

**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 Sherbrooke

Avril 2012

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



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

978-2-550-63992-3

© 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.....	8
4. Commentaires généraux de la Ville.....	9
5. Conclusion de la vérification.....	13

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 Sherbrooke 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 éventuellement de mieux outiller la municipalité.

Dans ce contexte, le ministre a désigné, le 16 septembre 2011, monsieur Mathieu Jodoin, du Service de la vérification pour réaliser un mandat de vérification spécifique sur l'application par la Ville de Sherbrooke des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV.

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

1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

La Ville de Sherbrooke, dans son périmètre actuel, a pris naissance le 1^{er} janvier 2002 à la suite de la réorganisation des municipalités du Québec en fusionnant avec sept municipalités environnantes. Elle est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV).

Elle est située dans la région administrative de l'Estrie et elle compte 157 260 habitants selon le décret de population 2012. Cela en fait la sixième municipalité la plus peuplée au Québec.

Le conseil municipal est composé du maire et de dix-neuf conseillers. Le territoire de la municipalité est divisé en six arrondissements ayant chacun son propre conseil, formé d'un minimum de trois membres.

1.3 Objectif de la vérification

Le mandat de vérification vise à s'assurer de la conformité des remboursements effectués par la Ville de Sherbrooke 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.

Durant cette période, le Renouveau sherbrookoïse était le seul parti politique représenté au conseil, les autres postes étant occupés par des conseillers indépendants.

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 Sherbrooke 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 Sherbrooke une copie papier de toutes les factures, contrats de service et autres pièces justificatives. Des documents informatifs nous ont également été fournis, notamment une description du processus de remboursement suivi par l'administration municipale et une copie du règlement balisant les remboursements.

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 Sherbrooke 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 65,2 % des dépenses remboursées par la Ville ne respectent pas les dispositions applicables. Il s'agit principalement de dépenses récurrentes pour la publication de journaux de district et pour l'embauche d'un employé accomplissant des tâches de nature politique. 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 adopté un règlement et s'est dotée d'un processus adéquat pour le traitement des demandes de remboursement.

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	175 800	1 397	1 397	100,0	-	-	-	-
2009	177 150	33 742	19 835	58,8	11 424	33,8	2 483	7,4
2010	200 000	53 647	6 356	11,8	46 490	86,7	801	1,5
Total	552 950	88 786	27 588	31,1	57 914	65,2	3 284	3,7

Dépenses conformes

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

De telles dépenses ont été remboursées par la Ville, notamment pour une recherche non partisane et pour du personnel 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 31,1 % des dépenses remboursées par la Ville de Sherbrooke 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 65,2 % des dépenses remboursées par la Ville de Sherbrooke.

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	
	\$	\$	\$	\$	%
Publicité et publications	-	-	29 018	29 018	50,1
Salaires fonctions politiques	-	11 424	17 472	28 896	49,9
Total	-	11 424	46 490	57 914	100

- Publicité et publications

Selon la Direction des affaires juridiques, la publication de bulletins informatifs et de journaux de district n'est pas une dépense visée par les articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV.

- Salaires fonctions politiques

Les travaux de vérification font état de remboursements pour l'embauche d'un employé travaillant au profit d'un parti politique et qui, selon le contrat de service, est responsable notamment de la gestion des communications avec les élus du caucus, de la comptabilité du parti, de la gestion de la liste des membres, des communications avec les membres et de la mise à jour du contenu du site Web du parti.

Lorsque du personnel politique est en cause, la finalité de la dépense 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 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 de dépenses relatives à des fournitures 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.

Cette catégorie représente 3,7 % des dépenses remboursées aux conseillers par la Ville de Sherbrooke pour les années 2008 à 2010.

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	1 397	19 835	6 356	27 588	31,1
Sous-total	1 397	19 835	6 356	27 588	31,1
Dépenses non conformes	\$	\$	\$	\$	%
Publicité et publications	-	-	29 018	29 018	32,7
Salaires fonctions politiques	-	11 424	17 472	28 896	32,5
Sous-total	-	11 424	46 490	57 914	65,2
Éléments probants insuffisants	\$	\$	\$	\$	%
Équipements et fournitures	-	2 483	801	3 284	3,7
Sous-total	-	2 483	801	3 284	3,7
Total	1 397	33 742	53 647	88 786	100

3.3 Processus de traitement des demandes de remboursement

Le processus de traitement des demandes de remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers de la Ville de Sherbrooke est encadré par un règlement. Selon ce règlement, les demandes de remboursement sont faites sur un formulaire prévu à cet effet et les conseillers ont l'obligation de produire les preuves de paiement et les autres pièces justificatives correspondantes. La Ville examine la conformité de chaque demande qui lui est présentée et autorise un remboursement lorsque la dépense est conforme.

Nous sommes d'avis que ce processus est adéquat. D'ailleurs, cela explique pourquoi seulement 3,7 % des sommes remboursées par la Ville ont été classées dans la catégorie des dépenses dont les éléments probants sont insuffisants.

Cependant, selon la Direction des affaires juridiques, le règlement de la Ville ne respecte pas intégralement les articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV, et son application a donc pu être la cause de certaines irrégularités mentionnées dans les paragraphes précédents en ce qui a trait au remboursement de dépenses non conformes à la LCV.

4. Commentaires généraux de la Ville

Nous tenons dans un premier temps à mettre en perspective à l'aide du tableau suivant les dépenses concernées par la vérification effectuée par le MAMROT.

Année	Budget	Dépenses totales	Répartition des dépenses	Objet de la dépense	Conformité selon le MAMROT
2008	175 800 \$	1 397 \$	1397 \$	Mandat de recherche et de secrétariat donné par un conseiller	Conforme
2009	177 150 \$	33 742 \$	13 095 \$	Sondage conseillers de Fleurimont	Conforme
			6 290 \$	Mandat de recherche et de secrétariat donné par un conseiller	Conforme
			11 424 \$	Mandat de secrétariat donné par le parti	Non conforme
			2 483 \$	Fournitures de secrétariat du parti (factures de timbres, photocopies et autres)	Éléments probants insuffisants
2010	200 000 \$	53 647 \$	6 356 \$	Mandat de recherche et de secrétariat donné par un conseiller	Conforme
			17 472 \$	Mandat de secrétariat donné par le parti	Non conforme
			29 018 \$	Journaux de districts ou bulletins informatifs de 4 conseillers municipaux et 2 conseillers d'arrondissement	Non conforme
			801 \$	Fournitures de secrétariat du parti (factures de timbres, photocopies et autres)	Éléments probants insuffisants

Nos constats sont les suivants. Aucune dépense n'a été réalisée à des fins personnelles. L'utilisation du budget de recherche et de secrétariat par les élus est très limitée soit de 0,8 % en 2008 à 27 % en 2010.

Un règlement municipal a été dûment adopté par la Ville pour encadrer l'utilisation de ce budget. Les dépenses réalisées sont conformes au règlement et le processus de traitement prévu pour ces dépenses a été suivi rigoureusement.

Les conclusions du ministère sont que les dépenses pour les publications informatives des conseillers et pour les dépenses de secrétariat du parti sont non conformes car elles ne répondent pas aux interprétations que fait le contentieux du ministère de l'expression « dépenses de recherche et de secrétariat » et des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV. Nous ne partageons pas ces interprétations pour les motifs exposés ci-après.

- Publications (journaux de district et bulletins informatifs)

Le ministère considère que ces publications informatives ne répondent pas à la définition suivante du dictionnaire : « *emploi, fonction de secrétaire, bureau où un ou plusieurs secrétaires travaillent à des écritures, des expéditions, des enregistrements, des classements. Ensemble des tâches concernant la gestion, l'organisation de quelque chose.* »

Nous sommes d'opinion que le travail réalisé pour les conseillers pour leurs publications peut être qualifié de travail de secrétariat dans son sens usuel et même au sens de la définition utilisée par le ministère.

Un conseiller détermine les informations pertinentes, non partisans, qu'il veut partager avec ses citoyens afin de les informer de la vie municipale et de différents aspects de la vie communautaire du district. Il a toutefois besoin d'un support clérical et technique pour la production des écrits, leur mise en page et leur distribution, ce qui constitue du travail de secrétariat et des tâches de gestion et d'organisation pour la transmission des informations aux citoyens.

L'article 2.5.16 du règlement municipal confirme cette interprétation du conseil municipal du travail de secrétariat nécessaire au conseiller comme suit :

2.5.16 Dépenses de secrétariat

Sont admissibles à titre de dépenses de secrétariat, les dépenses de nature suivante :

- a) Service de traitement de texte;
- b) Travail de bureau;
- c) Service d'un rédacteur ou réviseur pigiste;
- d) Service de photocopie ou d'impression;
- e) Frais de poste, de messagerie ou de distribution.

Ces dépenses doivent avoir été effectuées :

- a) En lien avec une dépense de recherche, ou;
- b) Pour l'impression ou la distribution d'un texte d'information ou de consultation adressée aux citoyens pour une fin ou une activité municipale, d'arrondissement ou de district;
- c) Pour une rencontre d'information ou de consultation avec des citoyens pour une fin ou une activité municipale, d'arrondissement ou de district.
- d) Pour les dépenses usuelles de secrétariat conformes à la finalité des dépenses décrites à l'article 2.5.14.

- Mandat et dépenses de secrétariat du parti

Le rapport du ministère conclut qu'il y a « *remboursement pour l'embauche d'un employé travaillant au profit d'un parti politique et qui, selon le contrat de service, est responsable notamment de la gestion des communications avec les élus du caucus, de la comptabilité du parti, de la gestion de la liste des membres, des communications avec les membres et de la mise à jour du contenu du site internet du parti* ».

Nous sommes en désaccord avec cette façon de présenter les dépenses réclamées. Le rapport dénature ainsi le mandat confié par le parti en ne retenant que certains aspects de la description de tâches. Le mandat tel que confié et inscrit dans chacun des contrats soumis est : « *tâches de **secrétariat général** telles gestion de la correspondance, gestion des communications avec les élus du caucus, téléphone, comptabilité, gestion de la liste des membres et des communications avec les membres du parti, rédaction des procès-verbaux et de documents, mise à jour des contenus destinés au site Web, gestion documentaire et toute tâche de secrétariat liée aux activités des élus du parti.* »

Le parti Renouveau sherbrookois confie à un de ses bénévoles le mandat d'accomplir les tâches de secrétariat du parti contre rémunération. Cette tâche et le salaire qui en découle correspondaient en 2009 et 2010 à environ 1 à 2 journées de travail par semaine. Toutes les autres tâches accomplies par le bénévole ne sont pas rémunérées.

Le ministère indique que lorsque du personnel politique est en cause, la finalité de la dépense doit être examinée et que 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.

La loi stipule textuellement que les sommes établies pour un conseiller membre d'un parti sont destinées à ce parti et que le parti a le droit d'être remboursé par la municipalité des dépenses faites à des fins de recherche ou de secrétariat sur production des pièces justificatives dont le contenu peut être déterminé par le conseil. En aucun temps, la loi n'indique que le parti doit dépenser ce budget uniquement en lien direct avec des dépenses requises par ou pour les besoins spécifiques de ces conseillers.

La loi n'impose pas au parti de décortiquer chaque geste du mandat de secrétariat ou chaque dépense de photocopie, timbres, papier et autres ou chaque recherche pour déterminer ce qui est attribuable à un ou plusieurs conseillers et à eux seuls par rapport aux activités générales du parti. Au contraire, la loi dit clairement que les sommes sont destinées au parti.

Les dépenses liées au mandat de secrétariat général et les dépenses de timbres, photocopies et autres fournitures réclamées par le Renouveau sherbrookoise sont en lien avec les activités du parti et ce, dans les limites établies par le règlement municipal.

Le conseil municipal a déterminé comme suit dans son règlement les dépenses acceptables à ce titre, en plus de l'article 2.5.16 déjà cité, aussi applicable au parti.

2.5.14 Finalité des dépenses

Seules sont admissibles les dépenses de recherche ou de secrétariat effectuées pour une fin municipale ou une activité municipale dans le cadre des fonctions inhérentes à une charge de conseiller de ville ou d'arrondissement ou à un parti autorisé.

Aucune dépense effectuée à des fins de publicité partisane n'est admissible.

Aucune dépense effectuée pour l'administration courante (autres que de la recherche ou du secrétariat), la diffusion du programme politique ou la coordination de l'action politique des membres d'un parti autorisé n'est couverte par le budget de remboursement des dépenses de recherche ou de secrétariat.

L'interprétation du ministère ne nous paraît donc pas raisonnable ni conforme au texte de loi.

Contrairement à ce qui est indiqué au tableau 3 des détails des dépenses de recherche et de secrétariat du ministère, aucun cellulaire n'est fourni ni aucune dépense n'a été réclamée ou remboursée en lien avec des cellulaires¹.

- Les interprétations du ministère

En conclusion, nous déplorons qu'un règlement validement adopté par le conseil municipal et qui, selon les règles de droit, est présumé valide tant qu'un jugement à l'effet contraire n'est pas rendu par un tribunal, puisse être indirectement déclaré invalide par l'interprétation du contentieux d'un ministère. À notre avis, le législateur ou un tribunal sont seuls légitimés à établir les balises d'une loi, si requis.

Si le ministère désire imposer ses interprétations de la loi aux municipalités, nous demandons qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale afin d'être adoptées sous forme de règlement ou incluses à la loi de façon à ce que ce soit le législateur qui établisse les règles applicables aux municipalités, s'il les juge pertinentes, et non des fonctionnaires.

1. Précisions du Ministère

À la suite des commentaires reçus de la Ville le 20 avril 2012, nous constatons qu'aucune dépense n'a effectivement été remboursée en lien avec des cellulaires. Le tableau 3 a donc été modifié.

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 Sherbrooke 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 65,2 % des dépenses remboursées n'étaient pas conformes.

Enfin, notre vérification nous a permis de constater que la Ville a adopté un règlement et s'est dotée d'un processus adéquat pour le traitement des demandes de remboursement.

(original signé)

Mathieu Jodoin, M.Sc. Sciences économiques
Analyste-vérificateur

www.mamrot.gouv.qc.ca

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

Québec 