à la SWSDA était de faire amender la MGA. Le personnel de SNERM a fourni au sous-ministre et au ministre de SNERM, ainsi qu'au premier ministre, des notes d'information sur la question. Nous n'avons reçu aucun document indiquant que SNERM ou le gouvernement provincial aurait pris des mesures correctives sur cette question.

Les neuf (9) municipalités ont convenu de soumettre à l'Union des municipalités de la Nouvelle-Écosse (Union of Nova Scotia Municipalities, UNSM) une demande en vue d'amender la MGA de façon à ce qu'elle prévoie l'octroi de garanties aux administrations de développement régional. En attendant l'adoption de cet amendement, les conseils municipaux ont approuvé et transmis un montant de 200 500 \$ à la SWSDA. Sept (7) des neuf (9) municipalités ont inclus la transaction dans leurs états financiers sous la forme d'une sorte de subvention remboursable ou de contribution remboursable. La municipalité de Clark's Harbour et la ville de Yarmouth ont inclus cet argent sous la forme d'une avance et ont toutes deux apporté à notre service des clarifications indiquant que l'argent aurait été déduit du financement de base accordé l'année suivante à la SWSDA. D'après les documents que nous avons eu l'occasion d'examiner, ni l'une ni l'autre de ces municipalités n'a réduit le montant de base de son financement à la SWSDA lors de l'exercice financier 2009–2010.

Les municipalités s'attendaient à ce que la SWSDA rembourse cet argent une fois que les amendements proposés seraient adoptés et leur permettraient d'obtenir une augmentation de la marge de crédit. SNERM a rejeté l'amendement proposé.

Les unités municipales ont inclus ces montants sous la forme de créances recouvrables dans leurs états financiers vérifiés et soumis ces états financiers annuels à SNERM.

Le tableau suivant indique le montant que chaque municipalité a fourni à la SWSDA :

Municipalité	Montant fourni
Municipalité du district de Clare	116 600 \$
Municipalité du district de Yarmouth	20 000 \$
Municipalité du district d'Argyle	16 600 \$
Municipalité du district de Barrington	14 700 \$
Municipalité de la ville de Yarmouth	14 200 \$

Municipalité	Montant fourni
Municipalité du district de Shelburne	10 000 \$
Municipalité de la ville de Shelburne	4 200 \$
Municipalité de la ville de Clark's Harbour	2 500 \$
Municipalité du district de Lockeport	1 700 \$
Total	200 500 \$

Les articles 57 et 65 de la MGA définissent les pouvoirs en vertu desquels les municipalités peuvent accorder des subventions :

- 57 (1) La municipalité peut : c) verser des subventions à une société constituée en personne morale à des fins de promotion de la municipalité ou d'une partie quelconque de la municipalité et des environs en tant que lieu pouvant accueillir des institutions, des individus et des entreprises [...].
- 65 Le conseil municipal peut dépenser l'argent exigé par la municipalité pour : au) une subvention ou une contribution à (i) une association au sens de la loi sur les services à l'enfance et à la famille (*Children and Family Services Act*), (ii) une clinique de santé mentale recevant une aide financière de la Province, (iii) une exposition organisée par un établissement éducatif dans la municipalité, (iv) un club, une association ou une exposition au sens de la loi sur l'agriculture et le marketing (*Agriculture and Marketing Act*), (v) tout organisme de bienfaisance, de soins infirmiers, de soins médicaux, tout organisme du domaine athlétique, éducatif, environnemental, culturel ou communautaire, toute société d'aide mutuelle, tout organisme de loisir ou de sport ou tout organisme religieux ou social au sein de la province, (va) un centre de garde d'enfants titulaire d'un permis dans le cadre de la loi sur les garderies (*Day Care Act*), (vi) un organisme de bienfaisance canadien enregistré — et la municipalité devra publier tous les ans une liste des organismes et des subventions ou contributions accordées en vertu du présent article dans un journal circulant dans la municipalité.

## Résultats de l'enquête

Les conseils municipaux concernés ont accordé des fonds publics à la SWSDA en dehors des pouvoirs qui leur sont conférés par les articles 57 et 65 de la MGA. Les municipalités ont défini ces contributions financières comme étant des subventions; cependant, une fois qu'on utilise le terme « remboursable », la contribution n'est plus une subvention et elle devient un prêt. Les villes de Yarmouth et de Clark's Harbour ont inclus cet argent dans leurs états financiers sous la forme d'une avance sur le financement de base, mais n'indiquent pas comment elles ont fait pour récupérer cet argent au cours de l'exercice financier suivant et, au jour d'aujourd'hui, continuent de le présenter comme des créances à rembourser.

Mon constat est que ces unités municipales ont accordé des prêts à la SWSDA en dehors des pouvoirs qui leur sont conférés par la MGA. Les conseillers municipaux ont la charge des fonds publics et ont pour responsabilité de s'assurer qu'ils les dépensent conformément aux pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Les contribuables s'attendent tout naturellement à ce que les élus garantissent que les fonds sont gérés

d'une façon qui est conforme à la loi et qui va dans l'intérêt du grand public. Mon constat est que ces unités municipales et ces individus n'ont pas appliqué la loi et ont enfreint les obligations envisagées aux alinéas 20(1)c) et d) de la loi sur l'ombudsman (*Ombudsman Act*). Cet argent a été dépensé en dehors des pouvoirs accordés par la MGA et devrait être récupéré.

Cette situation met en évidence une lacune dans la structure de SNERM. Le mandat de SNERM comprend un rôle de surveillance dans le cadre de la MGA et il n'existe à l'heure actuelle aucune structure permettant de régler les problèmes quand ils se posent.

### États financiers vérifiés et vérificateurs municipaux agréés

L'article 451 de la MGA accorde au ministre de SNERM le pouvoir de définir les méthodes de comptabilité que les unités municipales ont l'obligation d'appliquer. L'article 457 exige des municipalités qu'elles embauchent des vérificateurs municipaux agréés et qu'elles définissent la procédure pour l'octroi de cet agrément. Ces vérificateurs municipaux ont l'obligation de préparer les états financiers annuels vérifiés des municipalités. On n'exige pas de ces personnes qu'ils connaissent la MGA, mais le manuel de comptabilité et de publication des renseignements financiers (*Financial Reporting and Accounting Manual*) (auquel les règlements font référence) définit les obligations du vérificateur municipal agréé et du comité de vérification financière de la municipalité.

L'article 5.4 du manuel de comptabilité et de publication des renseignements financiers contient les stipulations suivantes :

Le vérificateur financier devrait respecter les normes définies par le manuel de Comptables agréés du Canada (CAC).

En outre, le vérificateur financier doit s'assurer que la municipalité a rempli ses obligations conformément à la ou aux lois spécifiques et aux textes de loi spéciaux qui régissent ses activités, y compris (entre autres) les obligations suivantes :

- (a) l'approbation du ministre de Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités pour :
  - (1) les emprunts effectués par la municipalité pour des raisons autres que le paiement des dépenses annuelles, les garanties d'emprunt ou les engagements à long terme dépassant 100 000 \$;
  - (2) l'émission d'obligations ou d'autres emprunts à terme fixe; [...]
- (e) la vérification du fait que toutes les dépenses engagées (dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement) ont été consacrées à des articles pour lesquels la municipalité a les pouvoirs appropriés;
- (f) l'approbation du conseil municipal pour les engagements et les dépenses engagées par l'administration au nom de la municipalité.

Les municipalités ont l'obligation de fournir tous les ans à SNERM des états financiers vérifiés. Notre enquête montre que les neuf (9) unités municipales concernées ont soumis les états financiers exigés et inclus dans ces états les garanties sous la forme de responsabilités financières éventuelles dans les notes de leurs états financiers et les subventions remboursables sous la forme de créances. Tous les états financiers ont été préparés par des vérificateurs municipaux agréés selon les dispositions de la MGA.

En règle générale, ces états financiers vérifiés sont soumis à SNERM aux fins suivantes :

- préparation des rapports statistiques annuels sur les municipalités
- préparation des taux des indicateurs municipaux
- rapports pour Statistique Canada
- rapports pour le ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse
- données utilisées pour le calcul des subventions, comme les subventions de péréquation
- calculs des taux d'endettement

SNERM a indiqué aux représentants de l'ombudsman que ces états financiers ne sont pas examinés en détail pour vérifier la conformité à la MGA.

## Résultats de l'enquête

Les représentants de l'ombudsman n'ont reçu aucun élément d'information indiquant que l'un quelconque de ces vérificateurs municipaux agréés aurait informé son directeur municipal ou son conseil municipal de ces infractions possibles ou fourni aux gestionnaires des lettres exprimant ses inquiétudes concernant la conformité à la MGA.

Je pense qu'il est raisonnable de conclure que la raison pour laquelle on a une liste de vérificateurs municipaux agréés, que les municipalités ont l'obligation d'utiliser, est qu'on veut imposer une couche de contrôle financier supplémentaire. Si SNERM n'exige pas ou n'offre pas tous les ans de formation à ces individus sur la MGA, je me demande quels sont les mérites du système tel qu'il est conçu à l'heure actuelle. Il faut réexaminer la raison pour laquelle on utilise cette liste de vérificateurs et la question de l'application de la MGA en ce qui concerne les états financiers.

Il semble également qu'il y ait une lacune dans le système concernant le respect de la MGA de la part des municipalités. SNERM exige des municipalités qu'elles fournissent des états financiers annuels vérifiés, mais ne les examine pas pour vérifier la conformité à la MGA ou s'assurer qu'elle est appliquée. Dans le cas présent, neuf (9) unités municipales mentionnaient, dans leurs états financiers, des montants qui étaient en infraction aux règles régissant les prêts et les garanties de prêts avec des fonds publics, soumettaient tous les ans ces états financiers avec les infractions à SNERM et le ministère n'avait aucun système en place pour dépister ces infractions. Il faut réexaminer le rôle de SNERM dans ce domaine.

## Conclusion

Les élus des municipalités mentionnées dans ce rapport ont approuvé l'utilisation de fonds publics pour la SWSDA, à des fins sortant du cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par la MGA. Ce comportement a fait que les contribuables ont perdu un montant de 200 500 \$ en prêts et la banque exige des paiements de plus de 590 000 \$ pour des prêts que les conseils municipaux ont garantis alors qu'ils n'en avaient pas le pouvoir. Les unités municipales n'ont pas fait preuve de la diligence nécessaire dans la gestion de cet argent et ont géré les fonds en infraction à la loi telle que l'envisage la MGA.

Les Néo-Écossais ont le droit de s'attendre à ce que les élus et le personnel des administrations provinciales et municipales gèrent et supervisent les fonds publics de façon appropriée et comprennent bien les pouvoirs dans le cadre desquels ils exercent leurs fonctions. Les élus sont responsables des décisions qu'ils prennent et le fait de ne pas connaître la MGA n'est pas une défense acceptable dans les cas de non-respect de la loi ou de mauvaise gestion des fonds publics.

Je suis d'avis que les municipalités n'ont pas le pouvoir de payer les montants exigés pour la marge de crédit. Il faudrait également récupérer les fonds publics prêtés de façon inappropriée. Il serait possible d'explorer la possibilité d'attribuer des responsables individuelles dans le cadre de polices d'assurance sur les erreurs et omissions ou d'obtenir réparation auprès des tribunaux. Si la relation entre la Province et les

municipalités est telle que les municipalités sont assez autonomes, il n'en reste pas moins que la MGA définit le cadre dans lequel fonctionnent les municipalités et définit certaines responsabilités ministérielles.

Il faut offrir des sessions de formation et de sensibilisation supplémentaires aux directeurs municipaux, aux directeurs financiers des municipalités et aux conseillers municipaux. Il faut également assurer la formation des vérificateurs municipaux agréés sur les dispositions de la MGA. Dans la présente situation, il y avait des structures de contrôle à au moins trois (3) niveaux différents qui n'ont pas permis de dépister les infractions à la MGA. Ceci a un impact négatif sur la confiance que le grand public accorde à ses administrations gouvernementales.

Il faut que SNERM réévalue la fonction des états financiers annuels vérifiés que les municipalités lui soumettent. Les municipalités ont clairement noté chaque année ces garanties de prêt qui étaient en infraction et pourtant SNERM n'a rien fait. Il semble qu'il y ait une lacune dans la mise en application de la loi et la vérification de la conformité à la loi et cette question mérite d'être examinée de façon plus approfondie.

## Recommandations

Conformément à l'article 20 de la loi sur l'ombudsman (*Ombudsman Act*), je fais les recommandations suivantes :

1. que les garanties de prêt ne soient pas couvertes par des fonds publics;
2. que les municipalités récupèrent l'argent versé en 2008 à la South West Shore Development Authority pour sa marge de crédit;
3. que Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités examine la fonction des états financiers annuels vérifiés;
4. que Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités examine la fonction des vérificateurs municipaux agréés;
5. que Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités fournisse tous les ans une formation sur la loi sur les administrations municipales (*Municipal Government Act*) aux directeurs municipaux, aux directeurs financiers des municipalités, aux élus municipaux et aux vérificateurs municipaux agréés;
6. et que Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités examine la lacune que l'enquête a mise en évidence dans son rôle de surveillance prévu par la loi sur les administrations municipales (*Municipal Government Act*).

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Dwight Bishop  
Ombudsman



Annexe A

[http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/manuals/pdf/mga/mga\\_info\\_bulletin.pdf](http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/manuals/pdf/mga/mga_info_bulletin.pdf)

No. 19