


**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

**TRAITEMENT
DES ÉLUS MUNICIPAUX**

AUDIT DE PERFORMANCE

JUIN 2023





Québec, siège social

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Mezzanine, aile Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Montréal

500, boulevard René-Lévesque Ouest
Bureau 24.200, 24^e étage
Case postale 24
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Saint-Hyacinthe

1200, rue Girouard Ouest
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-94703-5 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-94704-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2023

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en septembre 2022, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant le traitement des élus municipaux. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ses travaux d'audit, à outiller les municipalités et les organismes municipaux afin de susciter des changements durables et positifs dans leur fonctionnement et leur performance, et ce, au bénéfice des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, juin 2023

▲ Municipalités auditées



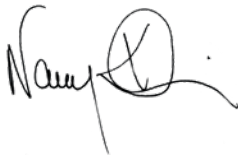
Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d’audit de performance portant sur le traitement des élus est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Donat
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Bonaventure
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Thurso

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et publié sur le site Web de la Commission, accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative et se veulent utiles, non seulement pour les municipalités auditées, mais aussi pour l’ensemble du milieu municipal, et ce, dans une perspective d’amélioration continue.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l’intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d’action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et un suivi de l’application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, juin 2023

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Par sa nature, le traitement des élus est un sujet délicat, que ce soit auprès des citoyens ou des élus. Il nécessite un équilibre entre la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes, la capacité de payer de la municipalité et la perception des citoyens par rapport à une rémunération juste en fonction des responsabilités et des tâches de leurs élus. Même si les montants en cause peuvent sembler modestes par rapport au budget d'une municipalité, des erreurs ou des écarts dans le traitement des élus peuvent entraîner des conséquences importantes sur la crédibilité de ceux-ci et sur la réputation de la municipalité. Dans ce contexte, il importe que les pratiques en place dans les municipalités soient exemplaires et, de ce fait, qu'elles respectent les lois et les règlements applicables ainsi que les saines pratiques dans ce domaine.

Les élus municipaux sont rémunérés en fonction des lois provinciales, soit la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (LTEM) et la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, et des règlements municipaux. Depuis 2018, la responsabilité de déterminer la rémunération des élus relève des membres du conseil municipal, qui sont autonomes et tenus de rendre des comptes en la matière. Les municipalités doivent donc s'assurer de déterminer la rémunération de leurs élus municipaux, de la mettre à jour en temps opportun, de garantir le juste calcul des sommes concernées et le versement de ces dernières, et finalement, d'en faire une reddition de compte transparente et adéquate.

Une gestion adéquate de la rémunération des élus municipaux, s'appuyant sur le respect du cadre législatif applicable et sur les meilleures pratiques en la matière, est essentielle dans le secteur public pour assurer une saine gestion des fonds publics et, ultimement, préserver la confiance des citoyens envers leur municipalité. De surcroît, une divulgation exhaustive et exempte d'erreurs des différentes composantes de la rémunération des élus municipaux est nécessaire, particulièrement pour démontrer que la gouvernance à cet égard est exercée de façon transparente et responsable. La diffusion d'une information facilement accessible sur le site Web de la municipalité contribue à la reddition de compte nécessaire pour assurer la participation et l'engagement des citoyens, propres aux gouvernements de proximité.

Quel était notre objectif ?

Nos travaux d'audit avaient pour objectif de nous assurer que les municipalités auditées disposent d'un encadrement suffisant et approprié afin que le traitement des élus respecte les orientations définies par le conseil municipal ainsi que les exigences légales et réglementaires en vigueur.

Nos travaux ne visaient pas à statuer sur le caractère approprié du niveau de la rémunération déterminée par les élus municipaux, car il s'agit d'une décision du conseil municipal, comme prévu par la loi.

Pourquoi cet audit est utile ?

En plus de fournir une évaluation indépendante et objective du sujet considéré, nos travaux d'audit permettent d'outiller l'ensemble du milieu municipal, notamment en communiquant les obligations et les saines pratiques de gestion.

Qui avons-nous audité ?

- ◆ Municipalité de Saint-Donat
- ◆ Ville de Bonaventure
- ◆ Ville de Thurso

Quels sont les constats importants de l'audit ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le traitement des élus municipaux. Il est à noter que l'audit ne visait pas à statuer sur le caractère approprié du niveau de la rémunération déterminée par les élus municipaux, mais plutôt sur la démarche et la documentation associée à celle-ci leur permettant de fixer et de justifier leur salaire.

De manière générale, l'encadrement et les contrôles en place relativement au traitement des élus municipaux ne sont pas suffisamment rigoureux pour s'assurer que le traitement qui leur est octroyé respecte, en tout point, le cadre législatif en vigueur. À noter que cela s'applique à des degrés variables selon la municipalité.

- ◆ À Saint-Donat et à Bonaventure, le processus de révision de la rémunération des élus municipaux est appuyé par des analyses internes. Toutefois, certains aspects importants de ces analyses, notamment la documentation des arguments appuyant la prise de décision, pourraient être améliorés. À Thurso, puisque la rémunération des élus municipaux n'a pas fait l'objet d'une révision importante au cours de la période audité, nous n'avons pas été en mesure d'analyser le processus de révision de la rémunération.
- ◆ Saint-Donat et Bonaventure ne se sont pas conformées à l'ensemble des dispositions législatives concernant le processus d'adoption du règlement portant sur le traitement des élus municipaux. À Thurso, le processus d'adoption a été réalisé de façon conforme aux exigences particulières de la LTEM.
- ◆ Pour les trois municipalités auditées, le calcul de l'indexation présente des incohérences, ce qui entraîne des inexactitudes dans le versement de la rémunération. De plus, pour Saint-Donat, une paie excédentaire a été versée aux élus en 2020.
- ◆ Le montant versé en allocation de dépenses aux élus municipaux des trois municipalités auditées ne correspond pas au montant prévu à la LTEM pour au moins une des trois années auditées.
- ◆ Pour les trois municipalités auditées, la reddition de compte et la diffusion de l'information sur le site Web de la municipalité concernant le traitement des élus comportent des omissions ou des inexactitudes pour au moins une des années auditées.
- ◆ Dans les trois municipalités auditées, le processus de remboursement des dépenses n'est pas suffisamment encadré pour en assurer un contrôle suffisant et efficace.
- ◆ Les maires de Saint-Donat et de Thurso détiennent une carte de crédit à leur nom appartenant à la municipalité, alors que cette pratique contrevient à l'article 26 de la LTEM.

▲ Traitement des élus municipaux



Table des matières

1 / Mise en contexte	10
2 / Résultats de l'audit	13
2.1 Révision de la rémunération	13
Adoption du règlement portant sur le traitement des élus municipaux	15
2.2 Application du règlement relatif au traitement des élus municipaux et versement de la rémunération	17
Calcul et versement de la rémunération	17
Allocation de dépenses	19
2.3 Reddition de compte et diffusion de l'information	20
2.4 Remboursement des dépenses	23
Encadrement du remboursement des dépenses	24
Dépenses remboursées aux élus municipaux	24
Utilisation d'une carte de crédit par un élu municipal	26
Commentaires des municipalités auditées	28
Annexes	29

Sigles

IPC	Indice des prix à la consommation
LTEM	Loi sur le traitement des élus municipaux
MRC	Municipalité régionale de comté
UMQ	Union des municipalités du Québec

01

Mise en contexte

Organisme mandataire

Un organisme mandataire correspond à tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité et à tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci.

Un organisme mandataire peut être un organisme à but non lucratif à qui une municipalité délègue une mission publique plutôt que de l'administrer elle-même ou à qui elle confie un mandat particulier, que ce soit pour administrer ou pour développer son offre de service dans des domaines définis.

Organisme supramunicipal

Un organisme supramunicipal est un organisme qui répartit ou peut répartir ses dépenses, sous forme de quote-part, aux municipalités membres ou comprises sur son territoire. À titre d'exemple, il peut s'agir de municipalités régionales de comté (MRC), de régions intermunicipales ou de communautés métropolitaines.

1. Les élus municipaux sont rémunérés en fonction des lois provinciales, soit la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (LTEM) et la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, et des règlements municipaux. C'est notamment la LTEM qui prévoit les modes de rétribution des élus à titre de rémunération, d'allocation de dépenses, d'allocation de départ et de transition, et de remboursement de dépenses engagées dans l'exercice de leurs fonctions pour le compte de la municipalité qu'ils représentent. Les élus peuvent également recevoir une rémunération d'un organisme mandataire de la municipalité ou d'un organisme supramunicipal dont ils sont membres, rémunération qui est encadrée cette fois-ci par la réglementation de ces mêmes organismes.

2. L'adoption de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (PL 122) a apporté des modifications importantes à différentes lois, dont la LTEM. L'une des modifications était notamment de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur le traitement des élus municipaux, alors que l'adoption d'un tel règlement était précédemment à la discrétion des membres du conseil municipal. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

3. Par sa nature, le traitement des élus est un sujet délicat, que ce soit auprès des citoyens ou des élus. Il nécessite un équilibre entre la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes, la capacité de payer de la municipalité et la perception des citoyens par rapport à une rémunération juste en fonction des responsabilités et des tâches de leurs élus. Même si les montants en cause peuvent sembler modestes par rapport au budget de la municipalité, des erreurs ou des écarts dans le traitement des élus peuvent entraîner des conséquences importantes sur la crédibilité de ceux-ci et sur la réputation de la municipalité. Dans ce contexte, il importe que les pratiques en place dans les municipalités soient exemplaires et, de ce fait, qu'elles respectent les lois et les règlements applicables ainsi que les saines pratiques dans ce domaine.

Exigences légales et réglementaires

4. Dans chacune des sections du rapport, les exigences légales et réglementaires applicables sont expliquées en détail. Toutefois, un sommaire des informations est présenté ci-dessous.

Rémunération des élus

5. La rémunération des élus doit être fixée par règlement par les membres du conseil municipal. Bien que le conseil détienne l'entière responsabilité de la rémunération qu'il fixe pour ses membres, la loi prévoit une obligation de reddition de compte à l'endroit des citoyens.

Allocation de dépenses

6. Tout membre du conseil d'une municipalité reçoit également une allocation de dépenses d'un montant égal à la moitié de sa rémunération, et ce, jusqu'à concurrence d'un montant fixé par la LTEM. Ce montant est ajusté annuellement selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente. Les montants maximaux fixés en 2019, en 2020 et en 2021 étaient respectivement de 16 767 \$, de 17 044 \$ et de 17 401 \$.

Remboursement des dépenses

7. La LTEM prévoit que les élus ont droit au remboursement de certaines dépenses, sous présentation d'une pièce justificative. Ces dépenses sont admissibles à un remboursement lorsqu'elles ont été effectuées pour le compte de la municipalité. Elles doivent avoir été engagées alors que les élus représentaient la municipalité.

Allocations de fin de mandat

8. Sous certaines conditions, des élus pourraient avoir droit à des allocations de départ ou de transition à la fin de leur mandat.

Municipalités auditées

9. Pour réaliser la présente mission d'audit, trois municipalités ont été sélectionnées :

- ◆ La Municipalité de Saint-Donat (Saint-Donat);
- ◆ La Ville de Bonaventure (Bonaventure);
- ◆ La Ville de Thurso (Thurso).

10. Les municipalités ont été sélectionnées parmi celles comptant moins de 10 000 habitants. Notre choix a été basé sur l'information disponible, soit principalement des données financières et l'information publiée sur les sites Web des municipalités. Nous présentons ci-dessous certains renseignements généraux portant sur les municipalités auditées ainsi que de l'information liée au traitement des élus municipaux.

	Saint-Donat	Bonaventure	Thurso
Information générale			
Loi d'application	<i>Code municipal du Québec</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Lanaudière	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	Outaouais
MRC	Matawinie	Bonaventure	Papineau
Population 2023 (hab.)	4 469	2 739	3 043
Revenus de fonctionnement 2021 (M\$)	20,1	5,9	5,6
Information en lien avec le traitement des élus municipaux			
Nombre d'élus municipaux en 2021 (incluant le maire)	7	7	7
Rémunération totale des élus municipaux en 2021 versée par la municipalité (exclut la rémunération versée par les organismes mandataires ou supramunicipaux) (\$)	201 228	119 412	148 867
Rémunération totale des élus municipaux en 2021 versée par la MRC	21 455	5 450	37 854
Allocation de transition prévue par règlement pour le maire	Oui	Non	Oui

Sources : Décret de population, rapports financiers 2021, municipalités auditées, MRC.

11. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2.

Rôles et responsabilités

12. Plusieurs intervenants sont impliqués dans le traitement des élus municipaux. Leurs principaux rôles et responsabilités directement en lien avec ce sujet sont présentés ci-après.

Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Déterminer et adopter, par règlement, la rémunération du maire et des autres membres du conseil. ◆ Autoriser préalablement les dépenses des membres du conseil municipal.
Directeur général	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Approuver les demandes de remboursement des dépenses des élus municipaux. ◆ Veiller à l'application des règlements municipaux en matière de rémunération des élus. ◆ Assurer les communications entre le conseil municipal et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité.
Greffier, trésorier ou greffier-trésorier	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Publier, dans les délais prescrits, l'avis public avant l'adoption du règlement sur le traitement des élus municipaux. ◆ Assurer la reddition de compte au rapport financier et sur le site Web de la municipalité.
Personne responsable de la comptabilité	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Procéder au remboursement des dépenses des élus municipaux.

02

Résultats de l'audit

13. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. La conclusion générale ci-dessous est expliquée en détail dans les sections suivantes. Chacun des constats est mis en contexte et est précédé de la présentation d'éléments de conformité et de saines pratiques en matière de traitement des élus municipaux.

Conclusion : Pour les trois municipalités auditées, l'encadrement et les contrôles en place relativement au traitement des élus municipaux ne sont pas suffisamment rigoureux pour s'assurer que le traitement qui leur est octroyé respecte, en tout point, le cadre législatif en vigueur.

14. Une gestion adéquate de la rémunération des élus municipaux, s'appuyant sur le respect du cadre législatif applicable et sur les meilleures pratiques en la matière, est essentielle dans le secteur public pour assurer une saine gestion des fonds publics et, ultimement, préserver la confiance des citoyens envers leur municipalité. De surcroît, une divulgation exhaustive et exempte d'erreurs des différentes composantes de la rémunération des élus municipaux est nécessaire, particulièrement pour démontrer que la gouvernance à cet égard est exercée de façon transparente et responsable.

2.1 Révision de la rémunération

15. Lorsque des modifications ont été apportées à la LTEM, les balises qui encadraient la rémunération des élus municipaux ont été abolies. Depuis 2018, la responsabilité de déterminer la rémunération des élus relève des membres du conseil municipal, qui sont autonomes et tenus de rendre des comptes en la matière. La détermination de leur rémunération et toute modification subséquente se font donc par l'adoption de règlements.

16. Comme pour tout autre type de modification à la réglementation municipale, il appartient à l'administration de la municipalité de voir à ce que le processus de révision de la rémunération des élus municipaux soit bien documenté et appuyé par une analyse rigoureuse et que le règlement soit adopté conformément à la procédure prévue à la LTEM. L'étendue de l'analyse nécessaire peut varier en fonction de la nature et de l'ampleur des modifications proposées à la rémunération des élus, mais celle-ci devrait toujours permettre aux membres du conseil d'expliquer et de justifier leur prise de décision, assurant ainsi la pérennité de la mémoire organisationnelle.

17. Une méthode fréquemment suggérée pour établir une base de référence consiste à évaluer la charge de travail des membres du conseil, de sélectionner des municipalités comparables, puis, à partir de ces analyses, de déterminer leur rémunération. Le choix des municipalités comparables doit se faire sur la base de critères objectifs. Pour ce faire, les informations suivantes pourraient être utilisées :

- ◆ Les données financières;
- ◆ La population desservie;
- ◆ Les aspects géographiques du territoire;
- ◆ La quantité de services offerts.

18. Évidemment, la comparaison à des municipalités similaires ne doit pas être le seul facteur considéré pour l'établissement de la rémunération des élus. Par exemple, il importe de tenir compte d'autres éléments, tels que la capacité de payer de la municipalité, les modalités d'indexation de la rémunération et l'équilibre entre le salaire du maire et celui des conseillers.

Constat 1 : À Saint-Donat et à Bonaventure, le processus de révision de la rémunération des élus municipaux est appuyé par des analyses internes. Toutefois, certains aspects importants de ces analyses, notamment la documentation des arguments appuyant la prise de décision, pourraient être améliorés.

À Thurso, puisque la rémunération des élus municipaux n'a pas fait l'objet d'une révision importante au cours de la période auditée, nous n'avons pas été en mesure d'analyser le processus de révision de la rémunération.

19. Rappelons toutefois que l'audit ne visait pas à statuer sur le caractère approprié du niveau de la rémunération déterminée par les élus municipaux, mais plutôt sur la démarche et la documentation associée à celle-ci leur permettant de fixer et de justifier leur salaire.

Saint-Donat

20. À Saint-Donat, une mise à jour du règlement concernant le traitement des élus municipaux a été effectuée à deux reprises au cours des cinq dernières années, soit en 2019 pour revoir la rémunération des conseillers municipaux et en 2022 pour revoir celle du maire. Pour ce faire, la Municipalité a réalisé une analyse comparative entre la rémunération qu'elle verse à ses élus et celle versée par d'autres municipalités qu'elle jugeait comparables, notamment en fonction de leur richesse foncière uniformisée, de leur budget de fonctionnement et de leur population. Toutefois, le lien unissant ces données financières et la justification de la décision finale émanant de cette analyse comparative n'a pas été suffisamment documenté. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de comprendre la façon dont ces informations ont été considérées afin d'appuyer la révision salariale proposée.

Bonaventure

21. À Bonaventure, la principale révision du règlement fixant la rémunération des élus municipaux date de 2014, lorsque le maire est passé d'un poste à temps partiel à un poste à temps plein. À ce moment, la rémunération a été ajustée afin de refléter les conséquences de ce changement. Pour les conseillers municipaux, la rémunération a également été modifiée à ce moment. Cette rémunération se situait à l'intérieur des balises qui étaient alors imposées par la LTEM. Afin d'effectuer un rattrapage salarial, une modification a aussi été apportée à la clause portant sur l'indexation; elle est depuis équivalente à l'indice des prix à la consommation (IPC), plus 1 %. Toutefois, la Ville n'a pas prévu de cible de fin pour cette mesure de rattrapage salarial.

22. Par la suite, en 2019, en raison de nouvelles règles fiscales rendant imposable l'allocation de dépenses au fédéral, la rémunération des conseillers a été ajustée afin que leur revenu net demeure le même. Quant au maire de la Ville, des analyses ont été réalisées afin d'augmenter sa rémunération. Pour ce faire, la Ville nous a mentionné avoir consulté les résultats du rapport préliminaire d'enquête sur la rémunération des élues et des élus municipaux réalisé par l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Puis, elle a utilisé l'outil rendu disponible par l'UMQ lui permettant d'établir une échelle de rémunération de base à partir d'une série de critères.

Considérations fiscales concernant les allocations de dépenses

Aux fins du calcul de l'impôt fédéral, les allocations de dépenses non soumises à une justification versées à un membre élu d'un conseil municipal sont entièrement incluses dans leur revenu, et ce, depuis 2019.

Aux fins du calcul de l'impôt provincial, diverses règles s'appliquent. Cependant, de manière générale, l'allocation de dépenses s'avère non imposable puisqu'elle est fixée par une loi ou par un règlement et qu'elle représente la moitié du traitement versé aux élus municipaux.

Outil de l'UMQ

L'outil de l'UMQ se base sur certains critères dont, la population, la richesse foncière, les services municipaux offerts, la présence sur le territoire de partenaires, la superficie du territoire et les aspects géographiques qui sont pris en considération pour simuler des échelles de rémunération de base.

En utilisant ce type d’outil, les informations doivent être exactes, puisqu’elles sont la pierre angulaire du résultat qui sera obtenu. Toutefois, nous n’avons pas été en mesure de juger de la justesse des informations utilisées ni de la décision découlant de cette démarche puisqu’elles n’étaient pas suffisamment documentées.

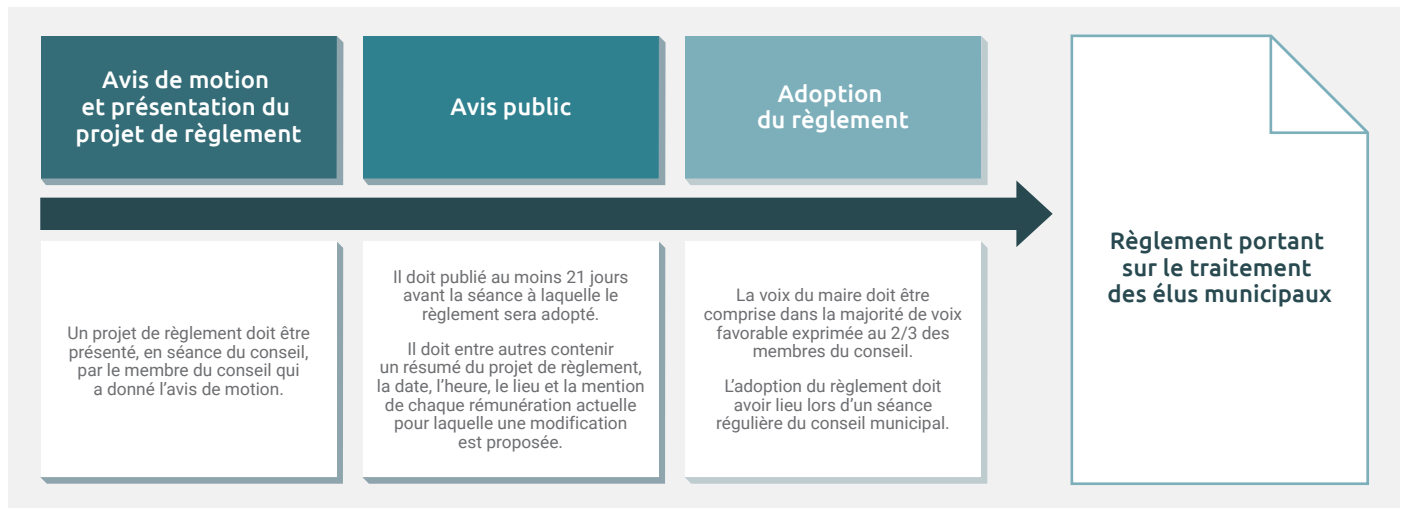
Thurso

23. À Thurso, nous n’avons pas été en mesure d’analyser le processus de révision de la rémunération. En effet, la révision majeure de son règlement sur le traitement des élus a été effectuée en 2016, soit au moment où le maire a commencé à occuper ses fonctions à temps plein. À ce moment, les balises encadrant la rémunération étaient toujours imposées aux membres des conseils municipaux. En 2019, une révision additionnelle du règlement a été effectuée avec pour objectif d’augmenter la rémunération, vu l’imposition de l’allocation de dépenses au fédéral, de sorte que le revenu après impôt versé aux élus demeure tel quel. Enfin, une mise à jour modifiant l’article sur l’indexation a été faite au règlement au début de 2023.

Adoption du règlement portant sur le traitement des élus municipaux

24. En plus de devoir se conformer au processus d’adoption des règlements prévu par le *Code municipal du Québec* ou par la *Loi sur les cités et villes*, le processus d’adoption du règlement portant sur le traitement des élus municipaux doit aussi respecter les exigences législatives de la LTEM. La figure 1 présente ces exigences spécifiques.

Figure 1 Exigences légales spécifiques à l’adoption d’un règlement portant sur le traitement des élus municipaux



25. Ce processus d’adoption du règlement favorise la transparence des décisions prises à cet égard envers les citoyens de la municipalité. Il permet à ces derniers d’être informés et de se prononcer sur les modifications suggérées au projet de règlement présenté en séance du conseil.

Résumé du projet de règlement

Il doit notamment contenir une mention de l’indexation de la rémunération, de l’effet rétroactif du règlement et de la rémunération accordée au maire suppléant, le cas échéant.

Constat 2 : Saint-Donat et Bonaventure ne se sont pas conformées à l'ensemble des dispositions législatives concernant le processus d'adoption du règlement portant sur le traitement des élus municipaux. À Thurso, le processus d'adoption a été réalisé de façon conforme aux exigences particulières de la LTEM.

26. Le tableau 1 résume nos observations concernant les éléments de conformité relatifs à l'adoption des règlements sur le traitement des élus.

Tableau 1 Résultats de nos travaux sur la conformité relativement à l'adoption du règlement sur le traitement des élus municipaux

	Saint-Donat ¹		Bonaventure	Thurso
	2019	2022	2019	2019
Numéro du règlement portant sur le traitement des élus municipaux audité	19-1032	21-1112	R2019-722	02-2019
Avis de motion	✓	✗	✓	✓
Présentation du projet de règlement en séance du conseil	✓	✓	✗	✓
Publication au moins 21 jours avant la séance d'adoption	✓	✓	✗	✓
Respect du contenu minimal de l'avis public	✓	✓	✗	✓
Adoption lors d'une séance du conseil régulière	✓	✓	✓	✓
Majorité des voix favorable à l'adoption, celle du maire y compris	✓	✓	✗	✓

1. Pour la Municipalité de Saint-Donat, deux règlements portant sur le traitement des élus ont été adoptés au cours de la période auditée et ont donc été analysés dans le cadre de nos travaux.

27. À Saint-Donat, un nouveau règlement sur le traitement des élus a été adopté en 2021 lors d'une séance extraordinaire du conseil, et ce, sans qu'un avis public soit donné au préalable. De plus, le maire n'a pas voté lors de l'adoption du règlement. Après s'être rendu compte de ces erreurs, la Municipalité a ensuite tenté de corriger la situation en adoptant une deuxième fois le règlement, en 2022, afin de se conformer aux exigences de la LTEM. Cette nouvelle procédure respectait la majorité des exigences de la LTEM. Toutefois, un nouvel avis de motion n'a pas été donné pour cette nouvelle mouture du règlement.

28. À Bonaventure, le projet de règlement n'a pas été présenté en séance du conseil. Conséquemment, les citoyens n'ont pas eu l'occasion de s'informer à propos des changements proposés à ce moment. Quant à l'avis public, il a été publié seulement 10 jours avant la séance du conseil municipal durant laquelle l'adoption du règlement a eu lieu, alors qu'il aurait dû être publié au moins 21 jours avant. De plus, il ne contenait pas de résumé du projet de règlement ni la rémunération pour laquelle une modification était proposée. Pour obtenir de l'information sur les changements proposés avant l'adoption du règlement, un citoyen devait donc se déplacer au bureau de la Ville pour consulter le projet de règlement en lieu même. De plus, le maire n'a pas voté lors de l'adoption du règlement en séance du conseil.

29. Le non-respect de la procédure d'adoption du règlement peut entraîner la nullité de ce dernier si elle n'est pas respectée, ce que seul un tribunal peut faire. De plus, l'avis public est un élément important pour favoriser la transparence du processus, particulièrement pour un sujet délicat comme la rémunération des élus municipaux.

RECOMMANDATION

À Saint-Donat et à Bonaventure

- ▲ 1. Lors de l'adoption d'un règlement relatif au traitement des élus municipaux, prendre les dispositions nécessaires afin de se conformer aux exigences de la LTEM relativement à l'adoption du règlement.

2.2 Application du règlement relatif au traitement des élus municipaux et versement de la rémunération

30. Le traitement des élus comporte deux principales composantes, soit la rémunération et l'allocation de dépenses. Pour ces deux composantes, la municipalité se doit de mettre en place des contrôles suffisants et appropriés pour s'assurer que :

- ◆ Le calcul et le versement de la rémunération annuelle sont réalisés conformément au règlement municipal;
- ◆ Le montant et la répartition de l'allocation de dépenses sont conformes aux dispositions de la LTEM et respectent le maximum annuel permis.

31. De plus, comme mentionné précédemment, les élus municipaux peuvent être admissibles à des allocations de fin de mandat. Toutefois, au cours de la période auditée, aucun élu ne répondait aux conditions d'admissibilité et, conséquemment, aucune allocation de transition ni de départ n'a été versée.

32. Pour être en mesure de se conformer aux exigences légales, particulièrement lorsque d'autres organismes versent une rémunération aux élus municipaux, il est important que les municipalités s'assurent de communiquer avec ces autres organismes, notamment les MRC. Une bonne communication permet ainsi une meilleure coordination en ce qui concerne le versement des différentes rétributions et, ultimement, une répartition conforme et adéquate de l'allocation de dépenses.

Calcul et versement de la rémunération

33. Les règlements des municipalités auditées prévoient tous que la rémunération des élus doit être indexée annuellement en fonction de l'évolution de l'IPC. À cet égard, il importe que la municipalité se dote de mécanismes et mette en place des contrôles lui permettant de s'assurer que les sommes versées sont conformes à ce qui est prévu à son règlement.

34. Par exemple, une procédure interne suffisamment détaillée permet d'assurer une uniformité en matière de calcul et de versement de la rémunération et d'éviter les risques d'erreur qui seraient susceptibles de survenir dans le cas où le personnel responsable d'effectuer ces calculs serait amené à changer.

Indice des prix à la consommation

L'IPC est un indicateur calculé et mis à jour par Statistique Canada. Les données de l'IPC sont diffusées à plusieurs niveaux géographiques, dont le Canada, les provinces et certaines villes.

35. De plus, une saine pratique que nous avons observée dans d'autres municipalités est d'inclure un exemple de calcul de l'indexation dans leur règlement. Cette façon de faire permet d'éliminer toute ambiguïté relativement à la méthode de calcul, au niveau géographique à utiliser (la province de Québec ou le Canada en entier), au nombre de décimales à conserver, etc.

Constat 3 : Pour les trois municipalités auditées, le calcul de l'indexation présente des incohérences, ce qui entraîne des inexactitudes dans le versement de la rémunération.

De plus, pour Saint-Donat, une paie excédentaire a été versée aux élus en 2020.

36. De manière générale, aucune des trois municipalités auditées ne dispose d'une procédure écrite du processus à l'interne concernant le calcul du taux d'indexation (rôles et responsabilités, procédures, etc.) ou de précision à cet égard dans leur règlement portant sur le traitement des élus municipaux. Conséquemment, pour Saint-Donat et Thurso, nous avons observé des incohérences entre le calcul de l'indexation de la rémunération d'une année à l'autre. Pour Bonaventure, nous avons également observé des incohérences, cette fois entre le calcul de l'indexation et le contenu du règlement.

37. Nos principales observations, pour chacune des municipalités auditées, sont présentées ci-dessous.

Saint-Donat	<ul style="list-style-type: none"> ◆ L'article traitant de l'indexation dans le règlement de la Municipalité n'a pas été mis à jour depuis 2007, malgré des modifications dans les méthodes de calcul utilisées par la Municipalité pour indexer la rémunération. ◆ Aucune procédure interne ne permet d'appuyer et de justifier les calculs effectués. ◆ Certains montants versés excédaient légèrement ceux prévus au règlement pour les trois années auditées. ◆ En 2020, les élus ont reçu globalement près de 10 000 \$ en trop en raison du versement par erreur d'une paie excédentaire.
Bonaventure	<ul style="list-style-type: none"> ◆ L'article portant sur l'indexation porte à confusion puisque deux méthodes de calcul différentes y sont présentées. ◆ La Ville a arrondi son taux d'indexation à la hausse pour les trois années auditées, alors que ce n'est pas prévu dans son règlement. ◆ Certains montants versés excédaient légèrement ceux prévus au règlement pour les trois années auditées.
Thurso	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pour 2019 et 2020, le calcul de l'indexation de la rémunération des élus a été réalisé conformément à ce qui est prévu au règlement. ◆ Pour 2021, le taux d'indexation utilisé était non conforme au taux spécifié au règlement. ◆ Les montants versés aux élus pour 2021 étaient légèrement inférieurs à ce qui était prévu au règlement.

Allocation de dépenses

38. L'allocation de dépenses est un montant versé aux élus pour couvrir les dépenses inhérentes à leurs fonctions. L'élu utilise son allocation de dépenses à sa discrétion, comme représentant des électeurs, et n'a pas à présenter de pièces justificatives pour l'obtenir. Il peut l'utiliser, par exemple, pour des repas afin de rencontrer des citoyens et d'échanger avec eux ou pour se déplacer aux séances du conseil.

39. Sous réserve du respect du maximum prévu, les élus peuvent recevoir une allocation de dépenses de plusieurs organismes à la fois, y compris de leur municipalité et de leur MRC. La répartition de l'allocation de dépenses entre les organismes est applicable à l'ensemble des fonctions occupées par un élu au conseil de la municipalité ou au sein d'un organisme mandataire ou d'un organisme supramunicipal. Toutefois, selon le contexte entourant la municipalité quant à l'existence et au nombre d'organismes mandataires ou supramunicipaux, différentes règles peuvent s'appliquer.

40. Étant donné que le maximum admissible augmente chaque année et que la rémunération versée par la municipalité et les organismes liés est sujette à des changements annuels, il importe que la municipalité se dote de mécanismes et mette en place des contrôles pertinents permettant de s'assurer du respect des exigences la LTEM. Cette vigilance de la part des municipalités est d'autant plus importante lorsque plusieurs organismes versent une rémunération à leurs élus municipaux, puisque le versement de l'allocation de dépenses peut alors se faire conjointement, le cas échéant.

Pour aller plus loin

Un bulletin *Muni-Express* intitulé *La rémunération des élus municipaux: entrée en vigueur des modifications à la loi le 1^{er} janvier 2018* a été publié sur le site Web du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation le 21 décembre 2017. Ce bulletin présente les principales modifications apportées à la LTEM par le PL 122 ainsi que divers exemples de calculs de la répartition de l'allocation de dépenses en fonction des différentes situations prévues par la LTEM.

Constat 4: Le montant versé en allocation de dépenses aux élus municipaux des trois municipalités auditées ne correspond pas au montant prévu à la LTEM pour au moins une des trois années auditées.

41. Le tableau 2 ci-dessous présente une synthèse de nos observations. Les montants examinés sont ceux réellement versés par les municipalités et leur MRC respective. Dans le cadre de cet audit, nous avons communiqué avec la MRC de Matawinie, la MRC de Bonaventure et la MRC de Papineau afin d'obtenir les montants qu'elles ont réellement versés aux élus municipaux des trois municipalités auditées. Selon ce tableau, le montant versé dépasse parfois le montant admissible, alors que, dans d'autres situations, l'élu a reçu un montant moins élevé que celui auquel il aurait eu droit. Dans les deux cas, il s'agit d'une non-conformité à la LTEM, mais entraînant des conséquences différentes selon la partie concernée.

Tableau 2 Résultats sur la conformité des montants versés en allocation de dépenses

Année	Saint-Donat		Bonaventure		Thurso	
	Maire	Conseillers	Maire	Conseillers	Maire	Conseillers
2019	+	=	+	=	+	=
2020	+	=	=	=	+	=
2021	-	=	=	=	-	=

+ Le montant versé en allocation de dépenses à l'élu municipal dépasse le montant admissible selon la LTEM.

- Le montant versé en allocation de dépenses à l'élu municipal est moindre que le montant qu'il aurait eu le droit de recevoir en vertu de la LTEM.

= Le montant versé en allocation de dépenses à l'élu municipal correspond au montant admissible selon la LTEM.

42. Nous avons constaté que les écarts observés sont dus, dans la plupart des cas, à un manque de communication entre les municipalités et leur MRC respective. Les paragraphes suivants présentent nos observations spécifiques sur les municipalités auditées.

43. À Saint-Donat, le versement de l'allocation de dépenses a été réparti entre la MRC et la Municipalité, alors qu'il aurait dû être uniquement à la charge de la Municipalité. En effet, cette répartition n'est possible que si l'allocation de dépenses due au maire par la Municipalité est inférieure au montant maximal prévu dans la LTEM. À noter que, pour l'année 2022, la situation a été corrigée et l'entièreté de l'allocation de dépenses a été versée par la Municipalité à son maire.

44. À Bonaventure et à Thurso, pour 2019, les MRC ont versé une allocation de dépenses aux maires de ces deux villes, alors que ces derniers avaient déjà reçu de la part de leur ville respective le montant maximal admissible. De plus, à Thurso, cette situation s'est reproduite en 2020, alors que, pour l'année suivante, la Ville n'a pas versé le montant total auquel le maire aurait eu droit.

45. L'allocation de dépenses est une composante importante du traitement des élus municipaux. Bien que les écarts observés ne soient généralement pas très élevés, il importe que les municipalités mettent en place des contrôles permettant de s'assurer que les montants versés sont conformes aux dispositions de la LTEM.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲2. Mettre en place des procédures et des contrôles permettant de s'assurer que les différentes rétributions versées aux élus municipaux correspondent aux montants prévus dans leur règlement.
- ▲3. Profiter de la prochaine mise à jour du règlement relatif au traitement des élus municipaux pour clarifier l'article traitant de l'indexation, notamment concernant la base de référence et la méthode de calcul à appliquer.
- ▲4. Mettre en place des contrôles permettant de s'assurer que les montants versés en allocations de dépenses aux élus municipaux respectent les exigences prévues à la LTEM, notamment le respect du maximum prévu et des modalités liées à la répartition de l'allocation de dépenses.

2.3 Reddition de compte et diffusion de l'information

46. En matière de rémunération des élus municipaux, il importe que les municipalités effectuent une reddition de compte exemplaire étant donné la nature délicate du sujet. Par conséquent, la qualité de la diffusion de l'information occupe une place d'autant plus importante, notamment dans le contexte où les conseils municipaux ont, depuis 2018, un pouvoir élargi pour déterminer leur rémunération, ce qui commande la mise en place de mesures favorisant la transparence et la responsabilisation.

47. Ainsi, faire preuve de transparence, c'est informer la population avec accessibilité, clarté, fiabilité et diligence. La diffusion d'une information facilement accessible sur le site Web de la municipalité contribue à la reddition de compte nécessaire pour assurer la participation et l'engagement des citoyens, propres aux gouvernements de proximité.

Pour aller plus loin

Le rapport [Information sur le site Web des municipalités](#), produit par la Vice-présidente à la vérification de la Commission, explique de façon plus détaillée les bonnes pratiques favorables au respect des exigences légales et réglementaires, mais aussi à la disponibilité et à l'accessibilité du contenu sur le site Web des municipalités.

48. La LTEM prévoit également que le trésorier ou le greffier-trésorier d’une municipalité doit diffuser dans le rapport financier de la municipalité la rémunération et l’allocation de dépenses versées aux élus pour l’ensemble de leurs fonctions exercées au conseil municipal local ou au sein d’un organisme mandataire du conseil ou d’un organisme supramunicipal. Cette information offre une vue d’ensemble de la rémunération et des allocations de dépenses versées au cours de la dernière année financière à chacun des membres du conseil de la municipalité locale. Il est toutefois à noter que cette information est non audité par les vérificateurs externes dans le cadre de leurs travaux d’audit des états financiers de la municipalité.

49. Outre le rapport financier, la LTEM prévoit que la municipalité doit également publier distinctement sur son site Web la rémunération et l’allocation de dépenses versées aux élus. Il est à noter que, si une municipalité ne dispose pas de site Web, elle doit publier cette information sur le site Web de la MRC dont elle fait partie. En plus d’être une exigence légale, il importe que cette information soit juste, facilement accessible et repérable sur le site Web de la municipalité, assurant ainsi une plus grande transparence auprès des citoyens. Par exemple, elle pourrait être présentée dans une section réservée à la rémunération des élus.

Constat 5: Pour les trois municipalités auditées, la reddition de compte et la diffusion de l’information sur le site Web de la municipalité concernant le traitement des élus comportent des omissions ou des inexactitudes pour au moins une des années auditées.

50. Le tableau 3 ci-dessous présente une synthèse de nos observations.

Tableau 3 Résultats sur la conformité liée aux exigences de publication de la LTEM et sur l’exactitude de l’information diffusée dans les rapports financiers et sur le site Web des municipalités auditées

		Année	Saint-Donat	Bonaventure	Thurso
Rapport financier	Concordance entre les montants versés par la municipalité et ceux diffusés dans ses rapports financiers	2019	=	=	≠
		2020	=	=	=
		2021	=	=	=
	Concordance entre les montants versés par la MRC aux élus de la municipalité et ceux diffusés dans les rapports financiers de la municipalité	2019	=	×	≠
		2020	≠	×	×
		2021	=	×	×
Site Web	Concordance entre les montants versés par la municipalité et ceux diffusés sur son site Web	2019	×	=	×
		2020	×	=	×
		2021	×	=	≠
	Concordance entre les montants versés par la MRC aux élus de la municipalité et ceux diffusés sur le site Web de la municipalité	2019	×	×	×
		2020	×	×	×
		2021	×	×	≠

= Les montants diffusés correspondent à ceux versés. Aucun écart n’a été observé.
≠ Les montants diffusés ne correspondent pas à ceux versés. Des écarts ont été observés.
× Les montants versés n’ont pas été publiés.

Saint-Donat

51. Nous avons observé des écarts entre les montants versés par la MRC et ceux apparaissant dans le rapport financier de la Municipalité pour l'année 2020 uniquement. En effet, certains montants versés en rémunération par la MRC ont été présentés comme étant des allocations de dépenses par la Municipalité. D'autres montants, considérés comme étant des remboursements de frais de déplacement par la MRC, ont plutôt été classés en allocations de dépenses par la Municipalité.

52. De plus, Saint-Donat n'a pas publié sur son site Web l'information concernant la rémunération et les allocations de dépenses versées à ses élus municipaux, que ce soit par la Municipalité ou par la MRC, et ce, pour les trois années auditées.

Bonaventure

53. Nous avons constaté que la rémunération versée par la MRC au maire de la Ville de Bonaventure ne figure pas dans les rapports financiers de la Ville, et ce, pour les trois années auditées.

54. Bonaventure a publié sur son site Web, plus précisément dans le rapport du maire sur les faits saillants du rapport financier, l'information concernant la rémunération et les allocations de dépenses qu'elle a versées à ses élus municipaux, et ce, pour les trois années auditées. Les montants présentés dans ce document correspondent à ceux réellement versés par la Ville à ses élus. Toutefois, la rémunération versée par la MRC au maire de la Ville n'y figure pas.

Thurso

55. À Thurso, des écarts ont été identifiés entre les montants apparaissant dans ses rapports financiers et les montants réellement versés par la Ville pour l'année 2019. Ces écarts sont dus, notamment, à une mauvaise répartition au regard de la présentation des montants versés en rémunération et de ceux versés sous forme d'allocation de dépenses.

56. Pour l'année 2019, nous avons observé certains écarts entre la rémunération présentée par la Ville dans son rapport financier et celle réellement versée par la MRC. De plus, en 2020 et en 2021, les montants versés par la MRC au maire de la Ville de Thurso ainsi qu'à l'un des conseillers municipaux n'apparaissent pas dans les rapports financiers de la Ville.

57. Depuis 2021, Thurso publie sur son site Web un document contenant l'information concernant la rémunération et les allocations de dépenses versées à son maire et à ses conseillers municipaux. Les montants versés par la MRC de Papineau au maire de la Ville y sont également mentionnés. Toutefois, pour l'année 2021, nous remarquons des écarts entre les montants apparaissant sur ce document et les montants réellement versés par la Ville et la MRC, plus particulièrement pour l'allocation de dépenses versée au maire par la Ville ainsi que pour la rémunération versée par la MRC au maire.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 5. S'assurer que les informations publiées concernant la rémunération et les allocations de dépenses que reçoit chaque membre du conseil de la municipalité, d'un organisme mandataire de celle-ci ou d'un organisme supramunicipal correspondent aux montants qui lui sont réellement versés, et ce, selon leur nature.

À Saint-Donat

- ▲ 6. Publier sur le site Web de la Municipalité les informations requises concernant la rémunération et l'allocation de dépenses que chaque membre du conseil reçoit de la municipalité, d'un organisme mandataire de celle-ci ou d'un organisme supramunicipal.

2.4 Remboursement des dépenses

58. En plus de recevoir une allocation de dépenses couvrant les frais inhérents à leurs fonctions, en tant que représentant des électeurs, les élus peuvent se faire rembourser des dépenses qui ne sont pas couvertes par cette allocation lorsqu'ils agissent comme représentant de la municipalité. Pour qu'un membre du conseil obtienne le remboursement de ces dépenses, il doit préalablement obtenir une autorisation. Pour ce faire, une résolution doit être adoptée par les membres du conseil. Pour le maire, l'autorisation préalable n'est pas requise. Une fois la dépense engagée, tous les élus doivent présenter une pièce justificative et obtenir l'approbation de la personne responsable afin que le remboursement soit effectué.

59. La LTEM n'exige pas de reddition de compte particulière pour le remboursement des dépenses. Toutefois, la reddition de compte habituelle liée au suivi et au contrôle budgétaires demeure applicable.

60. Pour s'assurer d'une utilisation rigoureuse des fonds publics, mais aussi pour répondre aux attentes élevées des citoyens en matière d'exemplarité, il est essentiel que le remboursement des dépenses aux élus soit formellement encadré. Il est ainsi primordial que les personnes impliquées dans le processus de remboursement des dépenses fassent la distinction entre les dépenses inhérentes aux fonctions d'un élu municipal et celles pouvant être remboursées. La figure 2 ci-dessous présente des exemples de dépenses qui doivent être couvertes par l'allocation de dépenses et celles pouvant être remboursées.

Pour aller plus loin

Le rapport *Encadrement du pouvoir de dépenser*, produit par la Vice-présidence à la vérification de la Commission, porte sur le contrôle et le suivi budgétaires ainsi que sur la délégation du pouvoir de dépenser.

Figure 2 Exemples de couverture des dépenses des élus municipaux, selon leur nature

Allocation de dépenses	Remboursement de dépenses
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Repas pour rencontrer des citoyens ; ◆ Frais de transport occasionnés afin de participer aux séances du conseil ; ◆ Repas à l'occasion d'un comité de travail où seulement une partie des élus sont invités à participer. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Coût d'inscription à un colloque ou à une formation ; ◆ Frais engagés pour participer à un événement où la municipalité est invitée ; ◆ Hébergement, repas et kilométrage pour un déplacement pour le compte de la municipalité.

Encadrement du remboursement des dépenses

61. Dans la fonction publique, l'encadrement du remboursement des dépenses prend généralement l'aspect d'une politique ou d'une directive. Elle comprend habituellement les éléments suivants :

- ◆ Les dépenses admissibles et celles non admissibles à un remboursement;
- ◆ La procédure d'approbation et de demande de remboursement, incluant les rôles et les responsabilités des intervenants;
- ◆ Les pièces justificatives requises afin de présenter une demande de remboursement;
- ◆ Les tarifs maximaux applicables pour les frais d'hébergement et de repas;
- ◆ Le tarif applicable pour le kilométrage.

62. Compte tenu de la nature des frais engagés et dans un souci de saine gestion des fonds publics, il importe que les municipalités encadrent adéquatement le processus de remboursement des dépenses. Cela permet au conseil municipal de respecter les règles et les saines pratiques en la matière et de démontrer qu'il utilise judicieusement les fonds publics de la municipalité. De plus, une telle politique permet de définir ce qui est acceptable et raisonnable en matière de remboursement des dépenses et de faciliter le processus d'approbation.

Constat 6 : Dans les trois municipalités auditées, le processus de remboursement des dépenses n'est pas suffisamment encadré pour en assurer un contrôle suffisant et efficace.

63. Les trois municipalités auditées n'ont pas adopté de politique de remboursement des dépenses. De plus, aucun tarif maximal n'a été déterminé pour les repas et l'hébergement en cas de déplacement. En l'absence de balises, ce sont les montants réellement engagés par les élus qui sont remboursés par la municipalité. Bien qu'il n'y ait pas d'encadrement formel, les municipalités ont mis en place un procédé administratif leur permettant de traiter les demandes de remboursement des élus. Ces derniers doivent notamment remplir un formulaire de demande de remboursement, lequel doit être signé par le requérant et l'approbateur. Toutefois, l'application de ces mécanismes manque de constance et de rigueur. En effet, nous avons constaté que certains formulaires ne sont pas systématiquement signés, voire remplis.

64. Par ailleurs, Saint-Donat a fait l'objet d'un rapport d'intervention déposé en septembre 2010 par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, lequel avait relevé des lacunes concernant le remboursement des dépenses. L'une des recommandations au conseil dans ce rapport était de se pencher sur le pouvoir que lui accorde la LTEM lui permettant d'établir des tarifs par catégorie de dépenses, afin de favoriser une plus grande transparence envers les citoyens, ce qui n'a pas été fait à ce jour.

Dépenses remboursées aux élus municipaux

65. Afin d'obtenir le remboursement de ses frais de représentation, le membre du conseil municipal doit présenter les pièces justificatives pour lesquelles il demande un remboursement. Les pièces justificatives permettent également de démontrer que les dépenses ont été engagées dans l'exercice de ses fonctions. À cet effet, pour être considéré comme étant dans l'exercice de ses fonctions, l'élu doit représenter la municipalité. Par exemple, il peut obtenir un remboursement pour ses dépenses alors qu'il participe à un congrès, à des colloques ou à des activités de formation ou d'information.

66. Puisqu'un élu peut uniquement engager une dépense dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut donc pas effectuer de dépenses dont la responsabilité relève de l'administration de la municipalité et ensuite demander un remboursement. Bien qu'il puisse effectuer un achat pour la municipalité de bonne foi, et ce, pour aider l'administration, un élu ne peut effectuer ce type de dépense. Il ferait un acte délégué à un fonctionnaire ou à un employé de la municipalité, et il s'agirait ainsi d'une forme d'ingérence. À titre d'exemple, nous pourrions penser à l'achat de matériaux pour des travaux au sein de la municipalité, de fournitures de bureau ou d'articles nécessaires pour la prestation d'un service offert par la municipalité.

Constat 7 : Pour Saint-Donat et Thurso, certaines dépenses ont été remboursées aux élus municipaux alors qu'elles :

- ◆ Relevaient de l'administration de la municipalité;
- ◆ N'étaient pas admissibles à un remboursement;
- ◆ Soulevaient un doute quant au caractère raisonnable des montants réclamés.

67. À Saint-Donat et à Thurso, des dépenses remboursées aux conseillers municipaux n'ont pas été préalablement autorisées par le conseil municipal. À Thurso, la Ville nous a mentionné ne pas adopter de résolution pour les dépenses effectuées par les conseillers lorsqu'il s'agit de montants peu élevés. De plus, des dépenses relevant de l'administration de la municipalité ont également été remboursées à des élus de ces deux municipalités même s'ils n'ont pas le droit d'engager de telles dépenses, excédant ainsi les responsabilités qui leur sont accordées. Par exemple, des articles pour le camp de jour ou pour des activités ont été achetés.

68. À Saint-Donat, certaines pièces justificatives étaient manquantes. En conséquence, en vertu l'article 26 de la LTEM, ces dépenses ne pouvaient être remboursées, car elles doivent toujours être appuyées par une pièce justificative. De surcroît, il est impossible de juger de l'admissibilité et du caractère raisonnable des dépenses engagées. D'autres dépenses, qui auraient dû être couvertes par l'allocation de dépenses, ont également été remboursées, par exemple des repas au restaurant remboursés au maire, accompagné d'un ou des conseillers et parfois de certains employés municipaux. En effet, ces dépenses sont des frais inhérents à la fonction d'élu municipal puisque les membres du conseil n'étaient pas dans une activité de représentation au moment de ces repas.

69. Vu l'absence d'encadrement, il nous a été impossible de juger de la raisonnable de certaines dépenses remboursées aux élus. Toutefois, certaines dépenses soulèvent des questions à ce sujet. À Thurso, la Ville a remboursé le forfait cellulaire pour un élu malgré des dépassements du forfait de données, ce qui a parfois coûté jusqu'à un peu plus de 500 \$ pour un mois. Par ailleurs, des frais d'hébergement dans des établissements de qualité supérieure ont été remboursés aux élus, et ce, pour des coûts allant jusqu'à près de 500 \$ par nuit, sans que la raison justifiant ce choix soit documentée.

70. Outre ces dépenses, des consommations alcoolisées ont aussi été remboursées à certains élus de Saint-Donat et de Thurso à l'occasion de repas. Dans la fonction publique, les boissons alcoolisées ne sont habituellement pas une dépense admissible à un remboursement.

71. À Bonaventure, pour les dépenses échantillonnées, la quasi-totalité des dépenses remboursées aux élus était admissible à un remboursement de dépenses et a été jugée raisonnable. En effet, dans l'échantillon de dépenses auditées, seulement une pièce justificative était manquante. Bien qu'il n'y ait pas de dépenses remboursées aux élus qui aient soulevé

de questionnement quant à la raisonnable, il serait cependant structurant pour la Ville d'encadrer le remboursement des dépenses, notamment par l'adoption d'une politique à cet égard. En encadrant formellement le remboursement des dépenses aux élus, les dépenses remboursées ne seraient pas tributaires du professionnalisme et de la diligence du personnel en place, mais seraient plutôt soutenues par des balises claires et préalablement établies.

Utilisation d'une carte de crédit par un élu municipal

72. En vertu de la LTEM, un élu doit présenter une pièce justificative afin d'obtenir le remboursement pour une dépense effectuée dans le cadre de ses fonctions. Cela permet de statuer sur la nature de la dépense et, ultimement, de s'assurer qu'elle peut être remboursée.

73. Ainsi, lorsqu'un élu utilise une carte de crédit de la municipalité afin d'effectuer ses dépenses, cela n'implique pas que la municipalité accorde un remboursement comme prévu dans la LTEM. En effet, avec ce mode de paiement, l'élu effectue une transaction directe pour le compte de la municipalité. Cette dernière se trouve ainsi liée à la transaction, donc dans l'obligation de la rembourser, et ce, même si la dépense n'était pas admissible. De plus, en utilisant la carte de crédit de la municipalité, le membre du conseil engage directement une dépense pour cette dernière, ce que la loi ne lui permet pas. Il excède alors ses fonctions d'élu municipal et se place dans une forme d'ingérence.

74. Bien qu'un élu ne puisse utiliser la carte de crédit de la municipalité, le directeur général ou un employé désigné pourrait effectuer une réservation à l'intention des élus en utilisant ce mode de paiement, par exemple pour l'inscription à un colloque ou à une formation ou même pour la réservation d'un hébergement lorsqu'un déplacement est requis. Toutefois, cette pratique nécessite un encadrement rigoureux et structuré permettant de s'assurer que les fonds publics sont adéquatement utilisés.

Constat 8 : Les maires de Saint-Donat et de Thurso détiennent une carte de crédit à leur nom appartenant à la municipalité, alors que cette pratique contrevient à l'article 26 de la LTEM.

75. À Saint-Donat, la majorité des dépenses réclamées par le maire ont été effectuées avec la carte de crédit de la Municipalité. Étant donné le mode de paiement, plusieurs pièces justificatives sont manquantes. Que la dépense soit admissible à un remboursement ou non, la municipalité se trouve dans l'obligation de payer le solde de la carte, puisqu'elle y est contractuellement liée.

76. À Thurso, le maire paie une partie de ses dépenses liées à ses fonctions avec la carte de crédit de la Ville. Malgré le mode de paiement utilisé, presque toutes les dépenses étaient appuyées par des pièces justificatives. Nous avons observé que cette même carte de crédit est utilisée tant par l'administration que par le maire, ce qui rend plus complexes les contrôles et la capacité de distinguer qui a engagé la dépense, d'où l'importance d'encadrer l'utilisation d'une telle carte et de limiter son accès.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 7. Se doter d'une politique permettant d'encadrer adéquatement les dépenses remboursées aux élus municipaux et mettre en place les contrôles nécessaires à son application.

À Saint-Donat et à Thurso

- ▲ 8. Retirer la carte de crédit émise au nom du maire.



Commentaires des municipalités auditées

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Municipalité de Saint-Donat

« La Municipalité de Saint-Donat a participé activement et avec intérêt à l'audit de la Commission municipale du Québec (CMQ) et accueille favorablement les recommandations du rapport.

« Nous sommes conscients que l'encadrement des processus administratifs entourant le traitement des élus doit être rigoureux et transparent afin de ne pas nuire à la crédibilité et à la réputation de l'organisation auprès de sa population et des conseils municipaux qui la représente.

« La Municipalité a déjà débuté certaines modifications et procédera à la mise en place des autres recommandations de l'audit rapidement afin d'améliorer ses méthodes de contrôle au niveau de l'encadrement de la rémunération, des allocations et des demandes de remboursement des dépenses des élus municipaux. »

Ville de Bonaventure

« La Ville de Bonaventure a pris connaissance du rapport d'audit et en accueille favorablement les recommandations. L'exercice effectué en collaboration avec les auditeurs de la Commission a été très constructif et permettra à la Ville de mettre en place des mesures pour améliorer ses processus de contrôle interne. Ce type d'audit est une belle occasion pour réviser certains outils et procédures. »

Ville de Thurso

« Nous avons lu attentivement le rapport de l'audit de performance sur le traitement des élus municipaux. La participation à cet audit de performance nous a permis de mettre en lumière l'importance de recadrer certains de nos processus.

« Le personnel de la Ville de Thurso est satisfait du déroulement des travaux et de la qualité des échanges avec les représentants de la CMQ. Nous reconnaissons la pertinence des recommandations émises et confirmons que nous avons déjà entrepris une démarche afin d'effectuer les améliorations demandées dans le rapport d'audit.

« La Ville de Thurso accueille les conclusions comme une manière de renforcer le processus de traitement des élus municipaux.

« Au final, nous tenons à remercier le professionnalisme et le côté humain du personnel de la CMQ. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur la *Loi sur le traitement des élus municipaux* ainsi que sur les saines pratiques en matière de rémunération.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

S'assurer que les municipalités auditées disposent d'un encadrement suffisant et approprié afin que le traitement des élus respecte les orientations définies par le conseil municipal ainsi que les exigences légales et réglementaires en vigueur.

Critères d'évaluation

1. L'établissement de la rémunération des élus est cohérent avec les saines pratiques en la matière.
2. Les différentes rétributions du traitement des élus sont calculées en fonction de la loi et des règlements en vigueur et les sommes sont versées conformément à la loi et aux règlements.
3. Les données publiées dans le rapport financier et le site Web des municipalités sur le traitement des élus respectent les exigences de la loi et des règlements en vigueur.
4. Les municipalités ont mis en place des mesures de contrôle et des mécanismes d'approbation permettant de s'assurer que les demandes de remboursement sont justifiées et que les versements sont exacts.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur la Commission municipale* et conformément aux méthodes de travail en vigueur à la Vice-présidente à la vérification. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001) de même que celle sur les missions d'appréciation directe visant la délivrance d'un rapport sur la conformité (NCMC 3531).

De plus, la Vice-présidente à la vérification applique la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle maintient un système de contrôle de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la Vice-présidente à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Municipalité de Saint-Donat, la Ville de Bonaventure et la Ville de Thurso. Le caractère approprié du niveau de la rémunération n’a pas été audité. De plus, l’admissibilité aux allocations de transition et de départ à la suite de la démission d’un élu est également exclue de la portée des travaux puisqu’elle est déterminée par une demande à la Commission municipale du Québec.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé divers documents et recueilli l’information par l’entremise d’entrevues avec les principaux intervenants. De plus, un échantillon de dépenses remboursées aux élus municipaux a été analysé. Cet échantillon a permis de couvrir la période auditée et de prendre notamment en considération les différentes catégories de dépenses, leur niveau de risque respectif et l’importance des montants en cause. Cet échantillon a été constitué à la fois sur un choix raisonné et sur une base aléatoire.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2022 à mai 2023. Notre audit a porté principalement sur les activités des années 2019 à 2022. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

	Conformité des règlements et des activités à la <i>Loi sur le traitement des élus municipaux</i> (LTEM)	Conformité des activités aux règlements municipaux
Municipalité de Saint-Donat	<p>Art. 2 Adoption d’un règlement en matière de traitement des élus municipaux</p> <p>Art. 7, 8 et 9 Procédure d’adoption d’un règlement, contenu minimal obligatoire et avis public</p> <p>Art. 11 Diffusion de l’information sur le traitement des élus (rapport financier et site Internet de la municipalité)</p>	<p>Règlement n° 19-1032 <i>Règlement modifiant le Règlement numéro 07-747 concernant le traitement des élus municipaux</i></p> <p>Règlement n° 21-1112 <i>Règlement concernant le traitement des élus municipaux</i></p>
Ville de Bonaventure	<p>Art. 19 Montant de l’allocation de dépenses versée</p>	<p>Règlement n° R2019-722 <i>Règlement fixant la rémunération des élus municipaux</i></p>
Ville de Thurso	<p>Art. 25 à 30.0.2 Remboursement de dépenses (dépenses admissibles, dépenses non couvertes par l’allocation de dépenses, autorisation préalable du conseil pour les conseillers municipaux)</p>	<p>Règlement n° 02-2019 <i>Règlement relatif au traitement des élus municipaux de la Ville de Thurso</i></p>

Conformément à la NCMC 3531 du *Manuel de CPA Canada – Certification*, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité des municipalités auditées aux exigences légales et réglementaires ayant trait au traitement des élus municipaux.

Le présent rapport a été achevé le 29 mai 2023.

Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification aux municipalités auditées.

Recommandation	Saint-Donat	Bonaventure	Thurso
▲1. Lors de l'adoption d'un règlement relatif au traitement des élus municipaux, prendre les dispositions nécessaires afin de se conformer aux exigences de la LTEM relativement à l'adoption du règlement.	◆	◆	
▲2. Mettre en place des procédures et des contrôles permettant de s'assurer que les différentes rétributions versées aux élus municipaux correspondent aux montants prévus dans leur règlement.	◆	◆	◆
▲3. Profiter de la prochaine mise à jour du règlement relatif au traitement des élus municipaux pour clarifier l'article traitant de l'indexation, notamment concernant la base de référence et la méthode de calcul à appliquer.	◆	◆	◆
▲4. Mettre en place des contrôles permettant de s'assurer que les montants versés en allocations de dépenses aux élus municipaux respectent les exigences prévues à la LTEM, notamment le respect du maximum prévu et des modalités liées à la répartition de l'allocation de dépenses.	◆	◆	◆
▲5. S'assurer que les informations publiées concernant la rémunération et les allocations de dépenses que reçoit chaque membre du conseil de la municipalité, d'un organisme mandataire de celle-ci ou d'un organisme supramunicipal correspondent aux montants qui lui sont réellement versés, et ce, selon leur nature.	◆	◆	◆
▲6. Publier sur le site Web de la municipalité les informations requises concernant la rémunération et l'allocation de dépenses que chaque membre du conseil reçoit de la municipalité, d'un organisme mandataire de celle-ci ou d'un organisme supramunicipal.	◆		
▲7. Se doter d'une politique permettant d'encadrer adéquatement les dépenses remboursées aux élus municipaux et mettre en place les contrôles nécessaires à son application.	◆	◆	◆
▲8. Retirer la carte de crédit émise au nom du maire.	◆		◆

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous