

Rapport
du ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire
concernant la vérification des dépenses de
recherche et de secrétariat des conseillers
remboursées par la Ville de Québec et le
versement d'allocations aux partis autorisés

Avril 2012

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



Québec 

Service de la vérification

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Dépôt légal – Mars 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-550-63990-9

© Gouvernement du Québec – 2012

TABLE DES MATIÈRES

1. Mandat.....	1
1.1 Contexte	1
1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié	1
1.3 Objectif de la vérification	2
1.4 Étendue de la vérification	2
1.5 Approche méthodologique	2
2. Résultats de la vérification.....	3
3. Constatations et recommandations	4
3.1 Présentation	4
3.2 Dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers.....	4
3.3 Allocation aux partis autorisés.....	8
3.4 Processus de traitement des demandes de remboursement.....	9
4. Commentaires généraux de la Ville.....	11
5. Conclusion de la vérification	19

1. Mandat

1.1 Contexte

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (L.R.Q., c. M-22.1).

La Loi sur les cités et villes (LCV) (L.R.Q., c. C-19) mentionne aux articles 474.0.1 à 474.0.3 que toute municipalité de plus de 50 000 habitants doit prévoir un crédit pour le remboursement de dépenses de recherche et de secrétariat aux conseillers municipaux. À cet égard, dix-neuf municipalités sont ciblées par ces dispositions législatives.

Le 4 août 2011, un questionnaire et une lettre ont été envoyés aux municipalités qui n'étaient pas déjà visées par un mandat de vérification. L'objectif de cet envoi était de recueillir des renseignements quant à l'utilisation de ces dispositions afin de sélectionner les municipalités pour lesquelles un examen détaillé s'avérerait nécessaire.

Cet examen a permis de constater que la Ville de Québec effectue des remboursements pour de telles dépenses. En conséquence, des travaux supplémentaires ont été effectués afin d'obtenir un portrait complet de la situation et de mieux outiller les municipalités concernées.

Dans ce contexte, le ministre a désigné, le 16 septembre 2011, monsieur Steven Robert, CA du Service de la vérification, pour réaliser un mandat de vérification spécifique à la Ville de Québec relativement aux dispositions prévues aux articles 474.0.1 à 474.0.4 de la LCV.

Cependant, à la suite du départ de monsieur Robert du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, le ministre a désigné, le 17 février 2012, madame Joanne David, CA du Service de la vérification, pour assurer la continuité de ce mandat.

Ce rapport vise à présenter les constats faits au cours du mandat de vérification.

1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

Située dans la région administrative de la Capitale-Nationale, la ville de Québec compte, selon le décret de population de 2012, 515 638 habitants ce qui en fait la deuxième ville en importance au Québec. Elle est assujettie à la LCV et à la Charte de la Ville de Québec (L.R.Q., c. C-11.5).

Le territoire de la ville est, pour l'exercice de certaines compétences, divisé en six arrondissements. Le conseil municipal se compose du maire et de vingt-sept conseillers.

1.3 Objectif de la vérification

Le mandat de vérification vise à s'assurer de la conformité des remboursements effectués par la Ville de Québec en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.4 de la LCV relativement aux dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers et pour le versement d'allocations aux partis autorisés.

1.4 Étendue de la vérification

La vérification porte sur les remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers ainsi que sur le versement des allocations aux partis autorisés effectués entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010. Notons que, durant cette période, des conseillers des partis politiques RMQ, ACQ, Vision Québec et L'équipe Labeaume ainsi que des conseillers indépendants ont siégé au conseil municipal de la Ville.

1.5 Approche méthodologique

La vérification a été effectuée en nous inspirant des normes de vérification généralement reconnues du Canada établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la Ville de Québec a respecté les dispositions législatives prévues à la LCV. À cet égard, la Direction des affaires juridiques a fourni une interprétation des termes « dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers » afin de baliser les travaux de vérification effectués.

Pour réaliser ce mandat, nous avons obtenu de la Ville de Québec un fichier électronique contenant le détail des factures remboursées pour chacune de ces années. Une copie de toutes les factures pour ces mêmes années a également été fournie en format papier.

Notre vérification couvre la totalité des remboursements et des versements effectués par la Ville à cet égard.

2. Résultats de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, la Ville de Québec présente des lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues dans la LCV pour les dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers pendant la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons examiné la totalité des pièces justificatives soumises pour le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat. Nous avons constaté que 23,2 % des dépenses remboursées par la Ville ne respectent pas les dispositions applicables. Il s'agit principalement de dépenses utilisées au profit d'un parti politique. La sous-section 3.2 du rapport présente le détail de ces dépenses.

En ce qui concerne les allocations aux partis autorisés, notre vérification réalisée avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous permet de conclure que la Ville de Québec présente certaines lacunes quant au respect de l'article 474.0.4 de la LCV. Nous avons constaté que 3,6 % des sommes remboursées ne sont pas conformes pour les trois années concernées. De plus, pour 2010, les versements ont dépassé de 20,1 % le budget autorisé prévu à la LCV. La sous-section 3.3 du rapport traite de ces allocations.

Enfin, notre vérification nous a permis de constater que la Ville aurait avantage à améliorer sa procédure de contrôle interne afin d'éliminer le risque de remboursement de dépenses non visées par la Loi. Ceci est abordé dans la sous-section 3.4 du présent rapport.

3. Constatations et recommandations

3.1 Présentation

Les sous-sections suivantes présentent les constatations relatives au respect des dispositions législatives prévues dans la LCV pour les remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers et le versement d'allocations destinées aux partis autorisés.

3.2 Dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers

Selon l'article 474.0.1 de la LCV, 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. Ce crédit doit être égal ou supérieur à 1/15 de 1 % du total des autres crédits prévus au budget.

En vertu de l'article 474.0.2, on établit le montant des sommes destinées au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers en divisant le crédit également entre tous les conseillers. Le troisième alinéa de l'article 474.0.2 prévoit que les sommes établies pour un conseiller qui, le 1^{er} janvier de l'exercice visé par le budget, est membre d'un parti autorisé sont destinées à ce parti.

Selon l'article 474.0.3, jusqu'à concurrence du montant des sommes qui lui sont destinées, un parti autorisé ou un conseiller a le droit d'être remboursé par la municipalité des dépenses qui ont été faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat, sur production de pièces justificatives dont le contenu minimal peut-être déterminé par le conseil. Dans le cas d'un parti autorisé, ces pièces doivent être approuvées par le chef ou, si ce dernier n'est pas membre du conseil, par un tel membre que le parti autorise par écrit à cette fin.

Selon l'interprétation de la Direction des affaires juridiques :

- Les mots « recherche » et « secrétariat » doivent être compris dans leur sens courant;
- Une dépense de recherche et de secrétariat est admissible à un remboursement si elle a un lien avec la fonction de conseiller municipal, qui consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public.

Nous avons vérifié et classé les dépenses en trois catégories, soit les dépenses conformes, les dépenses non conformes et celles dont les éléments probants étaient insuffisants pour porter un jugement sur la finalité de la dépense.

Les résultats de notre vérification sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1 Dépenses de recherche et de secrétariat								
Année	Budget	Montant remboursé	Dépenses conformes		Dépenses non conformes		Éléments probants insuffisants	
	\$	\$	\$	%	\$	%	\$	%
2008	671 994	543 859	17 678	3,2	177 101	32,5	349 080	64,2
2009	684 828	550 273	40 531	7,4	132 303	24,0	377 439	68,6
2010	751 653	407 006	17 021	4,2	39 465	9,7	350 520	86,1
Total	2 108 475	1 501 138	75 230	5,0	348 869	23,2	1 077 039	71,8

Dépenses conformes

Elles correspondent aux dépenses visées par la LCV, soit des dépenses de recherche et de secrétariat liées à l'exercice de la fonction de conseiller.

Les dépenses engagées pour des travaux de recherche associés à des dossiers municipaux et pour des abonnements à des journaux ont été classées dans cette catégorie.

L'analyse des pièces justificatives des années 2008 à 2010, réalisée avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous permet de conclure que 5,0 % des dépenses remboursées par la Ville de Québec étaient conformes à la LCV.

Dépenses non conformes

Cette catégorie comprend les dépenses qui selon nous ne répondent pas à la définition de dépenses de recherche et de secrétariat.

L'analyse des pièces justificatives des années 2008 à 2010, réalisé avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous permet de conclure que l'ensemble des dépenses non conformes représente 23,2% des dépenses remboursées par la Ville de Québec aux différents partis politiques et aux conseillers indépendants.

La vérification a permis d'identifier, selon nous, les dépenses non conformes suivantes.

Tableau 2 Dépenses non conformes par catégories					
Catégories	2008	2009	2010	Total	
	\$	\$	\$	\$	%
Salaires fonctions politiques	120 286	71 742	10 560	202 588	58,1
Dépenses partisans diverses	55 676	51 632	28 384	135 692	38,9
Dépenses personnelles	1 139	8 929	521	10 589	3,0
Total	177 101	132 303	39 465	348 869	100,0

- Salaires fonctions politiques

Notre vérification a permis de relever plusieurs remboursements pour les salaires d'employés clés de partis politiques dont le directeur général ou le responsable du caucus¹. L'assurance vie payée en faveur d'employés de partis a été classée dans cette catégorie.

Lorsque du personnel politique est en cause, la finalité des dépenses doit être examinée. Par exemple, le salaire d'un employé de parti ayant pour fonction d'effectuer du travail de recherche et de secrétariat au bénéfice des conseillers pourrait être remboursable.

- Dépenses partisanses diverses

Selon la Direction des affaires juridiques, les dépenses partisanses qui ne sont pas engagées à des fins de recherche et de secrétariat des conseillers ne peuvent faire l'objet d'un remboursement en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV.

Notre vérification a permis de retracer plusieurs remboursements pour des dépenses de cette nature, notamment des congrès de parti, des cocktails-bénéfices, des frais bancaires, des honoraires professionnels de comptabilité et de communication, des publicités, des photos et des sites Web.

Ces dépenses comprennent aussi les frais de représentation d'employés de partis, notamment pour les déplacements, l'hébergement et les repas, puisqu'elles n'étaient pas spécifiquement reliées à des travaux de recherche et de secrétariat pour un conseiller.

- Dépenses personnelles

Ces dépenses concernent notamment l'achat d'équipements servant à des fins personnelles tels que des ordinateurs, des logiciels et des appareils photo ainsi que d'autres dépenses n'ayant pas de lien avec la fonction de conseiller municipal.

Dépenses dont les éléments probants sont insuffisants

Cette catégorie inclut les dépenses pour lesquelles le Ministère n'a pu statuer sur leur conformité à la LCV à partir du seul examen des pièces justificatives. Elle contient une variété de dépenses qui pourraient être reclassées soit dans la catégorie des dépenses conformes ou celle des dépenses non conformes.

Il s'agit notamment des salaires et déductions à la source, d'honoraires professionnels variés, des frais associés aux services téléphoniques, aux cellulaires, aux loyers et d'autres frais liés à la location de locaux et de photocopieurs. Ces dépenses ont été incluses dans cette catégorie car les pièces transmises par la Ville ne permettent pas de porter un jugement sur la finalité de la dépense.

1. À la suite des commentaires reçus de la Ville, nous avons constaté que, bien que considéré dans notre analyse et indiqué dans notre projet de rapport, aucun directeur des communications ne doit y figurer durant les années visées par la vérification. Conséquemment, le rapport a été modifié pour tenir compte de cet élément soulevé par la Ville.

Certaines pièces indiquent que des dépenses ont pu être engagées autant pour les besoins de recherche et de secrétariat des conseillers que pour ceux des partis politiques. Dans de tels cas, la portion de la dépense utilisée au profit du parti politique ne peut être remboursée. Le parti politique ou le conseiller indépendant doit évaluer le pourcentage d'utilisation du bien ou du service à des fins de recherche et de secrétariat avant de présenter une demande de remboursement à la Ville.

À la lumière des pièces justificatives analysées et de l'information fournie par la Ville, le Ministère n'a pu statuer sur la conformité de ces dépenses au moment de la vérification. Les dépenses de ce type ont été classées en totalité dans la catégorie des dépenses dont les éléments probants sont insuffisants.

Cette catégorie représente 71,8 % des dépenses remboursées par la Ville de Québec pour les années 2008 à 2010 aux partis politiques et aux conseillers indépendants.

Résultats

Le tableau suivant présente les résultats détaillés par catégories pour les trois types de dépenses définis précédemment.

Tableau 3 Détail des dépenses de recherche et de secrétariat					
	2008	2009	2010	Total	
Dépenses conformes	\$	\$	\$	\$	%
Recherche et secrétariat	14 413	38 081	5 664	58 158	3,9
Revue de presse	3 265	2 450	11 357	17 072	1,1
Sous-total	17 678	40 531	17 021	75 230	5,0
Dépenses non conformes	\$	\$	\$	\$	%
Salaires fonctions politiques	120 286	71 742	10 560	202 588	13,5
Dépenses partisans diverses	55 676	51 632	28 384	135 692	9,0
Dépenses personnelles	1 139	8 929	521	10 589	0,7
Sous-total	177 101	132 303	39 465	348 869	23,2
Éléments probants insuffisants	\$	\$	\$	\$	%
Salaires fonctions non définies	170 611	124 595	281 465	576 671	38,4
Honoraires professionnels	86 806	171 212	37 852	295 870	19,7
Équipements, fournitures et cellulaires	59 499	43 047	12 282	114 828	7,7
Dépenses de bureau	32 164	38 585	18 921	89 670	6,0
Sous-total	349 080	377 439	350 520	1 077 039	71,8
Total	543 859	550 273	407 006	1 501 138	100

3.3 Allocation aux partis autorisés

Selon l'article 474.0.4 de la LCV, le budget de la Ville doit comprendre un crédit pour le versement d'une allocation destinée au remboursement des dépenses faites pour l'administration courante de tout parti autorisé, pour la diffusion du programme politique de ce parti et pour la coordination de l'action politique de ses membres. Ce crédit doit être égal au produit que l'on obtient en multipliant le montant de 0,35 \$ par le nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale dressée pour la dernière élection générale. L'allocation est versée par le trésorier au représentant officiel du parti autorisé, à raison de 1/12 chaque mois, sur production de pièces justificatives dont le contenu minimal peut être déterminé par le conseil.

Selon la Direction des affaires juridiques, les dépenses pouvant justifier une allocation sont celles liées à :

- L'administration courante : tous les frais fixes et variables tels le loyer, l'électricité, le téléphone, les assurances, les salaires, l'entretien, les intérêts, l'équipement ou la location, etc.;
- La diffusion du programme politique : les frais d'impression et de diffusion du programme, les frais publicitaires (radio, télévision, imprimés), la rémunération des personnes affectées de façon principale et habituelle à la diffusion du programme;
- La coordination de l'action politique des membres : la tenue de congrès, de colloques et de journées d'étude, la tenue d'une assemblée pour désigner un candidat officiel du parti dans une circonscription, la campagne de recrutement ou de financement.

Notre vérification nous a permis de constater, avec le support de la Direction des affaires juridiques, que 87,5 % des dépenses remboursées par la Ville respectaient l'article 474.0.4. Les principales irrégularités constatées concernent le remboursement d'un total de 13 772 \$ en dons à des fondations et à des organismes de charité pour les exercices concernés. De plus, nous avons noté un dépassement du budget de 34 687 \$ en 2010.

Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 4 Allocations aux partis autorisés								
Année	Budget	Remboursé	Dépenses conformes		Excédent du budget ²		Dépenses non conformes	
	\$	\$	\$	%	\$	%	\$	%
2008	134 223	110 616	108 286	97,9	-	-	2 330	2,1
2009	105 486 ³	104 877	103 412	98,6	-	-	1 465	1,4
2010	138 714	172 790	128 126	74,2	34 687	20,1	9 977	5,8
Total	378 423	388 283	339 824	87,5	34 687	8,9	13 772	3,6

Enfin, la vérification a permis de constater que la Ville a utilisé le crédit prévu pour les dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers afin de rembourser des dépenses de nature politique visées par l'article 474.0.4. Or, rappelons que ces dépenses sont distinctes et que les sommes réservées aux dépenses de recherche et de secrétariat ne peuvent servir aux fins prévues à l'article 474.0.4.

3.4 Processus de traitement des demandes de remboursement

Notre vérification a révélé des lacunes relativement au processus de traitement des demandes de remboursement mis en place par la Ville pour payer les dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers.

La Ville nous a remis copie du « Guide relatif au remboursement des dépenses effectuées par les partis politiques et les conseillers indépendants en vertu des articles 474.0.1 et suivants de la Loi sur les cités et villes ». Elle nous mentionne qu'un tel guide est produit depuis 2004 et qu'il est mis à jour annuellement. Concernant la période vérifiée, elle a été en mesure de nous en remettre une copie pour les années 2009 et 2010. Ce guide en usage à la Ville identifie, entre autres, la nature des dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement à titre de dépenses de recherche et de secrétariat. Ce guide rédigé par la Ville, indique qu'il appartient au demandeur de démontrer, pièces justificatives à l'appui, que sa demande est admissible. La Ville a ainsi remboursé des frais non-conformes tels que des frais bancaires, de représentation et d'adhésions à des organismes.

2. Ce montant ne correspond pas à la différence entre le montant remboursé et le budget étant donné que des partis autorisés n'ont pas utilisé la totalité de leur budget alloué à cet égard.

3. Ce montant ne tient pas compte d'un budget de 28 737 \$ attribué à un parti politique dissout en février 2009.

Selon les constats du présent rapport, la Ville a procédé à des remboursements sans vérifier adéquatement la conformité des pièces qui lui ont été présentées.

Ce processus pourrait également être amélioré si, comme le prévoit l'article 474.0.3, le conseil municipal précisait le contenu minimal des pièces justificatives devant être produites à l'occasion du dépôt des demandes de remboursement.

Enfin, la vérification a révélé que la Ville accorde une avance en début d'année aux partis politiques ou aux conseillers indépendants en fonction des budgets qui leur sont accordés. Pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010, ce sont respectivement des sommes de 100 000 \$ et 394 701 \$ qui ont été versées en avances aux partis politiques et aux conseillers indépendants. Nous constatons que cette pratique a eu pour effet de favoriser certaines dépenses non conformes et le dépassement du budget d'allocation destiné aux partis autorisés.

4. Commentaires généraux de la Ville

Monsieur le Sous-Ministre,

Votre ministère nous a acheminé, pour commentaires à rendre publics, une nouvelle version du rapport mentionné en titre, en date d'avril 2012. Celui-ci fait suite à une version datée de mars à laquelle nous avons répondu par une lettre dans laquelle je vous indiquais essentiellement que le projet de rapport présente une interprétation erronée des dispositions législatives en cause et qu'il ne permet pas de saisir les arguments interprétatifs sur lesquels repose l'analyse de votre direction des affaires juridiques. Je vous demandais de nous présenter l'opinion juridique de votre ministère sur la base de laquelle a travaillé votre vérificateur et je vous transmettais, en toute transparence, l'avis juridique produit par le Service des affaires juridiques de la Ville de Québec.

Nous sommes extrêmement déçus de constater aujourd'hui que vous ne nous communiquez toujours pas cet argumentaire et que vous maintenez vos conclusions. Pourtant, le rapport de votre vérificateur recommandait, dans sa première version, « que la Ville de Québec prenne en considération les balises établies par le ministère afin de juger de l'admissibilité des dépenses qui peuvent être remboursées en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV ». Comme nous l'avons fait valoir dans nos commentaires, ces « balises » ne se retrouvent nulle part et elles ne nous ont jamais été communiquées. Il est inconcevable que l'on nous reproche de ne pas en avoir tenu compte.

Bien que, à la suite de ce commentaire, le vérificateur nommé par le ministère ait retiré cette recommandation (qui démontrait l'illogisme et le manque de crédibilité du rapport), il maintient les prémisses de cette vérification qui résultent de la même interprétation restrictive de la loi.

Je réitère que le ministère ne peut, comme il le fait, restreindre la portée de la loi par une interprétation que nul n'a pu discuter puisqu'elle n'a jamais été connue, et par la suite reprocher aux municipalités de ne pas avoir suivi cette interprétation qu'il refuse de nous communiquer. Cela va à l'encontre de la plus élémentaire justice.

Au surplus, l'interprétation qu'il véhicule va à l'encontre du seul texte publié qui aborde ces dispositions, soit la doctrine des éminents professeurs Hétu et Duplessis, dans un ouvrage fréquemment cité dans la jurisprudence, et ce, jusqu'à la plus haute cour du pays.⁴

J'ajoute que c'est sans rigueur que ce rapport laisse planer un doute sur la probité de la gestion administrative de la Ville de Québec. Il pourrait convaincre à tort un lecteur non avisé et ainsi miner gravement la confiance que le public a envers les élus, et ce, sur la base d'énoncés à tout le moins douteux. Il est déplorable de constater que le ministère des Affaires municipales n'exige pas une démonstration plus probante de ses fonctionnaires.

Puisqu'il en est ainsi, dans les commentaires qui suivent, nous démontrerons:

1. Le manque de rigueur de ce rapport;
2. La présomption de mauvaise foi qu'il véhicule et les faussetés qu'il énonce sur l'insuffisance des pièces justificatives;
3. L'interprétation trop restrictive qu'il retient des dispositions relatives aux dépenses de recherche et de secrétariat en regard :
 - a) De la nature des dépenses jugées conformes;
 - b) Des dépenses jugées non conformes en raison des fonctions politiques des personnes qui les exercent;
 - c) Des dépenses dites personnelles.

1. Le manque de rigueur de ce rapport

En six pages, le vérificateur nommé par le ministère expédie son analyse et rend sa conclusion, implacable et sans réelle démonstration.

Dans son approche méthodologique, présentée à la section 1.5, il indique que pour réaliser ce mandat, il s'est basé sur « le détail des factures remboursées pour chacune de ces années ».

Il aurait dû ajouter, par souci d'honnêteté, que chaque facture était accompagnée :

- d'une preuve de paiement;
- d'un formulaire de demande de remboursement indiquant la date de la facture, le nom du fournisseur, la description de la dépense, les montants en cause, le numéro de la pièce justificative;

⁴ Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH (éditions feuilles mobiles – mise à jour), parag. 3.144.

- **d'une déclaration du chef du parti ou du conseiller à l'effet que les « dépenses ont été faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat, tel que prévu à l'article 474.0.3 de la Loi sur les cités et villes » et que « les biens ci-dessus décrits sont utilisés pour remplir les fonctions inhérentes à la charge d'élu(e) municipal(e) ».**
- d'une précision sur le sujet ainsi que les noms des participants, lorsque la demande de remboursement est relative à une réunion.

Le vérificateur, qui n'est pas juriste, faut-il le rappeler, résume ainsi les bases juridiques de ce rapport :

Selon l'interprétation de la Direction des affaires juridiques :

- Les mots « recherche » et « secrétariat » doivent être compris dans leur sens courant;
- Une dépense de recherche et de secrétariat est admissible à un remboursement si elle a un lien avec la fonction de conseiller municipal, qui consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public.

Or, les conseillers juridiques de la Ville ont produit un avis étayé, que vous trouverez à nouveau joint, démontrant que ces prémisses sont restrictives et erronées et ce rapport n'y apporte aucune réponse.

Le vérificateur affirme, par ailleurs, que la Ville aurait erré en regard de certains postes de dépenses, sans préciser lesquelles des dépenses ne sont pas admissibles à ce poste. Il en va ainsi pour les dépenses relatives aux salaires des fonctions politiques, les dépenses pour certains biens tels que des ordinateurs et logiciels qu'il juge personnelles sans expliquer sur quoi il fonde cette conclusion, les dépenses afférentes aux frais de représentation, de repas, qu'il rejette au motif qu'elles seraient partisans, sans que l'on ne sache non plus pourquoi. Le vérificateur semble rejeter en bloc les dépenses relatives à des fonctions sur la base de balises ou de prémisses restrictives et erronées, tel que mentionné au paragraphe précédent.

Le rapport mentionne que la Ville de Québec procède au remboursement des dépenses sur la base de son « Guide relatif au remboursement des dépenses effectuées par les partis politiques et les conseillers indépendants en vertu des articles 474.0.1 et suivants de la Loi sur les cités et villes », mais il n'analyse pas si ce guide est conforme à la loi, ni s'il a été respecté. Pour votre gouverne, nous avons procédé à ces analyses, et nos juristes concluent que ce guide est en tout point conforme à la loi, même plus sévère, et notre Service des finances, ayant tout revérifié sur la base de ce guide, conclut que sur la période de vérification couverte par ce rapport, la marge d'erreur serait de 4% à 8% des dépenses remboursées, selon les années.

Mais là où le vérificateur du MAMROT manque le plus de rigueur, c'est lorsqu'il affirme que 71,8% des dépenses ne feraient pas l'objet d'une preuve suffisante alors qu'elles sont appuyées des éléments que nous mentionnions précédemment, dont une déclaration du chef du parti ou du conseiller à l'effet que les « dépenses ont été faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat... ». Ce ne serait pas, selon le vérificateur du ministère, une vérification adéquate, mais il ne précise pas quelle vérification additionnelle doit être faite ni laquelle peut légalement être faite. Nous avons fait cette analyse et nous poursuivons avec cette question au titre suivant.

2. La présomption de mauvaise foi et l'insuffisance présumée des pièces justificatives

Malgré la déclaration du chef du parti ou du conseiller à l'effet que la dépense dont le remboursement est demandé a entièrement été engagée à « des fins de recherche ou de secrétariat, tel que prévu à l'article 474.0.3 de la Loi sur les cités et villes » et que « les biens décrits sont utilisés pour remplir les fonctions inhérentes à la charge d'élu(e) municipal(e) », le vérificateur se permet de conclure de façon arbitraire que la Ville n'a pas vérifié adéquatement les pièces qui lui sont présentées et soutient qu'elle doit évaluer le pourcentage d'utilisation du bien ou du service à des fins de recherche et de secrétariat.

En exigeant cette déclaration de la part des élus, la Ville va pourtant au-delà des exigences de la loi qui ne requièrent que la production de pièces justificatives. En concluant comme il le fait, le vérificateur du MAMROT présume de la mauvaise foi de l'élu qui signe la déclaration en rejetant d'emblée cette preuve alors que la bonne foi doit être présumée. Pour tirer de telles conclusions, quelle preuve a-t-il à opposer à cet écrit? Aucune, et pas plus d'arguments.

Comme l'ont fait valoir nos juristes, le législateur n'exige que la production de pièces justificatives et prévoit la faculté pour le conseil d'établir le « contenu minimal » de ces « pièces justificatives ». Le fait que le législateur permette au conseil de la municipalité de déterminer « le contenu minimal » des « pièces justificatives » implique un contrôle uniquement basé sur la réception de telles pièces. Cette approche législative traduit le souci du législateur de ne pas soumettre les conseillers indépendants et les partis politiques à l'ingérence de l'administration. D'ailleurs, l'approbation des pièces justificatives par le chef du parti constitue une forme de contrôle déléguée. Ces dispositions ne permettent donc pas à l'administration de contrôler l'utilisation effective faite d'un bien ou d'un service, contrairement à ce qu'affirme le vérificateur nommé par le ministre.

Notons que, à la suite de nos premiers commentaires, le vérificateur du MAMROT a tout de même modifié son point de vue puisque, dans la première version de son rapport, il allait jusqu'à conclure à l'absence de contrôle de la Ville et que la Ville doit mettre en place un processus de contrôle qui va au-delà de la réception des pièces justificatives. Néanmoins, cette seconde version du rapport conserve l'essence de cette recommandation, en mentionnant que la Ville « aurait avantage à améliorer sa procédure de contrôle ».

Nous ne partageons pas cette conclusion mais elle est au surplus illégale, puisqu'elle s'immisce dans un pouvoir discrétionnaire qui relève exclusivement du conseil de la ville, soit celui « d'exiger un contenu minimal pour la production des pièces justificatives ». L'administration de la Ville n'a pas le pouvoir, de l'avis de nos juristes, d'aller vérifier l'utilisation effective qui est faite, par le parti politique, du bien ou du personnel en cause.

Ainsi, le vérificateur ne vérifie pas ici le respect de la loi, il donne son avis sur une décision d'opportunité qui relève du conseil. À cet égard, les tribunaux supérieurs exercent une grande réserve. Le vérificateur du MAMROT aurait dû s'en inspirer.

3. L'interprétation trop restrictive des dispositions relatives aux dépenses de recherche et de secrétariat

Lors de l'adoption de la loi, il n'était pas de l'intention du législateur de préciser ce qu'il fallait entendre par « sommes destinées au remboursement de leurs dépenses de recherche et de secrétariat ». Il a laissé volontairement une latitude dans l'application de ces dispositions qui avaient pour finalité de permettre aux partis politiques et aux conseillers de mieux accomplir leurs fonctions dans l'objectif d'atteindre une meilleure démocratie municipale et de mieux faire valoir les points de vue dans les débats très importants que mènent les grandes villes du Québec pour leurs concitoyens.²

La Ville souscrit à l'avis de ses juristes et à celui des professeurs Hétu et Duplessis lorsqu'ils affirment :

Puisque le législateur provincial n'a pas voulu déterminer par un texte réglementaire le sens qu'il fallait donner aux « dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers » municipaux de l'article 474.0.1 L.C.V., il faut à notre avis ne pas chercher à restreindre les dépenses qui peuvent être ainsi remboursées par les fonds municipaux. (...) Puisque le conseil municipal n'a pas le pouvoir d'adopter un règlement pour chercher à définir ce qu'il faut entendre par « dépenses de recherche et de secrétariat », il faut donc s'en remettre au bon jugement du trésorier de la ville de qui relève la gestion du crédit budgétaire réservé à ce poste de dépenses.

Nous partageons également leur avis à l'effet que les dépenses de recherche admissibles peuvent couvrir toute dépense permettant à l' élu de mieux comprendre ou de faciliter son travail, et que les dépenses de secrétariat couvrent tous les frais engagés pour assurer le fonctionnement normal d'un tel bureau, qu'il s'agisse d'un local, de personnel, de biens ou de services :

En résumé, nous comprenons que les dépenses de recherche d'un conseiller municipal peuvent couvrir toute dépense permettant de mieux comprendre ou de faciliter le travail d'un élu municipal. Si, dans un travail de recherche, il semble y avoir d'abord une dimension intellectuelle, cela n'exclut pas des dépenses pour l'acquisition de biens permettant de bien faire le travail de recherche ou encore des frais de déplacement. La recherche ne se fait pas nécessairement en vase clos et le chercheur a le droit d'utiliser les techniques modernes d'accès à l'information et de se procurer les ouvrages récents publiés dans son secteur d'activités.

²Assemblée nationale, Journal des débats, Le mardi 19 juin 1984, Vol. 27 – No 109, p. 7270 à 7272.

La recherche peut aussi se faire dans le cadre de cours de formation ou lors de congrès ou de symposiums regroupant plusieurs élus municipaux ainsi que d'autres membres du parti. Rien ne semble interdire à un parti ou à un élu municipal de rechercher l'opinion des électeurs en organisant des activités où ces derniers sont conviés. Il ne serait pas non plus interdit de demander des avis ou des opinions à divers experts du milieu municipal pour être éclairé sur certains aspects de la gestion des affaires municipales.

Quant aux dépenses de secrétariat d'un parti municipal ou d'un conseiller indépendant, elles couvrent tous les frais engagés pour assurer le fonctionnement normal d'un tel bureau, soit des dépenses reliées au choix du local, à l'engagement de personnel ou pour l'achat de biens ou services.

a) La nature des dépenses jugées conformes

Les seules dépenses jugées conformes selon le rapport du vérificateur du MAMROT sont « Les dépenses engagées pour des travaux de recherche associés à des dossiers municipaux et pour des abonnements à des journaux ».

Les fonctionnaires du ministère retiennent au surplus une interprétation désincarnée de la fonction des conseillers municipaux en affirmant que la fonction de conseiller municipal se limite à « représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public ». Cette affirmation ne tient pas compte du contexte politique dans lequel s'inscrit leur action.

Le projet de rapport suggère donc que ce n'est que lorsqu'elles sont associées à des dossiers municipaux que les dépenses de recherche doivent être remboursées. Or, dans le cadre de l'analyse des dossiers municipaux pour lesquels ils ont à prendre des décisions, les conseillers bénéficient de tout l'éclairage produit par les fonctionnaires municipaux. C'est bien davantage dans le cadre de leur action politique et partisane, par exemple, pour alimenter leurs interventions aux séances du conseil ou pour convaincre le conseil de mettre en œuvre certaines orientations politiques, que les conseillers municipaux ont besoin d'un soutien indépendant en matière de recherche.

b) Des dépenses jugées non conformes en raison des fonctions politiques des personnes qui les exercent

Le vérificateur du ministère rejetait, dans la première version de son rapport, les dépenses relatives au remboursement de salaires d'employés clés de partis politiques, au motif qu'elles étaient partisans. Après avoir pris connaissance de nos commentaires, le vérificateur a légèrement modifié les termes du rapport, sans en modifier le fond. La direction des affaires juridiques du ministère a précisé que les dépenses partisans « qui ne sont pas engagées à des fins de recherche et de secrétariat » ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. Pourtant, le rapport rejette d'emblée les mêmes dépenses relatives aux salaires d'employés de partis politiques. Ces pièces justificatives sont pourtant accompagnées de la déclaration du chef du parti politique à l'effet que ces dépenses ont servi à des fins de recherche et de secrétariat conformément à la loi. C'est donc dire qu'il atteste que la totalité des sommes réclamées à ce poste ont servi à cette fin. Nous vivons dans une société où la bonne foi se présume.

Le simple fait que la loi destine au parti politique le remboursement des sommes afférentes aux dépenses de recherche et de secrétariat indique bien que le législateur tient compte du caractère partisan du travail des conseillers. S'il leur destine ces sommes, c'est que le législateur compte nécessairement sur ces partis pour organiser le secrétariat et la recherche des conseillers qui en sont membres. C'est d'ailleurs le chef du parti qui doit approuver les pièces justificatives des dépenses des conseillers qui en sont membres. Ce n'est pas parce qu'un travail de recherche s'inscrit dans un contexte partisan qu'il doit être exclu des dépenses admissibles.

Par ailleurs, si l'on admet que les dépenses de recherche et de secrétariat peuvent comprendre celles relatives au salaire d'employés, pourquoi est-ce que les bénéfices marginaux qui y sont reliés ne pourraient pas en faire partie, comme l'assurance-vie ou le remboursement des déplacements? Le vérificateur affirme cela sans expliquer son raisonnement.

Autre démonstration du manque de rigueur de ce rapport, il affirme à tort que « les salaires d'employés clés de partis politiques dont le directeur général, le responsable du caucus ou le directeur des communications » sont payés à même le budget de dépense de recherche et de secrétariat. Or, le salaire du directeur général du parti est à 50% remboursé à même l'allocation versée pour le fonctionnement du parti politique, de même que, en 2009, celui du « directeur du caucus ». C'est une nuance importante qu'il omet. De plus, soulignons qu'il n'y a personne qui exerce la fonction de directeur des communications du parti et que le « directeur du caucus » travaille à temps complet aux travaux de recherche pour les conseillers depuis 2010.

Au-delà du titre, il faut voir le travail effectué. Le législateur choisi de déléguer au chef du parti politique le soin d'attester de la dépense, faut-il le rappeler. Il a plafonné ces dépenses et c'est le contrôle qu'il nous intime d'exercer.

c) Des dépenses dites personnelles

Rien ne permet d'exclure, comme le fait le ministère, des biens en prétextant qu'ils pourraient théoriquement servir à des fins personnelles, s'il s'agit de biens qui sont normalement acquis aux fins du travail d'un conseiller, tels qu'un ordinateur, des logiciels, ou un appareil photo qui peut se révéler très utile pour un conseiller municipal.

Le vérificateur du ministère rejette en bloc certaines dépenses en présumant qu'elles servent à des fins personnelles et en affirmant qu'elles n'ont pas de lien avec la fonction de conseiller municipal, telles « que des ordinateurs, des logiciels et des appareils photos ».

En 2012, il est incohérent de croire qu'il est inutile aux conseillers municipaux d'avoir un ordinateur et des logiciels pour les fins de leur travail de recherche et de secrétariat. Quant aux appareils photos, ils leur permettent de témoigner des problématiques rencontrées par leurs commettants, d'étayer leur point de vue. Cela semble si évident que nous n'arrivons tout simplement pas à comprendre le raisonnement du vérificateur.

Conclusion

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire nous livre ici un rapport inacceptable, basé sur une interprétation idéologique qui présume de la mauvaise foi des élus municipaux et qui ne tient pas compte du caractère raisonnable de l'interprétation faite par la Ville de la loi. On nous reproche de ne pas avoir tenu compte d'une interprétation juridique du ministère qui n'est ni publiée, ni partagée, ni fondée.

Nous sommes, je le crains, face à une dérive méthodologique où les municipalités seront jugées fautives de ne pas avoir suivi des règles encore inexistantes.

En terminant, je vous demande de rendre publique l'intégralité de la présente lettre à la section 4 du rapport lorsque vous le rendrez public.

Je vous transmets, sur ce, mes salutations distinguées.

Le directeur général,

(original signé)

Alain Marcoux

p.j. Avis juridique en date du 27 mars signé par Me Isabelle Chouinard, directrice de la division du droit public au Service des affaires juridiques de la Ville de Québec. (annexe 1)

Précision du Ministère

Un organisme municipal a l'opportunité de réagir au rapport du vérificateur. Par souci de transparence, ses commentaires y sont intégrés textuellement et dans leur intégralité.

Bien que la Ville indique ne pas avoir obtenu d'information quant au détail des dépenses incluses dans chacune des catégories, il y a lieu de rappeler qu'une copie des feuilles de travail préparées par le vérificateur pour étayer son opinion lui a été fournie. Également, en plus d'avoir discuté des principaux éléments du rapport avec les représentants de la Ville et avoir requis des preuves documentaires additionnelles qui auraient pu permettre un reclassement de certaines dépenses, aucun élément probant ou explications supplémentaires n'ont été fournis pour modifier les conclusions.

5. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, la Ville de Québec présente des lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues dans la LCV pour les dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons examiné la totalité des pièces justificatives soumises pour le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat. Nous avons évalué, avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, que 23,2 % des dépenses remboursées n'étaient pas conformes.

Nous avons aussi examiné la totalité des pièces justificatives soumises pour le versement de l'allocation aux partis autorisés et nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, la Ville de Québec présente certaines lacunes à cet égard. Nous avons évalué, avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, que 3,6 % des dépenses remboursées n'étaient pas conformes pour les trois exercices concernés. De plus, en 2010, les versements excédaient de 20,1 % le crédit prévu par la LCV.

Enfin, notre vérification nous a permis de constater que la Ville aurait avantage à améliorer sa procédure de contrôle interne afin d'éliminer le risque de remboursement de dépenses non visées par la Loi.

(original signé)

Joanne David, CA
Analyste-vérificatrice

ANNEXE 1



Giasson et associés

M^{re} Isabelle Chouinard
Tél. : 418 641-6411, poste 2010
Téléc. : 418 641-6540
Courriel : isabelle.chouinard@ville.quebec.qc.ca

Le 27 mars 2012

Ce document constitue une opinion juridique au sens de l'article 31 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1), et est visé par le droit de la Ville de Québec au respect du secret professionnel. Ce document doit donc demeurer STRICTEMENT CONFIDENTIEL.

Monsieur Alain Marcoux, directeur général
Direction générale
Ville de Québec
2, rue des Jardins, bureau 301, 3e étage
Québec (Québec) G1R 4S9

Objet : Avis juridique – Fondements juridiques du projet de rapport du MAMROT concernant les dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers et le versement d'allocations aux partis autorisés
N/D : 19-300 (1921)

Monsieur le directeur général,

Vous avez requis notre avis concernant les fondements juridiques appliqués par le vérificateur nommé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, dans le projet de rapport qui vous a été soumis pour commentaires, en date de mars 2012, concernant la vérification des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers remboursées par la Ville de Québec et le versement d'allocation aux partis autorisés.

Notre avis abordera successivement les aspects suivants :

1. Les dépenses de recherche et de secrétariat admissibles;
2. Les allocations aux partis autorisés;
3. Le processus de traitement des demandes de remboursement.

Pour chacun de ces aspects, nous tenterons de dégager les fondements juridiques appliqués par le vérificateur, nous présenterons notre analyse du droit, nous examinerons si le guide établi par la Ville de Québec est conforme à notre interprétation avant de conclure sur chacun des aspects. Nous aborderons enfin les suites à donner à ce projet de rapport. Précisons que notre analyse se limite au contenu du projet de rapport et que nous n'avons pas examiné les pièces justificatives qui ont été vérifiées.

Rappelons préalablement le texte des dispositions législatives en cause dans cette vérification, dont nous soulignons quelques passages :

Service des affaires juridiques
2, rue des Jardins, Québec (Québec) G1R 4S9
www.ville.quebec.qc.ca

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

2

Le 27 mars 2012

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.

474.0.2. On établit le montant des sommes visées au premier alinéa de l'article 474.0.1 en divisant le crédit également entre tous les conseillers.

Toutefois, dans le cas de la Ville de Montréal, le crédit est divisé en un nombre de parts qui correspond au total que l'on obtient en additionnant le double du nombre de conseillers de la ville et le nombre de conseillers d'arrondissement. Deux parts sont destinées à chaque conseiller de la ville et une à chaque conseiller d'arrondissement.

Les sommes établies pour un conseiller qui, le 1^{er} janvier de l'exercice visé par le budget, est membre d'un parti autorisé sont destinées à ce parti.

[...]

474.0.3. Jusqu'à concurrence du montant des sommes qui lui sont destinées, un parti autorisé ou un conseiller ou, selon le cas, un membre du conseil d'agglomération de Montréal, autre que le maire de la municipalité centrale a le droit d'être remboursé par la municipalité des dépenses qui ont été faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat, sur production de pièces justificatives dont le contenu minimal peut être déterminé par le conseil.

Dans le cas d'un parti autorisé, ces pièces doivent être approuvées par le chef ou, si ce dernier n'est pas membre du conseil, par un tel membre que le parti autorise par écrit à cette fin.

474.0.4. Le budget de la Ville de Montréal et de la Ville de Québec doit comprendre un crédit pour le versement d'une allocation destinée au remboursement des dépenses faites pour l'administration courante de tout parti autorisé, pour la diffusion du programme politique de ce parti et pour la coordination de l'action politique de ses membres.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

3

Le 27 mars 2012

Ce crédit doit être égal au produit que l'on obtient en multipliant le montant de 0,35 \$ par le nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale dressée pour la dernière élection générale.

On établit le montant de l'allocation en divisant le crédit entre les partis autorisés proportionnellement au pourcentage que représente, par rapport au total des votes validement obtenus par l'ensemble des candidats de tous ces partis à la dernière élection générale, le nombre de ceux qu'a obtenus l'ensemble des candidats de chaque tel parti.

L'allocation est versée par le trésorier au représentant officiel du parti autorisé, à raison de 1/12 chaque mois, sur production de pièces justificatives dont le contenu minimal peut être déterminé par le trésorier.

474.0.5. Pour l'application des articles 474.0.2 à 474.0.4, est autorisé le parti qui est le titulaire d'une autorisation, valable pour la municipalité, accordée en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2).

1. Les dépenses de recherche et de secrétariat admissibles

a. L'orientation juridique du MAMROT

La première recommandation énoncée au projet de rapport se lit comme suit (page 7) :

Nous recommandons que la Ville de Québec prenne en considération les balises établies par le Ministère afin de juger de l'admissibilité des dépenses qui peuvent être remboursées en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV.

Outre ce que nous en déduisons du rapport, ces balises ne se retrouvent apparemment nulle part. Pour tenter d'en comprendre la portée, nous avons examiné les rapports de vérification disponibles sur le site internet du MAMROT et aucun diffusé jusqu'ici ne concerne les dépenses de recherche et de secrétariat.

L'orientation juridique donnée par la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) concernant l'application des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) est ainsi énoncée à la page 4 du projet de rapport :

- Les mots « recherche » et « secrétariat » doivent être compris dans leur sens courant;
- Une dépense de recherche et de secrétariat est admissible à un remboursement si elle a un lien avec la fonction de conseiller municipal, qui consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public;

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

4

Le 27 mars 2012

Elle n'est pas plus étayée. Il se dégage du rapport quelques conclusions basées sur ces prémisses, telles que :

- Les dépenses engagées à des fins partisans ne seraient pas admissibles (page 3 et 6);
- Les salaires affectés à des fonctions politiques seraient exclus (page 6);
- « les sommes réservées pour les dépenses de recherche et de secrétariat ne peuvent servir à des fins politiques et seul le budget prévu à l'article 474.0.4 peut couvrir de telles dépenses. » (page 9)
- Les travaux de recherche doivent être « en lien avec des dossiers municipaux » (p.5)
- Les dépenses faites pour l'achat de biens pouvant servir à des fins personnelles, tels que des ordinateurs, logiciels et appareils photos ne sont pas remboursables (page 6);

b. Notre analyse

Notons d'emblée que les articles 474.0.1 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* n'ont jamais été interprétés par les tribunaux. Nous n'avons retrouvé qu'un texte de doctrine sur cette question, soit le paragraphe 3.144 de l'ouvrage *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, des professeurs Hétu et Duplessis.¹ Nous y référerons.

Nous n'avons qu'un aperçu de l'avis juridique du MAMROT dans ce projet de rapport et nul doute qu'il ne lui rend pas justice. Cependant, nous ne pouvons nous fonder que sur celui-ci pour comprendre l'interprétation suggérée des dispositions en cause.

La DAJ soutiendrait donc que « les mots «recherche» et «secrétariat» doivent être compris dans leur sens courant ». Le rapport ne dit pas quel sens courant le ministère retient pour interpréter les mots «recherche» et «secrétariat». Par exemple, le dictionnaire le Petit Robert donne quatre sens au mot «secrétariat» :

1. Fonction, poste de secrétaire (...)
2. Temps de fonction d'un secrétaire.
3. Bureaux, services dirigés par un secrétaire, un secrétaire général (dans une administration, une assemblée, une compagnie, une société) (...) – le personnel d'un tel service (secrétaires, employés) (...)
4. Métier de secrétaire. (...)

¹ Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH (éditions feuilles mobiles – mise à jour).

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

5

Le 27 mars 2012

Quant au mot « recherche » il se décline, dans le Petit Robert, en plusieurs sens :

I. Action de chercher, de rechercher A. Effort pour trouver (qqch.) (...) 2. Action de rechercher (qqn) (...) 3. Effort de l'esprit pour trouver (une connaissance, la vérité) Une, des recherches : le travail, les travaux faits pour trouver des connaissances nouvelles, pour étudier une question. (...). B. La recherche : Ensemble des travaux, des activités intellectuelles qui tendent à la découverte de connaissances et de lois nouvelles (sciences), de moyens d'expression (arts, lettres). C. Action de chercher à obtenir. (...) D. À la recherche de (...) II Effort de délicatesse, de raffinement.

Le libellé de la loi doit certes être pris en compte pour l'interpréter, mais il ne peut fonder à lui seul l'interprétation de ces dispositions. L'argument selon lequel il faut interpréter la loi selon le sens courant des mots, ainsi énoncé, ne tient pas compte du contexte qui est la clé de l'interprétation des lois. C'est un argument d'interprétation littérale, fondé sur le principe du langage clair, qui est un mythe interprétatif ainsi décrié par Me Richard Tremblay dans son ouvrage primé intitulé *L'essentiel de l'interprétation des lois* :

La directive du sens clair est une solution de facilité, qui joue un double rôle : premièrement, éluder les vrais enjeux interprétatifs et, deuxièmement, clore à point nommé le débat sans avoir à répondre aux arguments contraires à la conclusion recherchée. Dans la mesure où l'on sait aujourd'hui que l'ambiguïté est omniprésente dans le langage et dans le droit, une telle directive paraît bien naïve et à courte vue. Nous avons vu que le sens de mots ne peut être saisi que dans le cadre du contexte, qui ajoute des éléments essentiels.

Le sens des mots paraît-il clair, par exemple, à la lumière de la définition qu'en donne le dictionnaire? L'objet de la loi, le cadre législatif, les sources historiques ou le cas d'espèces lui-même pourront fort bien informer ce sens. L'idée qu'un texte puisse être clair en dehors de tout contexte est donc, en définitive, fausse. Tel est d'ailleurs le point de vue du juge Gonthier qui, dans l'arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, affirme :

Les arguments sémantiques, fondés sur une conception du langage en tant que moyen d'expression non équivoque, ne sont pas réalistes. Le langage n'est pas l'instrument exact que d'aucuns pensent qu'il est.²

Et, comme nous l'avons déjà dit, même un texte apparemment limpide devra, une fois confronté au contexte, être élargi ou inversement limité dans son application. Ce qui fait dire à Michel van

² *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 639.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

6

Le 27 mars 2012

de Kerchove que l'idée d'un sens clair est une fiction juridique théoriquement indéfendable.³

La Cour suprême du Canada nous enseigne qu'il faut appliquer la méthode interprétative du professeur Driedger : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur :

26. Voici comment, à la p. 87 de son ouvrage *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), Elmer Driedger a énoncé le principe applicable, de la manière qui fait maintenant autorité :

[traduction] Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Notre Cour a à maintes reprises privilégié la méthode moderne d'interprétation législative proposée par Driedger, et ce dans divers contextes : voir, par exemple, *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, p. 578, le juge Estey; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3, p. 17; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, par. 25; *R. c. Araujo*, [2000] 2 R.C.S. 992, 2000 CSC 65, par. 26; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33, le juge en chef McLachlin; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, par. 27. Je tiens également à souligner que, pour ce qui est de la législation fédérale, le bien-fondé de la méthode privilégiée par notre Cour est renforcé par l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. In21, qui dispose que tout texte « est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ».⁴

Nous devons donc examiner l'objet de la loi et le contexte dans lequel s'inscrivent les articles 474.0.1 à 474.0.3 de la *Loi sur les cités et villes* pour saisir l'intention du législateur.

La lecture des articles 474.0.1 à 474.0.3 LCV, précités, permet déjà de dégager les constats suivants :

³ Richard TREMBLAY, *L'essentiel de l'interprétation des lois*, Cowansville, les Éditions Yvon Blais, 2004, p. 21-22 (prix des juristes de l'État)

⁴ *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

7

Le 27 mars 2012

- Les dispositions relatives au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers s'appliquent seulement aux municipalités de 50 000 habitants et plus;
- Le législateur n'a pas précisé ce qu'il entendait par « dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers »;
- Ces sommes sont destinées au parti politique autorisé dont est membre le conseiller, le cas échéant;
- Ces dépenses sont remboursables sur production des pièces justificatives, lesquelles sont « approuvées par le chef » dans le cas d'un parti autorisé;
- Le conseil a le pouvoir de régir le contenu minimal des pièces justificatives à produire.

Nous ne retrouvons pas, dans ces dispositions, l'assise légale de l'interprétation de la DAJ selon laquelle les sommes destinées aux dépenses de recherche et de secrétariat ne peuvent servir à des fins politiques ou partisans. Nous partageons au contraire à ce sujet l'avis des professeurs Hétu et Duplessis :

Le caractère partisan de la dépense ne peut être un argument pour conclure à son rejet puisque c'est la nature même du travail des partis et des conseillers municipaux que d'exercer des activités partisans.

L'affirmation de la DAJ selon laquelle la fonction de conseiller municipal se limite à « représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public » ne tient pas compte, non plus, du contexte politique dans lequel s'inscrit leur action.

Le simple fait que les sommes soient destinées au parti politique autorisé indique bien que le législateur tient compte du caractère partisan du travail des conseillers. S'il leur destine ces sommes, c'est que le législateur compte nécessairement sur ces partis pour organiser le secrétariat et la recherche des conseillers qui en sont membres. C'est d'ailleurs le chef du parti qui doit approuver les pièces justificatives des dépenses des conseillers qui en sont membres.

Le projet de rapport suggère que ce n'est que lorsqu'ils sont en lien avec des dossiers de la municipalité que les dépenses de recherche doivent être remboursées (page 5). Or, dans le cadre de l'analyse des dossiers municipaux pour lesquels ils ont à prendre des décisions, les conseillers bénéficient de tout l'éclairage produit par les fonctionnaires municipaux.⁵ C'est bien davantage dans le cadre de leur action politique et partisane, par exemple, pour alimenter leurs interventions aux séances du conseil ou pour convaincre le conseil de mettre en œuvre certaines orientations politiques, que les conseillers municipaux ont besoin d'un soutien indépendant en matière de recherche.

⁵ *Ancienne-Lorette (Ville) c. Québec (Communauté urbaine)*, EYB 1996-87625 (C.S.) 4 avril 1996

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

8

Le 27 mars 2012

Comme ces sommes sont destinées aux partis politiques, il est normal à notre avis que certaines fonctions de recherche utiles aux conseillers soient exercées par du personnel de ces partis politiques.

L'historique de la loi permet de confirmer cette interprétation et le fait qu'il ne faut pas interpréter restrictivement l'expression « dépenses de recherche et de secrétariat ».

Comme l'indiquent les professeurs Hétu et Duplessis, ces articles de la *Loi sur les cités et villes* tirent leur origine de la *Loi sur les budgets de recherche et de secrétariat des partis politiques municipaux à Montréal, Québec et Laval* (L.Q. 1984, c. 34). C'est en 2001 que le législateur a choisi d'élargir ces mesures à l'ensemble des municipalités de 50 000 habitants et plus.

De la même façon que dans la loi actuelle, la loi de 1984 ne précisait aucunement ce qu'il fallait entendre par « sommes destinées au remboursement de leurs dépenses de recherche et de secrétariat ». Il était mentionné seulement que : « Jusqu'à concurrence du montant des sommes qui lui sont destinées, un parti autorisé ou un conseiller qui n'est pas membre d'un tel parti a droit d'être remboursé par la ville des dépenses qu'il a faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat, sur production de comptes ». On ajoutait que dans le cas d'un parti, ces comptes devaient être approuvés par le chef, et que le conseil municipal peut déterminer le contenu minimal des comptes. La finalité était donc à l'origine la même.

Il est instructif de lire le Journal des débats de l'Assemblée nationale, concernant l'adoption de cette loi, alors que vous étiez ministre des Affaires municipales. Vous indiquez clairement que c'est volontairement que le législateur a omis de préciser sa pensée sur la nature des dépenses de recherche et de secrétariat admissibles, alors qu'on vous demandait de le faire. On y lit aussi que ces mesures ont été adoptées à la suite d'une demande des chefs de l'opposition des partis municipaux qui voulaient bénéficier de ces moyens pour mieux faire valoir les points de vue de l'opposition dans les débats municipaux :

M. Alain Marcoux

M. Marcoux : M. le Président, il me fait plaisir de présenter en deuxième lecture l'adoption du projet de loi 95, *Loi sur les budgets de recherche et de secrétariat des partis politiques municipaux à Montréal, Québec et Laval* (...)

Il y a environ deux mois, peu de temps après ma nomination comme ministre des Affaires municipales, les chefs de l'Opposition de différents partis politiques municipaux dans tout le Québec demandaient à me rencontrer pour me faire part de leur besoin d'un budget de secrétariat et de recherche pour mieux accomplir leurs fonctions dans l'objectif d'atteindre une meilleure démocratie municipale et de mieux faire valoir les points de vue de l'Opposition dans les débats très importants que mènent les grandes villes du Québec pour leurs concitoyens (...)

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

9

Le 27 mars 2012

À ce moment, j'ai qualifié de liste d'épicerie les demandes des partis d'opposition. Ils demandaient que nous précisions dans la loi un paquet d'éléments : presque la grandeur des locaux, le type d'instruments de secrétariat qu'ils auraient. En somme, on demandait des précisions énormes, ce qu'on souhaitait, à ce moment. J'avais indiqué dès cette première rencontre que si je partageais leur objectif que les partis politiques municipaux que ce soit ceux qui sont au pouvoir ou dans l'opposition, disposent d'instruments de recherche, d'instruments de secrétariat pour mieux accomplir leurs fonctions, mais qu'il n'était certainement pas question de préciser dans les détails, dans une loi adoptée par l'Assemblée nationale la façon dont ils pourraient bénéficier de ces instruments et que de toute façon, il serait normal que je rencontre les maires de ces municipalités pour connaître leur point de vue. (...)

J'ai rencontré, dans une deuxième étape, les maires des quatre municipalités du Québec très importantes : Longueuil, Laval, Montréal et Québec, pour connaître leur point de vue sur la demande des partis d'opposition, en particulier, des partis d'opposition au niveau municipal et ces maires m'ont dit leur objection à la présentation d'un projet de loi qui définirait des montants d'argent qui devraient être disponibles pour le secrétariat à la recherche et des modes de répartition de ces montants. Face aux arguments des deux partis, j'ai poursuivi la consultation auprès de mes collègues de l'Assemblée nationale et j'en suis venu à la conclusion qu'il était important, pour chercher à améliorer les modalités de l'exercice de la démocratie municipale, que l'ensemble des partis autorisés qui agissent au niveau des principales municipalités du Québec puissent disposer de budgets de secrétariat et de recherche. C'est pourquoi, j'ai déposé, aujourd'hui à l'Assemblée nationale le projet de loi 95 dont le principe est de reconnaître que pour les villes de Québec, Montréal et Laval, les trois grandes villes du Québec, les partis politiques municipaux autorisés ainsi que les conseillers indépendants auront droit, à partir du 1^{er} juillet 1984, à des budgets de recherche et de secrétariat. (...)

Il faut être clair, ces budgets de recherche et de secrétariat seront disponibles à la fois pour le parti qui a obtenu la majorité au conseil et pour chacun des partis d'opposition qui aura obtenu au moins 10% du vote et un conseiller élu. Les conseillers indépendants auront également droit à une part de ce budget de recherche. (...)

Nous aurions probablement tous préféré nous en tenir à une loi habilitante ou à une loi qui aurait obligé les municipalités à consacrer des budgets de recherche et de secrétariat; mais l'expérience de la ville de Montréal, entre autres, nous a convaincus qu'il était important de préciser dans la loi des montants minimaux et un mode de répartition qui, je pense, ne sont aucunement abusifs, mais au

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

10

Le 27 mars 2012

contraire, vont permettre l'exercice, vont faciliter l'exercice du débat démocratique dans l'ensemble de ces municipalités.⁶

Cette intention législative de conférer une latitude dans l'application de ces dispositions a bien été cernée par les professeurs Héту et Duplessis lorsqu'ils affirment :

Puisque le législateur provincial n'a pas voulu déterminer par un texte réglementaire le sens qu'il fallait donner aux « dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers » municipaux de l'article 474.0.1 L.C.V., il faut à notre avis ne pas chercher à restreindre les dépenses qui peuvent être ainsi remboursées par les fonds municipaux. Comme le souligne l'article 41 de la *Loi d'interprétation* (L.R.Q., c. I-16), une loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. (...) Puisque le conseil municipal n'a pas le pouvoir d'adopter un règlement pour chercher à définir ce qu'il faut entendre par « dépenses de recherche et de secrétariat », il faut donc s'en remettre au bon jugement du trésorier de la ville de qui relève la gestion du crédit budgétaire réservé à ce poste de dépenses.

À la lumière de ce qui précède, nous ne pouvons que partager l'avis des professeurs Héту et Duplessis à l'effet que les dépenses de recherche admissibles peuvent couvrir toute dépense permettant à l' élu de mieux comprendre ou de faciliter son travail, et que les dépenses de secrétariat couvrent tous les frais engagés pour assurer le fonctionnement normal d'un tel bureau, qu'il s'agisse d'un local, de personnel, de biens ou de services :

En résumé, nous comprenons que les dépenses de recherche d'un conseiller municipal peuvent couvrir toute dépense permettant de mieux comprendre ou de faciliter le travail d'un élu municipal. Si, dans un travail de recherche, il semble y avoir d'abord une dimension intellectuelle, cela n'exclut pas des dépenses pour l'acquisition de biens permettant de bien faire le travail de recherche ou encore des frais de déplacement. La recherche ne se fait pas nécessairement en vase clos et le chercheur a droit d'utiliser les techniques modernes d'accès à l'information et de se procurer les ouvrages récents publiés dans son secteur d'activités. La recherche peut aussi se faire dans le cadre de cours de formation ou lors de congrès ou de symposiums regroupant plusieurs élus municipaux ainsi que d'autres membres du parti. Rien ne semble interdire à un parti ou à un élu municipal de rechercher l'opinion des électeurs en organisant des activités où ces derniers sont conviés. Il ne serait pas non plus interdit de demander des avis ou des opinions à divers experts du milieu municipal pour être éclairé sur certains aspects de la gestion des affaires municipales.

⁶ Assemblée nationale, Journal des débats, Le mardi 19 juin 1984, Vol. 27 – No 109, p. 7270 à 7272.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

11

Le 27 mars 2012

Quant aux dépenses de secrétariat d'un parti municipal ou d'un conseiller indépendant, elles couvrent tous les frais engagés pour assurer le fonctionnement normal d'un tel bureau, soit des dépenses reliées au choix du local, à l'engagement de personnel ou pour l'achat de biens ou services.

Rien ne permet non plus d'exclure des biens en prétextant qu'ils pourraient théoriquement servir à des fins personnelles, s'il s'agit de biens qui sont normalement acquis aux fins du travail d'un conseiller, tels qu'un ordinateur, des logiciels, ou un appareil photo.

Les auteurs Hétu et Duplessis sont aussi d'avis que les dispositions au même effet qui s'appliquent aux élus de l'Assemblée nationale poursuivent une finalité semblable :

Nous pourrions également comparer les « dépenses de recherche et de secrétariat » remboursées à un parti politique municipal avec les sommes que les partis politiques provinciaux et les députés indépendants peuvent recevoir de l'Assemblée nationale « à des fins de recherche et de soutien » (*Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1, art. 108). Ces sommes servent, de façon générale, à rémunérer le personnel engagé par chacun des partis et à payer des dépenses reliées au fonctionnement du service de recherche. Même si l'expression « à des fins de recherche et de soutien » nous semble très générale, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté des règles administratives pour préciser dans le détail les types de dépenses autorisées (ex. : coût du papier à lettres, des enveloppes et des articles de bureau; frais d'impression de cartes professionnelles; frais d'achat ou d'abonnement des journaux; frais d'achat de téléphone cellulaire; frais de branchement et d'abonnement pour une connexion Internet; frais de stationnement et de déneigement; frais d'inscription à des colloques, congrès, séminaires ou symposiums; frais de publicité nécessaire au bon fonctionnement du local; etc.) (*Règlement sur les allocations aux députés*, volume 1, décision 1400, mise à jour 2011-04-07, 26 p.).

Ainsi, nous divergeons d'opinion avec la DAJ sur l'interprétation qui doit être faite de ces dispositions. À notre avis, ce n'est pas parce qu'un travail de recherche s'inscrit dans un contexte partisan qu'il doit en être exclu. Il faut donner à cette expression une interprétation large compatible avec la réalisation de l'objet de la loi. Les dépenses de recherche et de secrétariat visées par les articles 474.01 à 474.0.3 comprennent à notre avis toutes les dépenses favorisant la réflexion et la connaissance des conseillers municipaux, les services dont ils ont besoin à cette fin de même que les biens permettant de les réaliser. Nous partageons l'avis des professeurs Hétu et Duplessis à l'effet que la recherche peut aussi se faire dans le cadre de cours de formation ou lors de congrès et que rien n'interdit à un parti ou à un élu municipal de rechercher l'opinion des électeurs en organisant des activités où ces derniers sont conviés. Il n'est pas non plus interdit de requérir l'opinion d'experts.

Monsieur Alain Marcoux
 Directeur général
 Direction générale

12

Le 27 mars 2012

c. Le Guide établi à la Ville de Québec

Le Guide relatif au remboursement des dépenses effectuées par les partis politiques et les conseillers indépendants en vertu des articles 474.0.1 et suivants de la *Loi sur les cités et villes*, élaboré par le Service du greffe et des archives, dans sa version du 26 janvier 2011, est le même que celui qui fut mis en application aux années soumises à cette vérification. Il est conforme à l'interprétation que nous faisons de ces dispositions, voire plus restrictif puisqu'il exclut les honoraires professionnels. Il indique que les dépenses de recherche admissibles sont les dépenses qui visent à obtenir de l'information, tel que le salaire pour payer une personne qui fait des recherches pour le compte des conseillers. Il peut s'agir également de dépenses relatives à ce personnel, tels leurs frais de transport, l'équipement bureautique qui est mis à leur disposition pour faire ce travail de recherche, etc. Il indique que les dépenses de secrétariat comprennent de l'ameublement de bureau, des équipements informatiques, de téléphonie, des frais de postes et de messagerie. Le guide présente même, à titre indicatif, une liste des fournitures et équipements de bureau, dépenses relatives aux locaux et travail de secrétariat admissibles. Il précise que certains frais ne sont pas admissibles tels que les frais d'imprimerie et de distribution d'un bulletin d'information d'un conseiller. Il indique que certains outils, tels qu'un appareil photo ou un ordinateur, sont admissibles s'ils sont acquis à des fins de recherche et non à des fins personnelles.

d. Conclusion sur les dépenses de recherche et de secrétariat

À notre avis, en ce qui concerne les dépenses de recherche et de secrétariat admissibles, le guide de la Ville est globalement conforme à l'interprétation devant être faite des articles 474.0.1 ss. LCV. Il pourrait être modifié pour accueillir les demandes de remboursement relatives à des honoraires professionnels si elles s'inscrivent dans un but de recherche.

Comme nous l'avons mentionné, les conclusions du rapport à l'effet que les salaires des fonctions politiques en sont exclues reposent à notre avis sur une interprétation restrictive de la Loi. La proportion du salaire du personnel politique qui est afférente au travail de recherche et de secrétariat des conseillers est admissible à ce remboursement. Il en va de même pour les bénéfices marginaux.

Les dépenses engagées à des fins partisans sont aussi admissibles, à notre avis, si elles s'inscrivent dans un but d'acquisition de connaissance pour les conseillers, comme par exemple, dans le cas d'un congrès ou d'une réunion d'électeurs. Des honoraires professionnels de comptabilité et des frais bancaires peuvent être admissibles s'ils s'inscrivent dans l'administration du secrétariat. Toutefois, nous sommes d'avis que des correctifs doivent être a priori apportés concernant des frais de publicité et de communication, qui ne sont pas de la recherche.

Les dépenses pour l'acquisition d'ordinateurs, de logiciels et d'appareils photos nous apparaissent des dépenses de secrétariat admissibles. Il est normal que l'élu soit équipé pour travailler à distance et à toute heure et rien ne permet de présumer que les biens ainsi acquis le sont à des fins personnelles, d'autant plus que l'élu a signé une déclaration à l'effet contraire.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

13

Le 27 mars 2012

2. L'allocation aux partis autorisés

a. L'orientation juridique du MAMROT

Concernant l'allocation aux partis autorisés, l'interprétation de la DAJ quant aux dépenses pouvant justifier une allocation est ainsi décrite à la page 8 du rapport :

- L'administration courante : tous les frais fixes et variables tels le loyer, l'électricité, le téléphone, les assurances, les salaires, l'entretien, les intérêts, l'équipement ou la location, etc.;
- La diffusion du programme politique : les frais d'impression et de diffusion du programme, les frais publicitaires (radio, télévision, imprimés), la rémunération des personnes affectées de façon principale et habituelle à la diffusion du programme;
- La coordination de l'action politique des membres : la tenue de congrès, de colloque et de journées d'étude, la tenue d'une assemblée pour désigner un candidat officiel du parti dans une circonscription, la campagne de recrutement ou de financement.

Les dépenses concernant le remboursement de dons à des fondations et à des organismes de charité en sont exclues, selon la DAJ.

b. Notre analyse

Nous partageons la description générale faite par le MAMROT des dépenses ainsi admissibles.

Il faut toutefois se rappeler que ces dispositions offrent un soutien financier additionnel à tous les partis politiques des plus grandes villes, soit Montréal et Québec. Une dépense qui serait admissible à ce titre n'est pas nécessairement exclue au titre de dépense de recherche et de secrétariat.

Ainsi, nous divergeons d'opinion avec le ministère lorsqu'il exprime que « les sommes réservées pour les dépenses de recherche et de secrétariat ne peuvent servir à des fins politiques et seul le budget prévu à l'article 474.0.4 peut couvrir de telles dépenses. » (page 9).

c. Le Guide établi à la Ville de Québec

La description faite dans le guide est globalement conforme à celle présentée par le ministère dans son rapport.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

14

Le 27 mars 2012

d. Conclusion sur l'allocation aux partis autorisés

Nous sommes d'avis, comme la DAJ, que les dépenses concernant le remboursement de dons à des fondations et à des organismes de charité peuvent difficilement se qualifier au titre de dépense engagée pour « l'administration courante de tout parti autorisé, pour la diffusion du programme politique de ce parti et pour la coordination de l'action politique de ses membres ». Nous partageons l'avis de la DAJ relativement à la description des dépenses admissibles pour l'allocation aux partis autorisés mais nous n'épousons pas leur interprétation, basée sur un argument à contrario, à l'effet que seul ce budget peut servir à des fins politiques.

3. Le processus de traitement des demandes de remboursement

a. L'orientation juridique du MAMROT

Concernant le processus de traitement des demandes de remboursement, le vérificateur énonce que la Ville doit mettre en place un processus de contrôle qui va au-delà de la réception des pièces justificatives et de la déclaration signée du demandeur (pages 6 et 9). On reproche à la Ville « une absence de contrôle (...) sur les pièces justificatives ».

Le vérificateur rejette sur cette base 71,8% des dépenses qu'il juge insuffisamment documentées parce qu'on ne peut en évaluer l'admissibilité à partir du seul examen des pièces justificatives.

Il indique également que la Ville ne peut accorder qu'exceptionnellement une avance en début d'année aux partis politiques et aux conseillers indépendants.

b. Notre analyse

La simple lecture des dispositions en cause nous amène aussi à diverger d'opinion avec la DAJ sur la nature des contrôles devant être exercés pour le remboursement de ces dépenses. Le législateur n'exige que la production de pièces justificatives et prévoit la faculté pour le conseil d'établir le « contenu minimal » de ces « pièces justificatives ». Les professeurs Hétu et Duplessis soulignent à juste titre que c'est le seul aspect que le conseil peut réglementer.

Le fait que le législateur permette au conseil de la municipalité de déterminer « le contenu minimal » des « pièces justificatives » implique un contrôle uniquement basé sur la réception de telles pièces. Cette approche législative traduit à notre avis le souci du législateur de ne pas soumettre les conseillers indépendants et les partis politiques à l'ingérence de l'administration contrôlée par le parti au pouvoir. D'ailleurs, l'approbation des pièces justificatives par le chef du parti constitue une forme de contrôle déléguée. Ces dispositions ne permettent donc pas à l'administration de contrôler l'utilisation effective faite d'un bien ou d'un service, contrairement à ce que semble suggérer le vérificateur nommé par le ministre.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

15

Le 27 mars 2012

Les propos tenus en commission parlementaire témoignent aussi du souci de ne pas trop encadrer cette mesure. La décision de prévoir un montant minimum de ces crédits et des modalités de répartition visait à assurer que l'opposition bénéficie de sommes suffisantes :

Il faut être clair, ces budgets de recherche et de secrétariat seront disponibles à la fois pour le parti qui a obtenu la majorité au conseil et pour chacun des partis d'opposition qui aura obtenu au moins 10% du vote et un conseiller élu. Les conseillers indépendants auront également droit à une part de ce budget de recherche. (...)

Nous aurions probablement tous préféré nous en tenir à une loi habilitante ou à une loi qui aurait obligé les municipalités à consacrer des budgets de recherche et de secrétariat; mais l'expérience de la ville de Montréal, entre autres, nous a convaincus qu'il était important de préciser dans la loi des montants minimaux et un mode de répartition qui, je pense, ne sont aucunement abusifs, mais au contraire, vont permettre l'exercice, vont faciliter l'exercice du débat démocratique dans l'ensemble de ces municipalités.⁷

D'ailleurs, la lecture des débats de la commission parlementaire sur ce projet de loi permet aussi de constater que le législateur a renoncé à ce que le conseil puisse déterminer non seulement le contenu minimal des comptes, mais aussi l'époque du versement et les modalités de versement des sommes :

M. Marcoux : (...) L'article 286e de la charte de la ville de Québec proposé par l'article 1 du projet de loi 95 est modifié par le remplacement du troisième alinéa par le suivant : « Le conseil peut déterminer le contenu minimal des comptes », à la place de : « Le conseil peut déterminer l'époque de production des comptes, le contenu minimal de ceux-ci et les autres modalités du versement des sommes. » Il sera indiqué « Le conseil peut indiquer le contenu minimal des comptes ». ⁸

Notons également que les articles 474.0.1 LCV s'ajoutent aux dispositions dont bénéficient l'ensemble des élus municipaux prévues aux articles 25 à 30.0.3 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (LTEM). Ces dernières permettent aux élus d'être remboursés lorsque, dans l'exercice de leurs fonctions, ils posent un acte dont découle une dépense pour le compte de la municipalité. La Loi prévoit que dans ce cadre, l'autorisation du conseil est requise, soit un niveau de contrôle nettement plus élevé.

⁷ Assemblée nationale, Journal des débats, Le mardi 19 juin 1984, Vol. 27 – No 109, p. 7270 à 7272.

⁸ Assemblée nationale, Journal des débats, Commissions parlementaires, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, Le mardi 19 juin 1984, No 17, p. CAE-797.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

16

Le 27 mars 2012

Nous sommes donc en désaccord avec l'interprétation faite par le ministère à l'effet que la Ville doit, en plus d'exiger la production de pièces justificatives, vérifier l'utilisation faite des services et des biens pour lesquels le remboursement est obtenu.

Rappelons que, bien que la vérification prévue par la loi pour le remboursement de ces dépenses soit somme toute sommaire, elle est assortie d'un montant annuel maximal pouvant être affecté à ces remboursements.

En ce qui concerne le versement d'une avance en début d'année aux partis politiques et aux conseillers indépendants en fonction des budgets qui leur sont accordés, il s'agit d'une modalité administrative qui ne nous apparaît pas illégale si, par ailleurs, une vérification est faite des pièces justificatives et qu'un ajustement des comptes en résulte avant la fin de l'exercice financier. La finalité des dispositions est rencontrée si seules les dépenses admissibles sont finalement remboursées.

c. Le Guide établi à la Ville de Québec

Il nous semble que le processus établi à la Ville de Québec est conforme à la loi et qu'il va même au-delà de ses exigences. Il prévoit que la pièce justificative doit être accompagnée d'une preuve de paiement et d'un formulaire de demande de remboursement indiquant la date de la facture, le nom du fournisseur, la description de la dépense, les montants en cause, le numéro de la pièce justificative, et surtout, une déclaration du chef du parti ou du conseiller à l'effet que les « dépenses ont été faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat, tel que prévu à l'article 474.0.3 de la *Loi sur les cités et villes* » et que « les biens ci-dessus décrits sont utilisés pour remplir les fonctions inhérentes à la charge d'élue(e) municipale ». Si la demande de remboursement est relative à une réunion, le sujet ainsi que les noms des participants doivent être indiqués sur les pièces justificatives.

d. Conclusion sur le processus de remboursement

Le processus établi par la Ville nous semble une fois de plus conforme aux exigences de la loi selon laquelle le paiement se fait sur présentation des pièces justificatives. La Ville exige, au surplus, une déclaration du requérant à l'effet que la dépense est bien engagée à des fins de recherche et de secrétariat et que le bien est utilisé pour remplir les fonctions inhérentes à la charge d'élue municipale.

La recommandation du vérificateur du MAMROT à l'effet de mettre en place un mécanisme de contrôle allant au-delà de la présentation de pièces justificatives et d'une déclaration à l'effet que le bien ou le service est utilisé aux fins autorisées nous semble contraire à la loi. Le conseil municipal a le pouvoir d'exiger un contenu minimal pour la production de pièces justificatives, mais il n'en a pas l'obligation. Le vérificateur du MAMROT peut le recommander en guise de bonne pratique, mais il ne peut certainement pas l'exiger et encore moins juger inadmissible pour ce motif 71,8% des dépenses. Cette conclusion du vérificateur est déraisonnable, d'autant plus que les factures sont accompagnées d'une déclaration du requérant et que nous vivons dans une société où la bonne foi se présume, c'est inscrit en toutes lettres dans le Code civil :

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

17

Le 27 mars 2012

2805. La bonne foi se présume toujours, à moins que la loi n'exige expressément de la prouver.

4. Les suites à donner à ce projet de rapport

Que peut faire la Ville de Québec dans le contexte où le ministre risque de rendre public un rapport de vérification basé sur une interprétation juridique erronée des dispositions législatives dont l'application est vérifiée? Ce rapport est susceptible de nuire gravement et surtout injustement à la réputation de l'administration municipale, de la Ville et des élus.

Cette vérification est faite en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, qui prévoit que le ministre veille à la bonne administration du système municipal et qu'à cette fin, il doit notamment surveiller l'exécution des lois concernant le système municipal (art. 7).

Si l'intérêt public le justifie, le ministre peut charger une personne d'enquêter sur la conduite d'un organisme municipal (art. 16) et cette personne détient de larges pouvoirs d'enquête (art. 15). L'article 16.1 prévoit une clause privative qui limite les recours contre le vérificateur ainsi nommé :

16.1. Malgré toute loi générale ou spéciale, une personne désignée conformément à l'article 15 ou à l'article 16 ne peut être contrainte de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Cette personne ne peut être poursuivie en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

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 la personne désignée conformément à l'article 15 ou à l'article 16 lorsqu'elle agit en sa 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.

Ainsi, un recours en injonction visant à empêcher la diffusion de ce rapport pourrait être rejeté sur la base de cette disposition.

Un recours de la Ville ne peut donc pratiquement s'exercer qu'à postériori une fois que la décision sera publique et que le dommage à la réputation de la Ville sera fait. Néanmoins, si le ministre émettait une directive à la Ville à la suite de cette vérification et que cette directive était basée sur une mauvaise interprétation de la loi, la décision du ministre serait sujette au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure, et la norme de contrôle applicable serait celle de la décision correcte.

Monsieur Alain Marcoux
Directeur général
Direction générale

18

Le 27 mars 2012

Il importe de préciser que le ministre a le pouvoir de formuler des recommandations et des directives en regard de l'exécution des lois, mais qu'il ne peut de cette façon s'arroger le pouvoir d'en préciser la portée.

Le législateur a sciemment prévu des termes généraux pour ces dispositions et il ne les a assorties d'aucun pouvoir réglementaire permettant d'en préciser ou d'en restreindre la portée. Au surplus, le ministre n'a jamais transmis aux municipalités de guide ou de directive sur l'interprétation que fait son ministère des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers. La Ville en a par ailleurs fait une interprétation raisonnable et conforme à la doctrine. Dans ce contexte, seul le tribunal a ultimement le pouvoir de trancher l'interprétation devant en être faite. L'avis de la DAJ ne fait pas autorité parce qu'elle émane d'avocats à l'emploi du ministère.

Également, la Cour suprême a établi que des commissions d'enquête qui peuvent ternir la réputation d'un témoin doivent démontrer un haut degré d'équité procédurale.⁹ Nous sommes ici devant un préavis de rapport blâmant une municipalité sur la base d'une interprétation juridique à plusieurs égards contestable. Le ministère ajoute à la Loi des précisions et des exigences qui ne s'y retrouvent pas, et ce, sans pouvoir habilitant. Nous croyons que l'équité procédurale commande ici que le ministre considère avec sérieux l'interprétation juridique faite par la Ville de ces dispositions.

Nous vous recommandons d'exposer au sous-ministre notre divergence d'opinion quant à l'interprétation des dispositions législatives en cause et de demander au ministère de nous exposer l'analyse juridique qui sous-tend les conclusions de ce rapport. Il devra considérer nos arguments. À notre avis, la vérification devra être reprise en tenant compte de l'application du Guide élaboré par la Ville. Il convient également de réserver nos recours, que ce soit en révision judiciaire, en jugement déclaratoire ou en dommages.

En espérant que cet avis répondra à vos attentes, veuillez agréer, monsieur le directeur général, l'expression de mes salutations distinguées.

GIASSON ET ASSOCIÉS, avocats


Isabelle Chouinard, avocate
Directrice de la Division du droit public

IC/mb

«Ce document constitue une opinion juridique au sens de l'article 31 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), et est visé par le droit de la Ville de Québec au respect du secret professionnel. Ce document doit donc demeurer STRICTEMENT CONFIDENTIEL.»

⁹ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440

www.mamrot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire**

Québec 