

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 Longueuil

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

978-2-550-63995-4

© 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 Processus de traitement des demandes de remboursement	9
4. Commentaires généraux de la Ville	10
5. Conclusion de la vérification	12

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 effet, 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 dans lesquelles un examen détaillé s'avérerait nécessaire.

Cet examen a permis de constater que la Ville de Longueuil effectue le remboursement pour de telles dépenses. En conséquence, des travaux supplémentaires ont été effectués afin d'obtenir un portrait complet de la situation et éventuellement de mieux outiller la municipalité.

Dans ce contexte, le ministre a désigné, le 16 septembre 2011, monsieur Omar Sebbar, CGA du Service de la vérification, pour réaliser un mandat de vérification spécifique sur l'application par la Ville de Longueuil des articles 474.01 à 474.0.3 de la LCV.

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

1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

Depuis janvier 2006, la Ville de Longueuil est composée des arrondissements de Greenfield Park, du Vieux-Longueuil et de Saint-Hubert. Elle fait partie de la région administrative de la Montérégie.

Selon le décret de population de 2012, elle compte 236 404 habitants et elle est la cinquième ville en importance au Québec. Elle est assujettie à la LCV et à la Charte de la Ville de Longueuil (L.R.Q., c. C-11.3).

Le conseil municipal se compose de la mairesse et de vingt-six 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 Longueuil en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV relativement aux dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers.

1.4 Étendue de la vérification

La vérification porte sur les remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers effectués entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010.

Avant les élections de novembre 2009, les postes de conseiller étaient occupés par des membres du Parti Municipal de Longueuil (PML) et de Ralliement Longueuil ainsi que par des conseillers indépendants. À la suite de ces élections, des membres du parti Action Longueuil, du PML et des conseillers indépendants siègent au conseil.

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 Longueuil 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 Longueuil des fichiers électroniques représentant le détail des factures remboursées pour chacune de ces années. Une copie papier de toutes les factures de ces mêmes années a également été fournie.

Notre vérification couvre la totalité des remboursements 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 Longueuil 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 59,4 % 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 et de dépenses de publicité et publications. La sous-section 3.2 du rapport présente le détail de ces dépenses.

Enfin, notre vérification nous a permis de constater que la Ville a récemment mis en place une politique relative au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat. Ce point est détaillé dans la sous-section 3.3.

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 le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers.

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	301 896	291 870	-	-	193 563	66,3	98 307	33,7
2009	292 942	252 502	1 978	0,8	181 121	71,7	69 403	27,5
2010	312 813	278 342	3 184	1,1	113 715	40,9	161 443	58,0
Total	907 651	822 714	5 162	0,6	488 399	59,4	329 153	40,0

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 par des conseillers pour leur inscription à des congrès municipaux, non remboursées autrement, 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 0,6 % des dépenses remboursées par la Ville de Longueuil 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, réalisée avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous permet de conclure que l'ensemble des dépenses non conformes représente 59,4 % des dépenses remboursées par la Ville de Longueuil.

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	
	\$	\$	\$	\$	%
Dépenses partisans diverses	160 336	153 243	113 143	426 722	87,4
Publicité et publications	33 227	27 878	572	61 677	12,6
Total	193 563	181 121	113 715	488 399	100

- Dépenses partisans diverses

Selon la Direction des affaires juridiques, les dépenses partisans 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.

La vérification a permis de retracer plusieurs remboursements pour des dépenses de cette nature, notamment des dépenses pour le fonctionnement du parti telles que le salaire du directeur du parti, des fournitures de bureau identifiées avec le logo du parti, des honoraires de vérification, de consultation et d'avocats.

Cette catégorie inclut aussi les dépenses associées à des activités partisans principalement la location de salles pour des congrès et réunions des partis, des cocktails-bénéfice, des services de traiteurs et des frais d'organisation d'évènements.

Enfin, les dépenses de développement, de mise à jour et d'entretien des sites Web des partis sont aussi classées dans cette catégorie.

- Publicité et publications

Il s'agit principalement de la publicité dans les journaux locaux concernant des activités partisans, de vœux à l'occasion des fêtes nationales et de fin d'année, de la production de logos et de l'impression d'affiches et de prospectus des partis.

Selon la Direction des affaires juridiques, ces publicités servent les partis politiques, donc elles ne sont pas conformes et ne peuvent faire l'objet d'un remboursement en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV.

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 des dépenses qui pourraient être reclassées soit dans la catégorie des dépenses conformes ou celle des dépenses non conformes.

Il s'agit notamment de salaires et déductions à la source, de frais associés aux services téléphoniques, aux cellulaires, aux loyers et de bureau. Ces dépenses ont été incluses dans cette catégorie car les pièces transmises par la Ville ne nous permettent pas de porter un jugement sur la finalité de la dépense.

Certaines de ces dépenses ont pu être engagées autant pour répondre à des besoins de recherche et de secrétariat des conseillers qu'à d'autres fins.

Dans de tels cas, la portion de la dépense utilisée à des fins autres que de recherche et de secrétariat 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. Les dépenses de ce type ont donc été classées en totalité dans la catégorie des dépenses dont les éléments probants sont insuffisants.

Pour les années 2008 à 2010, les dépenses dont les éléments probants sont insuffisants représentent 40,0 % du total des dépenses remboursées par la Ville aux différents 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	-	1 978	3 184	5 162	0,6
Sous-total	-	1 978	3 184	5 162	0,6
Dépenses non conformes	\$	\$	\$	\$	%
Dépenses partisans diverses	160 336	153 243	113 143	426 722	51,9
Publicité et publications	33 227	27 878	572	61 677	7,5
Sous-total	193 563	181 121	113 715	488 399	59,4
Éléments probants insuffisants	\$	\$	\$	\$	%
Salaires fonctions non définies	47 268	30 331	112 828	190 427	23,1
Dépenses de bureau	42 503	32 289	42 897	117 689	14,3
Équipement, fournitures et cellulaires	8 536	6 783	5 718	21 037	2,6
Sous total	98 307	69 403	161 443	329 153	40,0
Total	291 870	252 502	278 342	822 714	100

3.3 Processus de traitement des demandes de remboursement

Nous avons relevé trois lacunes relativement au processus de traitement des demandes de remboursement mis en place par la Ville :

- Les demandes de remboursement faites par les partis politiques ne sont pas 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;
- La Ville ne fait pas de vérification quant à la conformité des dépenses avant d'en effectuer le remboursement;
- Des dépenses excédant le budget de recherche et de secrétariat, prévu pour une année, sont remboursées à même le budget de l'année suivante.

Afin d'améliorer son processus, la Ville a adopté unanimement le 18 octobre 2011 la résolution CO-111018-1-41 établissant une politique relative au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat et qui formalise le processus de traitement des demandes. Par ce geste, la Ville démontre une volonté d'exercer un meilleur contrôle de façon que les fonds publics qu'elle administre soient utilisés aux seules fins prévues par la LCV et de façon raisonnable.

Cependant, selon la Direction des affaires juridiques, certaines balises contenues dans cette résolution ne respectent pas les articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV et son application peut entraîner certaines irrégularités.

4. Commentaires généraux de la Ville

Nous avons eu l'opportunité de prendre connaissance du projet de rapport ci-haut mentionné après avoir signé un avis de confidentialité.

Nous désirons tout d'abord rappeler que le nouveau conseil de la Ville de Longueuil a réagi rapidement et a mis en place, à compter du mois d'octobre 2011, dès que certains écarts de conduite ont été rapportés par les médias, une nouvelle politique en matière de remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des membres du conseil. Cette nouvelle façon de faire prévoit notamment la reddition de comptes publics par le dépôt, lors d'une séance du conseil de la ville, des demandes de remboursement de recherche et de secrétariat faites par les membres du conseil ou les partis politiques autorisés.

Nous croyons que cette nouvelle méthode est efficace, favorise l'imputabilité des élus et aurait mérité de subir le test du temps. Ceci aurait permis de démontrer que la simple reddition de comptes publics permet d'éviter les difficultés rencontrées dans le passé.

La loi actuelle encadre peu ou pas du tout les dépenses admissibles, c'était le choix qu'avait fait le législateur et ce qui a entraîné les écarts mentionnés ci-haut. Nous comprenons du rapport du ministère que celui-ci exerce un choix et donnera dorénavant un sens restrictif aux mots " recherche et secrétariat ". Ceci est nouveau pour nous.

Par contre, nous devons souligner que la méthodologie proposée par le Ministère pour classer, *a posteriori*, les dépenses de recherche et de secrétariat fait en sorte qu'il deviendra difficile, voire impossible, de déterminer quelle est la portion d'une dépense qui a été utilisée à des fins politiques (et qui ne peut donc pas être remboursée) et quelle portion a été utilisée à des fins de recherche et de secrétariat (et qui pourrait être donc remboursée). Ceci nous semble lourd, bureaucratique et inefficace. Ce changement de règles du jeu risque de causer un préjudice à plusieurs. Nous sollicitons une rencontre avec le Ministère pour revoir la détermination des dépenses non conformes. S'il maintient sa décision, le Ministère devra statuer clairement si les sommes versées par la Ville pour des dépenses non conformes devront être remboursées ou non par les partis politiques ainsi que sur les mécanismes qui devraient encadrer de tels remboursements.

De plus, l'interprétation du MAMROT entraîne une situation de fait qui diffère de celle qui encadre les dépenses de soutien et de recherche des membres de l'Assemblée nationale. Dans leur cas, des dépenses comme celles énumérées ci-dessous sont conformes. Pourquoi ne le seront-elles pas dans le cas des élus municipaux ?

- 1- Le coût du papier à lettre, des enveloppes et des articles de bureau;
- 2- Les frais de poste et de messagerie;
- 3- Les frais d'achat et d'utilisation de téléphone cellulaire;

- 4- Les frais de location ou d'achat, d'installation et d'entretien d'ameublement, d'équipement de bureau, d'appareils et d'accessoires décoratifs;
- 5- Les frais d'abonnement et de branchement à Internet;
- 6- Les frais d'inscription et d'adhésion à des activités telles que des activités bénévoles, dîners-conférences, colloques, congrès, séminaires ou symposiums, à l'exception des frais d'adhésion à des clubs sportifs ou sociaux;
- 7- Les frais de publicité;
- 8- Les frais de constitution et de mise à jour d'un site Internet ou d'un blogue, notamment les frais de réservation du nom de domaine, d'hébergement, de conception et de réalisation du site ou du blogue.

Cette nouvelle orientation donnée par le Ministère entraînera, à notre avis, beaucoup de débats sur les déclarations pouvant être faites par les partis politiques relativement au pourcentage à appliquer sur chacune des dépenses ou entraînera encore une comptabilité lourde et ardue. D'autant plus que de telles contraintes n'existent pas pour les partis politiques fédéraux ou provinciaux.

Nous constatons également, outre les villes de Québec et Montréal, aucune autre municipalité n'a l'obligation de prévoir des crédits pour le fonctionnement d'un parti politique, l'élaboration de son programme politique et sa diffusion. Une des raisons des problèmes constatés au cours des dernières années en matière de remboursement de frais de recherche et de secrétariat peut provenir de cet état de fait. Rappelons qu'un tel crédit existe également pour les partis provinciaux.

Nous sommes dans l'impossibilité d'appuyer la démarche du Ministère. Nous croyons donc approprié que le Ministère entreprenne rapidement une réflexion, possiblement accompagnée de l'Union des municipalités, afin de déterminer si une réforme de cette question serait appropriée. Sans cette réforme, on ne pourra assurer une vie démocratique saine avec un financement transparent des partis politiques municipaux en prévoyant des crédits pour le fonctionnement des partis politiques.

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 Longueuil 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 évalué, avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, que 59,4 % des dépenses remboursées aux conseillers n'étaient pas conformes.

Enfin, notre vérification nous a permis de constater que la Ville a récemment mis en place une politique de remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat.

(original signé)

Omar Sebbar, CGA
Analyste-vérificateur

www.mamrot.gouv.qc.ca

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

Québec

