

**RAPPORT
ANNUEL
2021**



Bureau du vérificateur
général

Le 23 août 2022

Madame Évelyne Beaudin, mairesse
Ville de Sherbrooke
191, rue du Palais, C. P. 610
Sherbrooke (Québec) J1H 5H9

Madame la Mairesse,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets le rapport annuel 2021 du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil.

Veillez recevoir, Madame la Mairesse, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Sherbrooke,

Yves Denis, CPA auditeur

TABLE DES MATIÈRES

1. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. YVES DENIS	7
2. AUDIT DE PERFORMANCE – ANALYSE DES FAITS ET CIRCONSTANCES LIÉS À LA PROBLÉMATIQUE IDENTIFIÉE DANS LE <i>RÈGLEMENT N° 1200 DE ZONAGE ET DE LOTISSEMENT DE LA VILLE DE SHERBROOKE</i> POUR LA ZONE C1845	13
3. AUDIT DE PERFORMANCE – GOUVERNANCE ET CADRE DE GESTION DE LA CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE	47
4. SUIVI DES RECOMMANDATIONS – GESTION DE L'ENTRETIEN DU MATÉRIEL ROULANT - SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE SHERBROOKE	73
5. RAPPORTS DE CERTIFICATION FINANCIÈRE	83
6. AUDIT DE CONFORMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES ÉLUS	87
7. RAPPORT DES ACTIVITÉS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE, MME ANDRÉE COSSETTE	91

Chapitre 1

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. YVES DENIS



Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

1. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. YVES DENIS

Introduction

La *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) (LCV) oblige le conseil municipal de toute municipalité de 100 000 habitants et plus à nommer un fonctionnaire pour occuper la fonction de vérificateur général. Celui-ci relève de ce conseil et a pour responsabilité d'effectuer l'audit des comptes et affaires de la municipalité et de tous les organismes qu'elle contrôle ou qui font partie de son périmètre comptable. Annuellement, il remet au maire ou à la mairesse, pour dépôt au conseil, un rapport dans lequel il décrit les résultats de ses audits et mentionne tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.

Nomination du vérificateur général

Le 19 avril 2022, le conseil municipal de la Ville de Sherbrooke a procédé à ma nomination en tant que vérificateur général, et je suis entré en fonction le 13 juin. J'ai accepté avec enthousiasme d'assumer cette importante fonction pour les sept prochaines années en connaissant tous les défis qu'elle comporte. Mes premiers mots visent à remercier les membres du conseil municipal pour la confiance qu'ils me témoignent.

Par sa position dans l'organisation municipale et le mandat qui lui est confié par la LCV, le vérificateur général est un instrument de gouverne primordial lorsqu'il s'agit de faire objectivement rapport pour attester la fiabilité de l'information financière et améliorer la gestion. Ces dispositions de la loi ne peuvent aboutir aux résultats escomptés sans une approche collaborative et constructive, que je m'efforcerai de susciter tout au long de mon septennat. À cet égard, je bénéficie de la succession de Mme Andrée Cossette, qui a su s'inscrire dans cette approche au cours de son mandat. Je l'en remercie.

Dès mon arrivée, j'ai organisé des rencontres avec les gestionnaires et les élus pour mieux saisir la réalité de la Ville. Bien que cet exercice ne soit pas terminé, je suis déjà à même de constater, comme dénominateur commun, le souci de ces personnes pour la qualité de la gestion et leur connaissance approfondie de leurs dossiers respectifs. Je les remercie de leur accueil, de leur ouverture, de la pertinence de leurs propos et de leur engagement à l'égard d'une collaboration fructueuse. Cet exercice me sera très utile pour déterminer et prioriser mes interventions dans le futur.

Portée du mandat du vérificateur général

Selon l'article 107.8 de la LCV, le mandat du vérificateur général comporte, dans la mesure jugée appropriée par celui-ci, l'audit financier, l'audit de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives applicables, ainsi que l'audit d'optimisation des ressources.

Entités relevant du champ de compétence du vérificateur général

Onze entités font partie du champ de compétence du vérificateur général de Sherbrooke :

- Ville de Sherbrooke;
- Animation Centre-Ville Sherbrooke;
- Comité du fonds du Legs des jeux du Canada – Sherbrooke 2013;
- Corporation de développement commercial de Sherbrooke;
- Corporation de développement de l'aéroport de Sherbrooke;
- Destination Sherbrooke;
- Entreprendre Sherbrooke;
- Sherbrooke Innopole;
- Société de transport de Sherbrooke;
- Régie de récupération de l'Estrie;
- Régie intermunicipale du centre de valorisation des matières résiduelles du Haut-Saint-François et de Sherbrooke (Valoris).

L'ampleur des ressources gérées par ces entités et les attentes à leur égard justifient des interventions de la part du vérificateur général, soit en fonction de la gouvernance, de la gestion et de la pérennité des actifs ainsi que de l'efficacité de certains processus clés, soit en fonction de l'efficacité à livrer des résultats conformes à ce qu'exige leur mission.

Travaux de la vérificatrice générale, Mme Andrée Cossette

Le présent rapport a été réalisé entièrement par Mme Andrée Cossette. Voici les audits inclus dans le présent rapport, le rapport annuel 2021.

- **Cybersécurité :**
Ce rapport d'audit a été remis au secteur concerné. Pour des raisons évidentes de sécurité, le rapport détaillé n'est pas rendu public. Les gestionnaires responsables se sont engagés à fournir au vérificateur général un plan d'action complet au plus tard le 30 septembre 2022.
- **Analyse des faits et circonstances liés à la problématique identifiée dans le Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke pour la zone C1845 :**
Ce rapport a été déposé au conseil municipal le 8 mars 2022 ; il est reproduit au chapitre 2.
- **Gouvernance et cadre de gestion de la Corporation de développement de l'aéroport de Sherbrooke :**
Ce rapport est présenté au chapitre 3.
- **Suivi des recommandations pour la gestion de l'entretien du matériel roulant à la Société de transport de Sherbrooke :**
Ce rapport est présenté au chapitre 4.

- **Rapports de certification financière de la Ville de Sherbrooke et de la Société de transport de Sherbrooke :**

Ces deux rapports, intégrés aux rapports financiers correspondants, contiennent une opinion sans réserve, signée conjointement par les auditeurs externes et par la vérificatrice générale. Les résultats de ces audits sont présentés au chapitre 5.

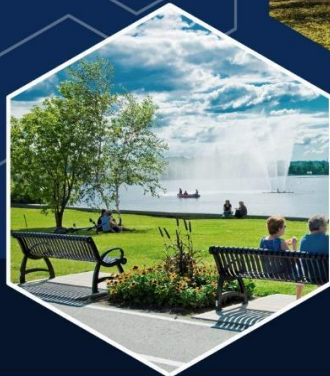
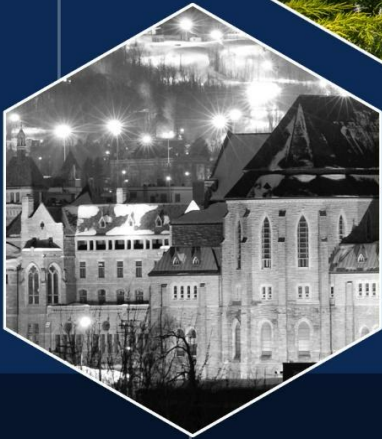
- **Audit de la conformité de la rémunération des élus :**

Ce rapport est présenté au chapitre 6.

Finalement, le chapitre 7 présente le rapport des activités de la vérificatrice générale pour cette année.

Chapitre 2

ANALYSE DES FAITS ET CIRCONSTANCES liés à la problématique identifiée dans le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke* pour la zone C1845



AUDIT DE
PERFORMANCE

Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE.....	5
1.1 AMÉNAGEMENT ET URBANISME	5
1.2 APERÇU DU SUJET	7
1.3 DIFFÉRENCES ENTRE LES CLASSES D'USAGES C-1 ET C-2 DANS LE RÈGLEMENT N° 1200 DE ZONAGE ET DE LOTISSEMENT DE LA VILLE DE SHERBROOKE	9
1.4 ÉVOLUTION DES USAGES PERMIS DANS LA ZONE C1845 ET CONTEXTE DU RÈGLEMENT N° 1200.....	11
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	12
2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	12
2.2 INFORMATIONS UTILISÉES	12
3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE.....	13
3.1 PRINCIPAUX CONSTATS	13
3.2 CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS SIGNIFICATIFS DANS LE SECTEUR	13
3.3 NATURE DE L'INCOHÉRENCE ENTRE LES RÉGLEMENTATIONS	18
3.4 SITUATIONS SIMILAIRES RETRACÉES DANS D'AUTRES ZONES.....	22
3.5 ABSENCE D'INDICE PRÉCIS D'ACTE RÉPRÉHENSIBLE	23
4. RECOMMANDATIONS.....	25
ANNEXE 1 EXTRAIT DU SOMMAIRE DÉCISIONNEL 2021-1432	28
ANNEXE 2 GRILLE DES USAGES ET DES NORMES	29
ANNEXE 3 OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION	31
ANNEXE 4 ÉVOLUTION DE LA ZONE C1845 (AVANT ET APRÈS LES CONSULTATIONS PUBLIQUES).....	32
ANNEXE 5 STRUCTURE COMMERCIALE PROPOSÉE	33
ANNEXE 6 LA GRILLE DES GRANDES AFFECTATIONS ET FONCTIONS	34

Dans ce rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

1. VUE D'ENSEMBLE

1.1 AMÉNAGEMENT ET URBANISME

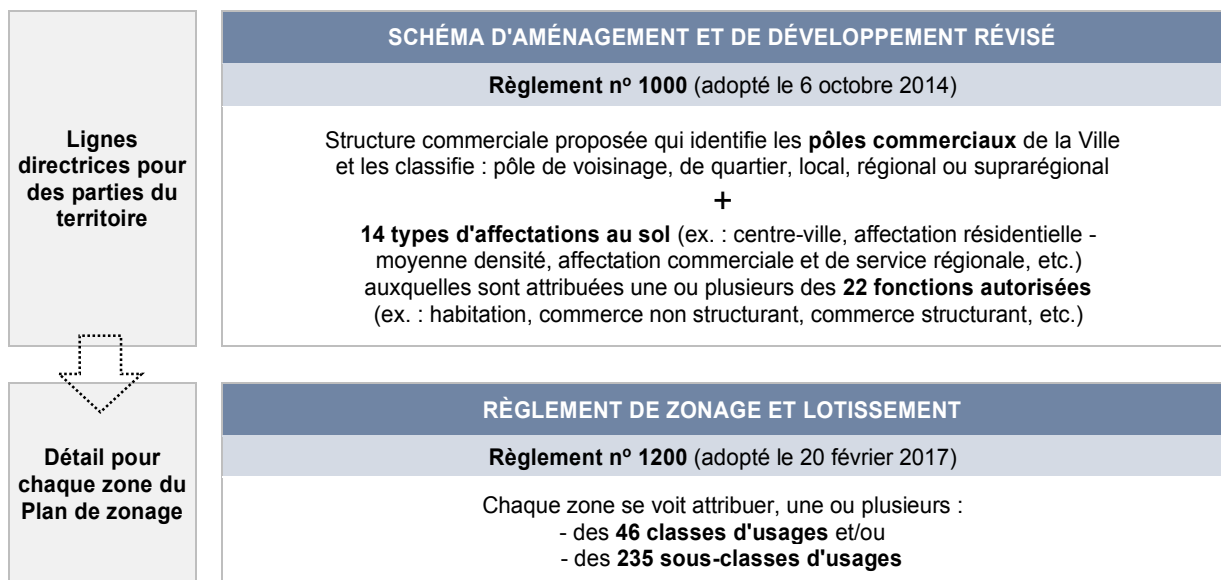
Constituée le 1^{er} janvier 2002, la Ville de Sherbrooke est issue du regroupement, en tout ou en partie, de 9 municipalités, soit Ascot, Bromptonville (partie), Deauville, Fleurimont, Lennoxville, Rock Forest, Saint-Élie-d'Orford (partie), Sherbrooke et Stoke (partie).

La prise de décision en matière d'urbanisme est régie par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) qui exige notamment l'adoption :

- d'un schéma d'aménagement et de développement qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC)¹;
- d'un règlement de zonage qui permet de diviser le territoire d'une ville en zones, en vue de contrôler l'usage des terrains et des bâtiments, ainsi que l'implantation, la forme et l'apparence des constructions.

À la Ville de Sherbrooke, la principale réglementation applicable en regard de l'aménagement et de l'urbanisme est contenue dans 2 règlements, soit le *Règlement n° 1000 – Schéma d'aménagement et de développement révisé* et le *Règlement n° 1200 de zonage et lotissement*.

FIGURE 1 – RÉSUMÉ DU CADRE NORMATIF PERTINENT



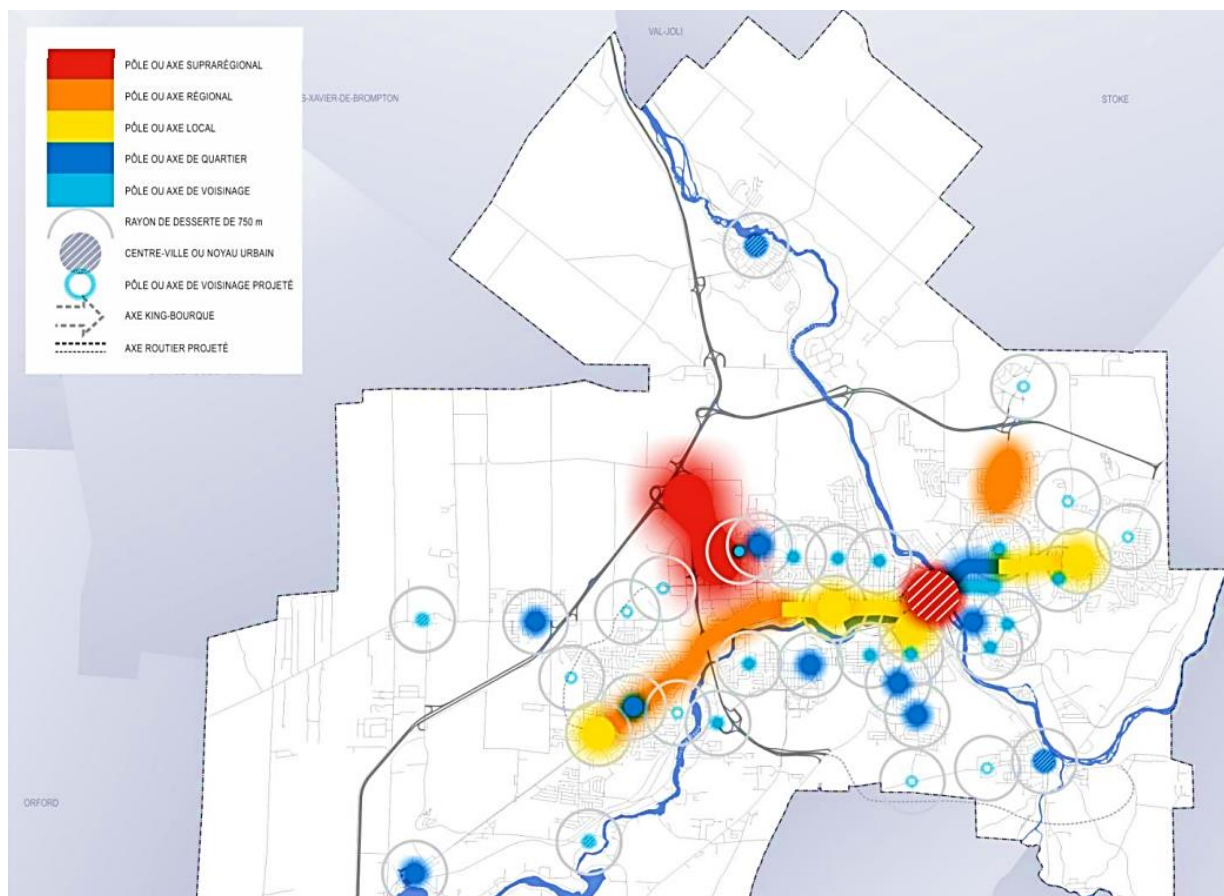
Le Service de la planification et de la gestion du territoire de la Ville² a pour mission de voir à une utilisation harmonieuse du territoire de la Ville de Sherbrooke pour l'ensemble des fonctions urbaines, rurales et agricoles qu'on y retrouve, et ce, en concertation avec sa population et les différents intervenants.

1 La Ville de Sherbrooke cumule les responsabilités attribuables à une MRC; le Schéma d'aménagement comprend le plan d'urbanisme.
2 Il s'agit du nom du service actuel que nous avons utilisé tout au long du rapport. Dans le passé, le service a également porté d'autres noms, dont le Service de la planification urbaine et du développement durable.

Pour réaliser son Schéma d'aménagement et de développement révisé, la Ville a mis sur pied l'organisme paramunicipal Commerce Sherbrooke afin qu'il lui propose une vision et une structure de la fonction commerciale à l'échelle de la ville et en soutienne la mise en œuvre³. De grandes orientations ont été énoncées par Commerce Sherbrooke en mai 2012. Son rapport portait sur la « *Vision de développement stratégique du commerce à Sherbrooke* ». Le Schéma d'aménagement et de développement révisé en 2014 s'appuie sur la structure commerciale proposée par Commerce Sherbrooke. Celle-ci repose sur une hiérarchie commerciale en fonction de la taille des marchés à desservir.

La hiérarchie proposée comprend les 5 catégories exposées à la figure 2 ci-dessous :

FIGURE 2 – STRUCTURE COMMERCIALE PROPOSÉE PAR COMMERCE SHERBROOKE



Ces catégories se déclinent comme suit :

- 2 pôles suprarégionaux : le secteur du Carrefour de l'Estrie/plateau Saint-Joseph et le centre-ville de Sherbrooke;
- 1 pôle régional : 12^e Avenue, entre la rue des Quatre-Saisons et l'autoroute 610;
- 1 axe régional : l'axe de la rue King Ouest et du boulevard Bourque;
- 4 pôles locaux;
- 11 pôles de quartier;

³ Règlement n° 1000 – Schéma d'aménagement et de développement révisé, Ville de Sherbrooke, page 18.

1. VUE D'ENSEMBLE

- 24 pôles de voisinage.

Le 20 février 2017, la Ville a adopté son premier règlement de zonage unifié après la fusion municipale, le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*. Celui-ci décrit les usages du territoire qui sont permis et a force de loi. Comme le Schéma d'aménagement et de développement révisé n'est pas opposable aux citoyens, le règlement de zonage doit bien traduire les lignes directrices du Schéma afin qu'elles soient appliquées dans chacune des zones pertinentes sur le territoire. Par ailleurs, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige que la municipalité assure la conformité régionale entre les deux règlements.

1.2 APERÇU DU SUJET

Le 20 septembre 2021, le conseil municipal de la Ville de Sherbrooke me confiait un mandat spécial⁴ afin « d'analyser les problématiques soulevées dans le dossier du Règlement n° 1200-158 – Modifiant le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*, zone C1845, rue Belvédère Sud (Ville de Sherbrooke) et d'adresser également une demande d'enquête à l'Unité permanente anticorruption (UPAC) ».

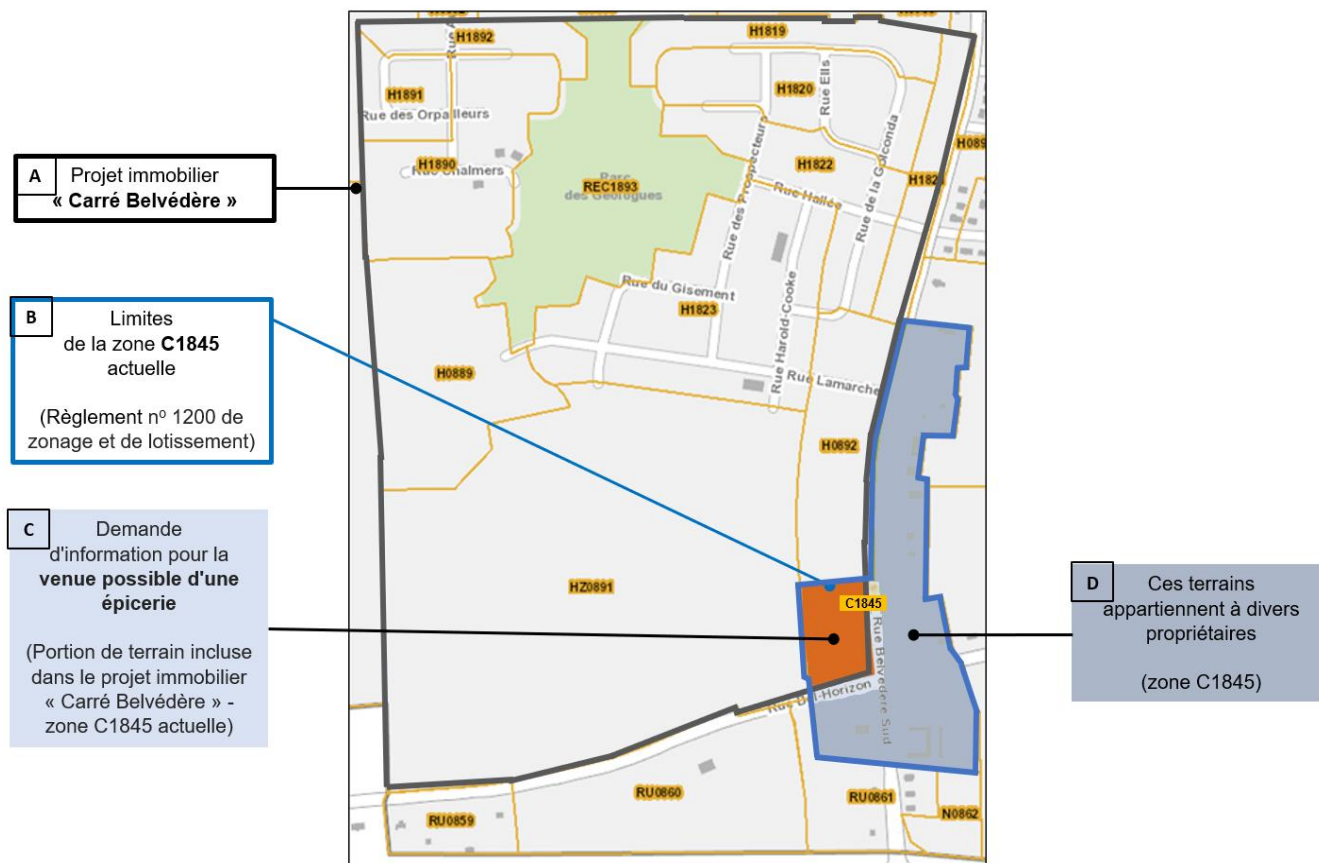
La problématique ayant mené à cette récente proposition de modification réglementaire (n° 1200-158) a été identifiée en mai 2021. Des employés et des élus de la Ville ont été surpris de constater que le règlement de zonage lié à la zone C1845 permettait notamment d'y construire une épicerie⁵. En effet, le règlement de zonage permet la construction dans cette zone de tous les types de bâtiments entrant dans la classe d'usages C-2 « Commerce de détail et service en général », ce qui autorise notamment la construction d'une épicerie de moyenne ou de grande surface. Selon une analyse préliminaire, cette autorisation était contraire à la fois aux orientations commerciales de ce secteur, à une décision du conseil municipal datant de mars 2016⁶ ainsi qu'aux usages autorisés dans le projet immobilier Carré Belvédère en mai 2016. De plus, la documentation de cette décision aux dossiers de la Ville est peu explicite. En conséquence, cette situation a soulevé des questions et des doutes sur la possibilité que cette classe d'usages C-2 ait pu être octroyée de façon irrégulière.

4 Résolution C.M. 2021-6840-00 « Mandat pour la vérificatrice générale », 20 septembre 2021.

5 Un extrait du sommaire décisionnel qui a été présenté aux élus en soutien de la modification réglementaire proposée (n° 1200-158) est présenté à l'annexe 1. Cet extrait détaille les différents constats du Service de la planification et de la gestion du territoire en lien avec cette problématique.

6 Résolution C.M. 2016-1679-00 « Demande d'amendement au Règlement n° 645 de zonage (Ascot), zones commerciales CC-1, CC-4, CC-5 et CC-6 (Bimon et Gestion L. Élias par M. Donald Bonsant, urbaniste) », 21 mars 2016.

FIGURE 3 – APERÇU DU SECTEUR COMPRENANT LA ZONE C1845

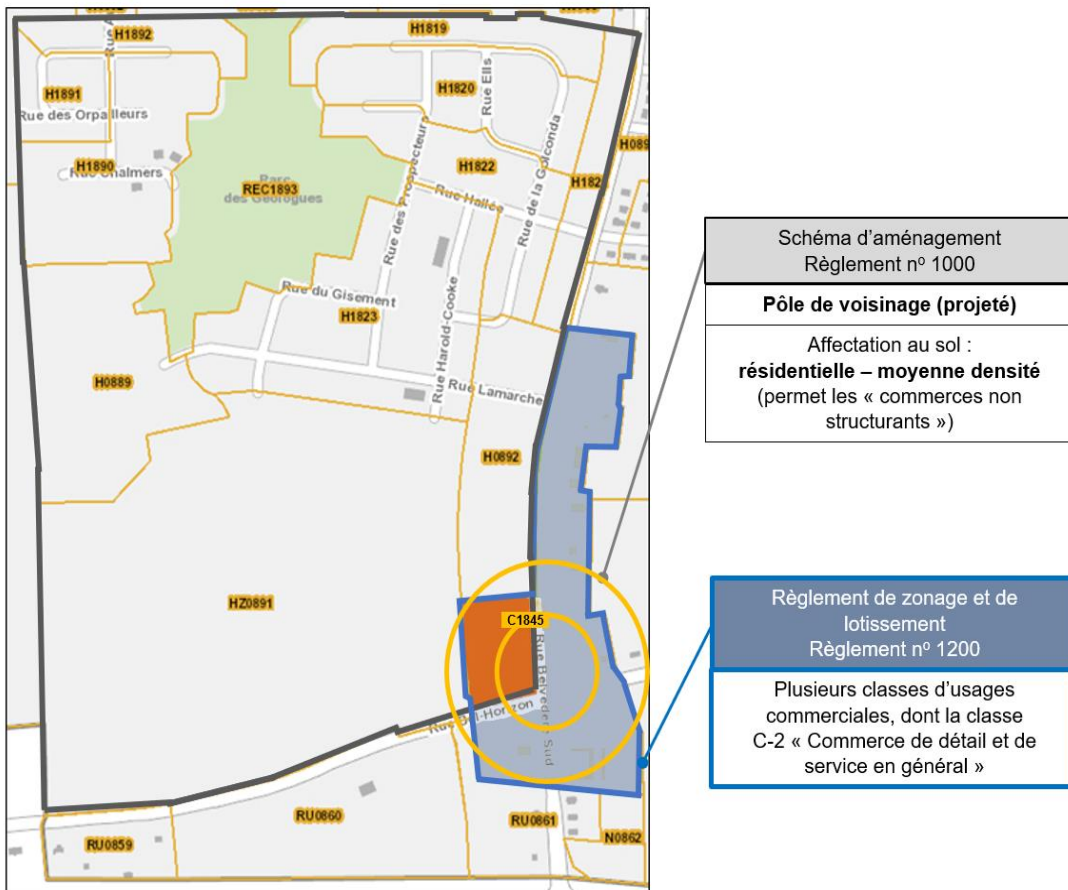


La zone C1845 est une zone à prédominance commerciale, formée du quadrilatère au coin des rues Belvédère Sud et Bel-Horizon et qui longe vers le nord une partie de la rue Belvédère Sud (note B sur la figure 3). Le terrain pour lequel une demande d'information a été formulée à la Ville pour l'implantation éventuelle d'une épicerie (note C sur la figure 3) fait partie du projet immobilier connu sous le nom du « Carré Belvédère » (note A sur la figure 3). D'autres propriétaires possèdent également des terrains dans la zone C1845 (note D sur la figure 3).

La figure 4 reprend les 2 principaux règlements résumés à la figure 1 et démontre leur application dans la zone C1845. Ainsi, au niveau du Schéma d'aménagement et de développement révisé (Règlement n° 1000) de la Ville de Sherbrooke, cette zone C1845 apparaît, depuis 2014, dans une affectation au sol qui permet notamment la présence de commerces non structurants, c'est-à-dire des commerces de moins de 5 000 mètres carrés. Or, il apparaît que la conformité à la structure commerciale proposée au Schéma d'aménagement et de développement révisé dans la zone concernée n'est pas entièrement respectée.

1. VUE D'ENSEMBLE

FIGURE 4 – RÉSUMÉ DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE À LA ZONE C1845



1.3 DIFFÉRENCES ENTRE LES CLASSES D'USAGES C-1 ET C-2 DANS LE RÈGLEMENT N° 1200 DE ZONAGE ET DE LOTISSEMENT DE LA VILLE DE SHERBROOKE

Les « grilles des usages et des normes » font partie intégrante du Règlement n° 1200 (voir annexe 2). Chaque grille est liée à un numéro de zone. Elle répertorie tous les usages permis dans cette zone. Ce règlement prévoit plusieurs classes d'usages⁷, dont des usages liés à l'habitation (classes « H-x »), aux commerces (classes « C-x »), aux industries (classes « I-x »), et des sous-classes dans chacune de ces classes.

Deux (2) principales classes d'usages commerciaux permettent des « commerces de détail et de service », soit les classes C-1 et C-2. Le tableau 1 compare les usages permis dans la classe C-1 avec ceux permis dans la classe C-2.

⁷ Se référer au Chapitre 3 – Classification des usages, du Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke ([Règlement-1200- texte.pdf \(maruche.ca\)](#)).

TABLEAU 1 – COMPARAISON DES USAGES PERMIS AUX CLASSES C-1 ET C-2

C-1 (Commerce de détail et service de proximité)	C-2 (Commerce de détail et service en général)
300 m ² de superficie maximale de plancher ou 100 m ² pour un restaurant (L'aire au sol d'un centre commercial est limitée à 2 000 m ²)	Aucune limite de superficie
C-100 Produits alimentaires : dépanneur, boucherie, charcuterie, pâtisserie, boulangerie, fromagerie, poissonnerie, fruiterie, produits naturels, chocolaterie C-101 Restauration, sans service au volant : restaurant, prêt-à-emporter, traiteur C-102 Produits du tabac, de journaux, de revues et de menus articles C-103 Guichet automatique C-104 Salon de beauté, de coiffure, de bronzage et de massage C-105 Fleuriste C-106 Buanderie et nettoyage à sec : nettoyeur C-107 Entretien de chaussures et d'articles en cuir : cordonnerie C-108 Modification et réparation de vêtements et d'accessoires : couturier et bijoutier C-109 Location de films, de jeux vidéo et de matériel audiovisuel C-110 Écoles de danse, de coiffure et d'esthétique, d'art et de musique, de conduite automobile et de formation spécialisée C-111 Toilettage pour animaux domestiques	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> Toute la classe d'usages C-1, sans aucune limite de superficie </div> <div style="text-align: center; margin: 5px 0;">+</div> C-200 Produits alimentaires, à l'exclusion des marchés publics C-201 Restauration, pouvant comprendre un service au volant C-202 Vêtements et accessoires C-203 Médicaments et produits personnels C-204 Articles de sports, de loisirs et jouets C-205 Produits de décoration C-206 Menus articles C-207 Produits d'ameublements et accessoires C-208 Produits de matériel informatique, électrique et d'éclairage C-209 Animalerie C-210 Quincaillerie, serrurier et affûtage

À la lecture de ce tableau, il est possible de noter que :

- la classe d'usages C-2 comprend la classe d'usages C-1. Ces 2 classes partagent plusieurs usages en commun. Concernant ces usages communs, les classes se différencient uniquement par le fait que la classe C-2 n'indique aucune limite de superficie alors que pour la classe C-1, le commerce devra avoir une superficie maximale de plancher de 300 mètres carrés;
- la classe d'usages C-2 permet également d'autres usages non permis dans la classe d'usages C-1, dont la restauration pouvant comprendre un service au volant (C-201);
- les épicerie de plus de 300 mètres carrés sont permises uniquement dans une zone qui permet la classe C-2 ou la sous-classe C-200.

Pour la classe d'usages C-2, aucune précision n'a été apportée en termes de limite. La Ville fixe parfois de telles limites par une note dans la grille des usages et des normes⁸, ou une « disposition spécifique » à cette zone⁹. Par exemple, j'ai identifié au règlement actuel :

- 5 zones pour lesquelles l'usage C-2 était limité à 500 mètres carrés par bâtiment;
- 4 zones pour lesquelles l'usage C-2 était limité à 1 000 mètres carrés par bâtiment.

8 Se référer à la note « usage spécifiquement permis », à la note « usage spécifiquement prohibé » ou à la « note usage » sur chacune des grilles des usages et des normes qui font partie intégrante du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke* (exemple annexe 2).

9 Se référer au Chapitre 17 - Dispositions spécifiques, du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*.

1.4 ÉVOLUTION DES USAGES PERMIS DANS LA ZONE C1845 ET CONTEXTE DU RÈGLEMENT N° 1200

La classe d'usages C-2 est présente dans la grille des usages de la zone C1845 depuis l'adoption du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*, le 20 février 2017.

Il est important de souligner que le projet de Règlement n° 1200 était un projet d'envergure et complexe pour la Ville de Sherbrooke, qui se déroulait dans un contexte particulier où les délais étaient très serrés.

- La fusion municipale datait de plus de 14 ans. Les employés chargés de faire appliquer les règlements municipaux travaillaient avec 10 cadres normatifs différents s'appliquant aux différentes municipalités formant la Ville fusionnée.
- En octobre 2014, la Ville avait adopté le Schéma d'aménagement et de développement révisé. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que, dans les 2 ans qui suivent l'entrée en vigueur du Schéma révisé, la Ville devait adopter son règlement de zonage. Cette échéance se terminait en octobre 2016.
- Le 21 septembre 2015, la Ville avait retiré le projet de *Règlement n° 1100 de zonage et de lotissement*. Ce projet était la 2^e tentative de la Ville pour faire adopter un règlement de zonage uniformisé à la suite de la fusion municipale de 2002. Dans les faits, le projet de Règlement n° 1200 était la 3^e tentative à cet égard. Selon des témoignages recueillis, cette situation exerçait une pression additionnelle sur la Ville qui devait, tout en tenant compte des commentaires des groupes d'intérêts et des citoyens, faire adopter le projet de Règlement n° 1200 dans le délai requis.
- La Ville avait dédié une équipe à ce projet. Les ressources étaient issues principalement du Service de la planification et de la gestion du territoire et du Service des affaires juridiques.
- Le projet de Règlement n° 1200 devait suivre toutes les étapes prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. À compter du mois de mai 2016, le projet a fait l'objet de plusieurs consultations publiques, de présentations aux élus de chacun des secteurs, de consultations au comité consultatif d'urbanisme ainsi que d'approbations au conseil municipal. En décembre 2016, le Service de la planification et de la gestion du territoire avait reçu plus de 815 demandes de modification à analyser venant de 246 demandeurs.

Le tableau 2 expose quelques données qui reflètent l'envergure et la complexité de ce règlement.

TABEAU 2 – STATISTIQUES EN LIEN AVEC LE RÈGLEMENT N° 1200 (DÉCEMBRE 2021)

RÈGLEMENT DE ZONAGE ET LOTISSEMENT
RÈGLEMENT N° 1200
Le territoire de 366 kilomètres carrés de la Ville est divisé en plus de 1 900 zones, soit 1 962 pages de grilles des usages et des normes.
Le texte du règlement prévoit : <ul style="list-style-type: none">- 8 groupes d'usages divisés en- 46 classes d'usages réparties en- 235 sous-classes d'usages
Chaque grille des usages et des normes octroie jusqu'à 20 usages.
Plus de 500 notes standards sont prévues et peuvent être utilisées dans une zone pour préciser un usage, une superficie ou une autre particularité.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*¹⁰, j'ai réalisé une mission spéciale d'audit portant sur les faits et circonstances liés à l'attribution d'une classe C-2 au *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke* pour la zone C1845. J'ai réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenues par CPA Canada.

Les objectifs de ma mission visaient à déterminer si les faits et circonstances entourant l'octroi de l'usage C-2 « Commerce de détail et de service en général », dans la zone C1845 du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*, étaient conformes aux processus usuels en la matière. Ils n'avaient pas pour objet de questionner la validité dudit règlement puisque depuis son entrée en vigueur, ce règlement est considéré conforme. De plus, j'ai recueilli des faits pouvant confirmer ou invalider les soupçons d'actes répréhensibles entourant l'octroi de cet usage.

2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et elle peut émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugé valables dans les circonstances. Ils sont exposés à l'annexe 3 de ce rapport.

La vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle 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. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

2.2 INFORMATIONS UTILISÉES

Les constatations décrites dans ce rapport sont fondées sur les documents auxquels j'ai eu accès, tels que la documentation disponible au dossier de refonte du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke* pour la zone C1845, des courriels, des procès-verbaux de rencontres de différents comités et instances décisionnelles de la Ville, la réglementation en vigueur, des analyses préparées par des services de la Ville de Sherbrooke ou de tiers ainsi que sur les témoignages obtenus lors de diverses entrevues que j'ai réalisées.

J'ai rencontré au total 27 personnes afin d'obtenir des informations de différentes natures. Quinze (15) de ces personnes étaient des employés et des élus en 2016 ou au début de l'année 2017, ce qui m'a permis de bien comprendre le contexte et les décisions de l'époque. Les autres personnes sollicitées sont des employés et des élus de la Ville, actuels ou ayant été en fonction dans les derniers mois, ainsi que des tiers ayant des intérêts divers par rapport à la zone C1845. Je considère avoir rencontré tous les gens ayant pu avoir une participation ou un intérêt particulier à l'époque des faits que je devais analyser. Toutes les personnes sollicitées m'ont offert une excellente collaboration.

¹⁰ Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap-19, à jour au 31 octobre 2021.

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

3.1 PRINCIPAUX CONSTATS

L'octroi de l'usage C-2 « Commerce de détail et de service en général » dans la zone C1845 a été fait conformément au processus de la refonte réglementaire en vigueur à l'époque. Toutefois, à mon avis, une erreur est présente dans le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* adopté en février 2017, car la grille des usages et des normes de cette zone ne reflète pas parfaitement les orientations de l'époque, tant du point de vue des demandes citoyennes que du Schéma d'aménagement.

Plusieurs demandes en lien avec la réglementation de zonage touchant cette zone se sont déroulées entre le 4 mai 2016 et le 20 février 2017, date de l'adoption du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*. Ces multiples demandes, ainsi que le contexte de l'époque, notamment l'obligation de résultat quant à l'adoption du 3^e projet de règlement de zonage, ont fait en sorte que la Ville a autorisé plusieurs classes d'usages qui se sont appliquées à l'ensemble de la zone C1845, dont la classe d'usages C-2 qui permet plusieurs types de commerces. (section 3.2)

À mon avis, lors de l'ajout de la classe d'usages C-2 (Commerces de détail et de service en général) dans la zone C1845, la problématique principale du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* est de ne pas avoir limité la surface maximale au sol de chacun des commerces de détail autorisés dans cette zone. Afin d'être conforme aux orientations de l'époque dans le secteur et au Schéma d'aménagement, la grille des usages et des normes de la zone C1845 aurait dû préciser une limite de superficie au sol permise pour chaque commerce de classe C-2. (section 3.3)

En fonction des faits recueillis et de mes analyses, je conclus que l'incohérence relevée entre le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* et les orientations générales au Schéma d'aménagement est liée à une erreur administrative. D'ailleurs, cette même situation se retrouve dans 25 autres zones de la Ville, qui sont situées au cœur de « pôles commerciaux de voisinage » selon le Schéma d'aménagement. (section 3.4)

Enfin, à la suite de mes analyses et des rencontres effectuées dans le cadre de mes travaux, rien ne me porte à croire qu'il y a eu présence d'actes répréhensibles de la part de personnes ayant participé de près ou de loin à l'octroi de la classe d'usages C-2, sans limitation de superficie, dans la zone C1845. (section 3.5)

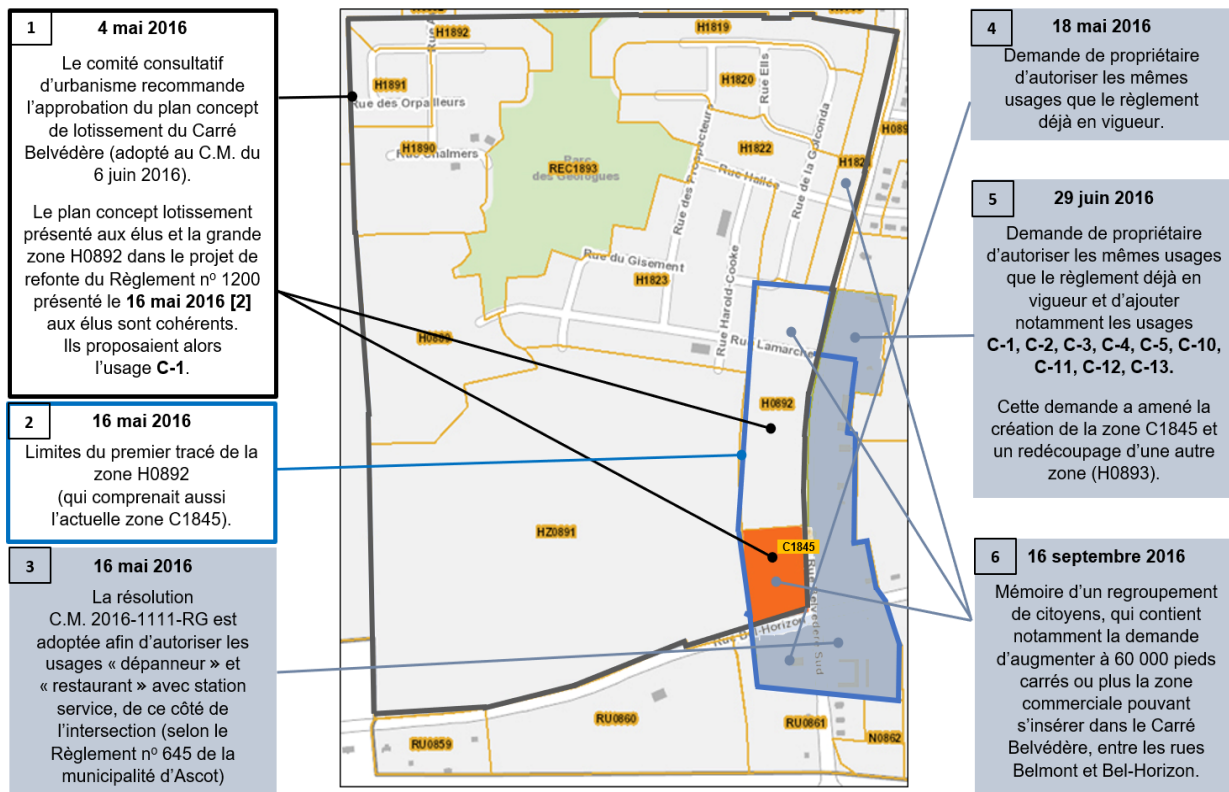
3.2 CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS SIGNIFICATIFS DANS LE SECTEUR

Plusieurs demandes en lien avec la réglementation de zonage touchant cette zone se sont déroulées entre le 4 mai 2016 et le 20 février 2017, date de l'adoption du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*. Ces multiples demandes, ainsi que le contexte de l'époque, notamment l'obligation de résultat quant à l'adoption du 3^e projet de règlement de zonage, ont fait en sorte que la Ville a autorisé plusieurs classes d'usages qui se sont appliquées à l'ensemble de la zone C1845, dont la classe d'usages C-2 qui permet plusieurs types de commerces.

Il faut d'abord savoir que le 1^{er} juillet 2015, une demande de modification du règlement de zonage de l'ancienne municipalité d'Ascot avait été formulée par écrit par les promoteurs du Carré Belvédère. Par cette demande, antérieure au processus d'élaboration du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*, les promoteurs souhaitaient principalement que la Ville permette les épicerie d'une superficie maximale de 3 000 mètres carrés dans la zone commerciale du Carré Belvédère ainsi que les quincailleries. Le 21 mars 2016, il a été résolu par le conseil municipal de la Ville de Sherbrooke que la procédure d'amendement du règlement de zonage de l'ancienne municipalité d'Ascot¹¹ ne soit pas entreprise¹². En conséquence, le règlement antérieur au Règlement n° 1200 ne permettait pas la construction d'une épicerie sur cette portion de terrain du Carré Belvédère. Les promoteurs du Carré Belvédère ont porté à mon attention que le procès-verbal officialisant le refus de leur demande n'était pas disponible sur le site Internet de la Ville de Sherbrooke¹³.

Toutefois, plusieurs demandes et décisions ont eu un impact sur les usages permis dans la zone C1845. Celles-ci ont toutes eu lieu presque en même temps que l'approbation du plan concept du Carré Belvédère, soit à compter de mai 2016 et dans les mois suivants. Il est important de rappeler que la classe d'usages C-2 est beaucoup plus large que les épicerie; elle permet aussi plusieurs autres types de commerces de détail tels que présentés dans le tableau 1. La figure 5 résume quelques faits saillants pertinents en lien avec mes constats.

FIGURE 5 – DÉCISIONS OU ÉVÉNEMENTS CLÉS EN LIEN AVEC L'ACTUELLE ZONE C1845



11 Règlement de zonage n° 645 de la municipalité d'Ascot.

12 Résolution C.M. 2016-1679-00 « Demande d'amendement au Règlement n° 645 de zonage (Ascot), zones commerciales (CC-1, CC-4, CC-5 et CC-6 (Bimon et Gestion L. Élias par M. Donald Bonsant, urbaniste) », 21 mars 2016.

13 En date de ma validation, le 16 décembre 2021, ce procès-verbal était effectivement absent du site de la Ville. Il y a été ajouté depuis.

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

À mon avis, la combinaison de ces demandes et de ces événements, au cœur d'une refonte réglementaire d'envergure, a pu être la cause de l'incohérence actuellement relevée.

Plan concept Carré Belvédère

Le 4 mai 2016¹⁴, le comité consultatif d'urbanisme a recommandé au conseil municipal l'adoption du plan concept de lotissement du Carré Belvédère (voir la note 1 sur la figure 5).

- Cette étape est habituelle et visait à ce que le conseil municipal approuve le projet à haut niveau, ce qui a été fait le 6 juin 2016¹⁵. Depuis ce temps, les promoteurs ont présenté, selon les processus habituels de la Ville, des plans plus détaillés afin de faire approuver par la Ville les différentes phases de leur projet.
- Il est clairement mentionné aux procès-verbaux du comité consultatif d'urbanisme du 4 mai 2016 et du conseil municipal du 6 juin 2016 que la recommandation et l'approbation du plan concept par les élus étaient conditionnelles à ce que les usages apparaissant au plan soient autorisés en vertu du processus d'adoption du Règlement n° 1200, ce qui est cohérent avec le contexte qui m'a été décrit.
- À cet égard, des témoignages et la documentation confirment qu'il a été décidé par la Ville que les consultations initiales liées au zonage du projet Carré Belvédère s'inscriraient à l'intérieur du processus d'adoption du projet de Règlement n° 1200, plutôt que de faire l'objet d'une consultation publique distincte pour ce plan concept. Cette inclusion du projet à l'intérieur du processus de consultation lié au Règlement n° 1200 a été confirmée par écrit aux promoteurs le 13 mai 2016. À la même date, des citoyens qui résident à proximité du terrain concerné par le projet de développement ont été invités par la Ville à une première soirée d'information qui s'est tenue le 18 mai 2016.
- Le plan concept de lotissement proposé par les promoteurs incluait donc déjà les usages négociés avec le Service de la planification et de la gestion du territoire selon les terminologies du Règlement n° 1200 en préparation (par exemple, la classe d'usages C-1), plutôt que les terminologies de l'ancien règlement toujours en vigueur dans le secteur d'Ascot.
- Par conséquent, les promoteurs du Carré Belvédère n'avaient pas à faire d'autres représentations dans le cadre du processus de consultation publique pour le Règlement n° 1200 puisque l'ensemble de leur projet était déjà inclus dans la proposition du Règlement n° 1200 et pouvait faire l'objet de commentaires des citoyens¹⁶.
- Il faut rappeler que le projet Carré Belvédère chevauche plusieurs zones du projet de Règlement n° 1200. Le terrain nord-ouest au coin de la rue (zone en orange sur la figure 5) était à ce moment inclus dans une grande zone H0892, qui couvrait la partie sud-est du Carré Belvédère et d'autres

14 Résolution C.C.U. 2016-2339-00 « Approbation d'un plan concept de lotissement, zones résidentielles Ra-34, Ra-35, Rab-1 Rab-3, Rab-5, Rab-6, zones commerciales Cb-1, Cb-3, Cc-1, Cc-4 à Cc-6 et zone publique P-5 du Règlement n° 645 de zonage (Ascot) (Entreprises Bimon inc. et Gestion L. Élias) », 4 mai 2016.

15 Résolution C.M. 2016-2014-00 « Approbation d'un plan concept de lotissement, zones résidentielles Ra-34, Ra-35, Rab-1 Rab-3, Rab-5, Rab-6, zones commerciales Cb-1, Cb-3, Cc-1, Cc-4 à Cc-6 et zone publique P-5 du Règlement n° 645 de zonage (Ascot) (Entreprises Bimon inc. et Gestion L. Élias) », 6 juin 2016. Cette décision a été abrogée le 4 juillet 2016, mais l'abrogation ne concerne pas l'objet du présent rapport.

16 La dernière trace des demandes des promoteurs en matière de zonage et qui avaient été refusées en mars 2016, est sur le tableau présenté au comité de consultation d'urbanisme le 4 mai 2016. Cela est conforme au processus de l'époque, tel qu'il m'a été décrit, car de nouveaux tableaux ont été développés pour résumer les demandes des parties prenantes dans le cadre des consultations publiques, qui ont débuté à la fin du mois de mai 2016, notamment le « Tableau d'analyse des demandes reçues en regard du projet de *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* ».

terrains voisins. Les limites de cette zone H0892 ont par la suite subi quelques modifications au cours de la période de consultations publiques, dont la création de la zone C1845 (voir la figure 3).

Processus de consultation publique du projet de Règlement n° 1200

Le 16 mai 2016, le premier projet de *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* a été rendu public (voir la note 2 sur la figure 5). Cela a démarré le processus de consultation publique, qui s'est déroulé du 1^{er} juin 2016 jusqu'à la fin de l'automne de la même année.

- Le projet de zone H0892 datant du 16 mai 2016 contenait alors uniquement la classe d'usages C-1, soit celle qui correspond notamment au plan concept de lotissement présenté par les promoteurs du Carré Belvédère¹⁷.
- Deux (2) propriétaires de terrain de la zone H0892 ainsi qu'un regroupement de citoyens ont présenté des demandes officielles en lien avec cette zone (voir les notes 4, 5 et 6 sur la figure 5). La documentation au dossier confirme que les 2 demandes des propriétaires de terrains dans cette zone ont mené à scinder la zone H0892 en 2 parties. Le but était de créer une zone à prédominance commerciale pour permettre d'autres usages. Cet objectif a été atteint avec la création de l'actuelle zone C1845, qui a été présentée aux élus (voir la note B sur la figure 3).
- Le coin de rue nord-ouest, inclus dans le projet Carré Belvédère (zone orange sur la figure 5), a été regroupé dans cette nouvelle zone C1845, plutôt qu'avec le reste de l'actuelle zone H0892. Depuis 2014, ce coin de rue apparaît au périmètre urbain « développé » de la Ville, comme c'est le cas pour tous les terrains qui composent l'actuelle zone C1845. Il était naturel de traiter ce terrain comme les 3 autres coins de l'intersection Belvédère et Bel-Horizon. Pour sa part, l'actuelle zone H0892 faisait plutôt partie des zones de « développement urbain », qui seraient construites dans le futur selon un ordre déterminé par le Service de la planification et de la gestion du territoire. L'actuelle zone H0892 ne comprend donc que des terrains identifiés « à développer » selon les plans de la Ville.
- Dans les faits, l'inclusion de ce coin de rue du Carré Belvédère à la nouvelle zone C1845 a aussi eu pour conséquence de se voir attribuer, à tort ou à raison, tous les usages commerciaux accordés aux autres terrains de cette nouvelle zone C1845.
- Il est difficile de déterminer, plus de 5 ans après les décisions de 2016, la signification précise de toutes les notes « favorables en partie » qui résument les discussions avec les élus. Ces notes se retrouvent dans le « Tableau d'analyse des demandes reçues en regard du Projet de *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* ». Il s'agit d'un document public daté du 19 décembre 2016. Le fait que ces notes soient sommaires peut contribuer aux questionnements actuellement en suspens dans ce dossier.
- Je note que la demande du Regroupement des citoyens pour l'aménagement durable de l'arrondissement du Mont-Bellevue s'est conclue explicitement par la confirmation que « la zone commerciale sera agrandie et de nouveaux usages commerciaux seront accordés. À la suite des demandes de citoyens, des usages spécifiques seront autorisés¹⁸. » Il faut savoir que le regroupement des citoyens du secteur s'était positionné dans un mémoire en faveur de l'implantation dans le secteur de divers commerces de détail complémentaires à ce qui était déjà existant. Je n'ai pu retracer d'indication écrite plus précise sur des classes d'usages qui auraient été accordées spécifiquement en lien avec les besoins exprimés par les citoyens d'avoir des

17 Cette classe d'usages C-1 est toujours la seule classe commerciale autorisée dans la zone H0892 actuelle.

18 Tableau d'analyse des demandes reçues en regard du projet de *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement*.

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

commerces tout le long de Belvédère Sud, entre les rues Belmont et Bel-Horizon. Compte tenu de la nature des commerces suggérés par les citoyens, la classe d'usages C-2 était nécessaire pour répondre à leurs demandes, notamment pour permettre les pharmacies.

- Selon des témoignages recueillis, les demandes citoyennes ont eu un réel impact sur le zonage accordé à l'automne 2016. Cela s'est traduit par l'ajout de plusieurs classes dans des zones, et ce, même si la documentation écrite manque de justifications détaillées. Un des principaux critères pour l'acceptation de ces demandes était d'ajouter des classes ou sous-classes dont la compatibilité avec les usages existants ne posait pas problème. Cela permettait alors de répondre aux préoccupations des citoyens du secteur qui souhaitent maintenir leurs droits acquis et de favoriser l'adoption du règlement. Le règlement de l'ancienne municipalité d'Ascot permettait dans le secteur des usages liés notamment aux produits de construction et d'équipements de ferme, entrepôts, services commerciaux et industriels ainsi que services reliés aux véhicules automobiles¹⁹. Aucun de ces usages anciennement permis ne retrouve d'équivalent dans la classe C-2 du Règlement n° 1200. Au moins un propriétaire a demandé spécifiquement l'ajout de la classe d'usages C-2 dans la zone C1845. À mon avis, la décision d'ajouter plusieurs classes commerciales dans la zone C1845 qui comprenait des commerces divers est cohérente avec le contexte général de l'époque.
- Par ailleurs, si le but avait été uniquement de permettre la construction d'une épicerie de grande surface dans le secteur, je note que l'ajout de la sous-classe d'usages C-200 aurait été suffisant pour atteindre cet objectif précis. Ainsi, il n'était pas nécessaire d'ajouter toute la classe d'usages C-2 dans la zone C1845. Je note surtout que l'ajout de la classe C-2 au complet a été accompagné en même temps de l'addition des classes d'usages C-3, C-8 et C-10 au complet, en plus des sous-classes C-701, C-1101, C-1113, C-1203, C-1207, C-1209, C-1213 et C-1216 (annexe 4). L'ajout de plusieurs classes commerciales en bloc est cohérent avec la note indiquant que « de nouveaux usages commerciaux seront ajoutés » et avec le contexte dans lequel la priorité de la Ville était l'acceptation du projet de *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement*.

Zonage Ascot

Également, le 16 mai 2016, le règlement de zonage de l'ancienne municipalité d'Ascot²⁰ a été modifié pour une partie de cette zone au coin sud-est des rues Bel-Horizon et Belvédère (voir la note 3 sur la figure 5).

- Cette modification ajoutait le droit de construire un établissement relié à la restauration et à la consommation de boisson alcoolisée ainsi qu'un dépanneur.
- Un bâtiment de 418 mètres carrés, combinant un restaurant avec service au volant et une station-service, y est construit depuis 2017. Sous le Règlement n° 1200, il s'agit d'un bâtiment qui exige à la fois les classes d'usages C-2²¹ et C-8²².
- Il n'est pas anormal que la classe C-2 ait été accordée dans la zone C1845. Au moment de l'adoption du Règlement n° 1200, la demande de permis était en traitement pour cette construction. En conséquence, il aurait pu être difficile pour la Ville de justifier de restreindre les

19 Se référer au détail des usages A.3, B.1, C.3, C.4a, C.4b décrits à l'article 6.2 de l'ancien Règlement n° 645 de la municipalité d'Ascot. Ces usages étaient permis notamment dans les zones commerciales numérotées CC-2 et CC-5 sous la réglementation d'Ascot. Ces 2 zones font partie intégrante de la zone C1845 sous le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*.

20 Ce Règlement n° 645 régissant le zonage du territoire de l'ancienne municipalité d'Ascot était applicable dans le secteur jusqu'à la mise en vigueur du Règlement n° 1200 de la Ville de Sherbrooke, soit le 9 mai 2017.

21 Comprend la sous-classe C-201 : « Restauration, pouvant comprendre un service au volant ».

22 C-8 : « Commerce relié au débit d'essence ».

commerces de cette zone à une classe C-1 comportant un maximum de 300 mètres carrés, alors qu'elle avait accordé la permission récente de construire un bâtiment d'environ 418 mètres carrés.

- Par ailleurs, je n'ai relevé aucun autre commerce faisant partie de la classe d'usages C-2 au moment de l'adoption du Règlement n° 1200.

En conséquence, je comprends que plusieurs demandes simultanées ont contribué à la présence de la classe d'usages C-2 et de plusieurs autres classes d'usages commerciales, sur l'ensemble du territoire de la zone C1845 (annexe 4). Je retiens principalement que :

- lorsqu'une décision confirme l'ajout d'une classe d'usages dans une zone, cette décision prend effet pour tous les terrains au sein de cette zone;
- des propriétaires et des groupes de citoyens ont fait des demandes officielles qui ont mené à la création d'une nouvelle zone commerciale C1845 et de plusieurs classes d'usages commerciaux au sein du Règlement n° 1200;
- la réglementation en vigueur dans l'ancienne municipalité d'Ascot pour une portion des terrains de cette zone a été modifiée afin de permettre la construction d'un dépanneur et d'un restaurant avec service au volant de 418 mètres carrés. Cela a pu avoir des conséquences sur la décision finale d'octroyer une classe d'usages C-2 dans la zone C1845 sous la nouvelle réglementation;
- ces informations étaient disponibles pour les élus et le public lors de l'adoption du Règlement n° 1200.

3.3 NATURE DE L'INCOHÉRENCE ENTRE LES RÉGLEMENTATIONS

À mon avis, lors de l'ajout de la classe d'usages C-2 (Commerces de détail et de service en général) dans la zone C1845, la problématique principale du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* est de ne pas avoir limité la surface maximale au sol de chacun des commerces de détail autorisés dans cette zone. Afin d'être conforme aux orientations de l'époque dans le secteur et au Schéma d'aménagement, la grille des usages et des normes de la zone C1845 aurait dû préciser une limite de superficie au sol permise pour chaque commerce de classe C-2.

Comme démontré au tableau 1, les usages autorisés à la classe C-2 « Commerce de détail et de service en général » incluent la construction de différents types de commerces de détail et de service, sans limites quant à la superficie de plancher de l'établissement commercial²³. Ainsi, l'usage actuel autorisé dans cette classe pourrait inclure la construction, par exemple :

- une boulangerie de 301 mètres carrés (3 240 pieds carrés);
- une pharmacie de 3 000 mètres carrés (32 292 pieds carrés);
- une épicerie de 4 000 mètres carrés (43 056 pieds carrés).

Les rencontres tenues avec les employés et les élus de l'époque démontrent clairement qu'il n'y avait pas d'intention d'accorder la permission de construire un commerce de « grande surface » dans le secteur.

²³ Il est à noter que les commerces de plus de 5 000 mètres carrés sont considérés comme des commerces régionaux au Règlement de zonage n° 1200. Ces commerces sont autorisés uniquement dans certaines zones (Chapitre 6, Section 2, article 6.2.1 Commerce régional). La zone C1845 ne peut pas accueillir de commerces régionaux.

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

Par contre, la définition de ce qu'est un commerce de « grande surface », et surtout, la perception de la limite entre une grande, une moyenne ou une petite surface, diffère parmi les personnes rencontrées.

À mon avis, les principales causes de ces perceptions divergentes sont les suivantes :

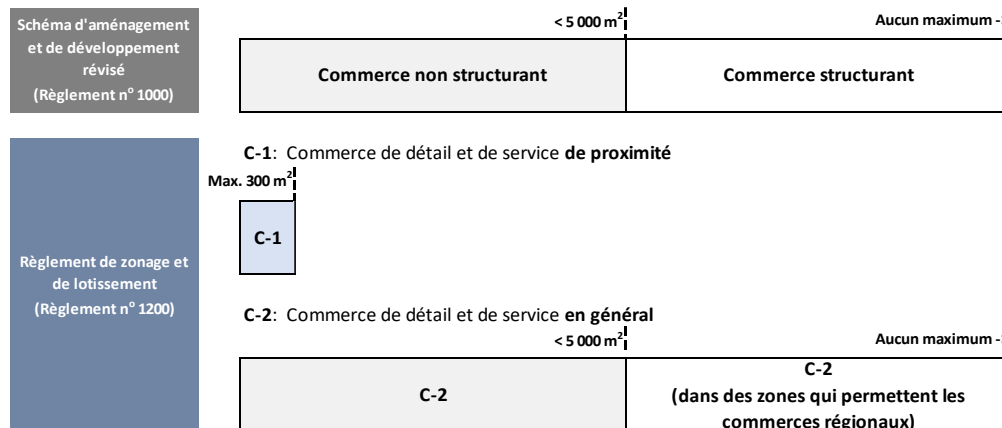
- Le Schéma d'aménagement (Règlement n° 1000) et le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* n'utilisent pas la même terminologie. (section 3.3.1)
- Le Schéma d'aménagement contient plusieurs grandes orientations, dont 2 qui ne sont pas parfaitement alignées. En effet, la vision générale des « pôles commerciaux » est rédigée dans une terminologie qui n'a aucun équivalent dans la norme générale des « affectations au sol ». Cela ajoute un niveau de complexité additionnel, qui peut nuire à une compréhension commune des commerces permis ou non dans le secteur. (section 3.3.2)
- Le débat marquant à l'époque portait sur l'intérêt de modifier la vocation du pôle commercial à l'intersection des rues Belvédère Sud et Bel-Horizon afin de permettre la création d'un nouveau « pôle de quartier » à cet endroit²⁴. Cette modification aurait éventuellement pu entraîner le déplacement de certains commerces situés au cœur du quartier (coin de Belvédère Sud et Thibault) vers le coin Belvédère Sud et Bel-Horizon, soit à environ 2 kilomètres au sud. Commerce Sherbrooke avait recommandé de laisser le pôle de quartier au coin de Belvédère Sud et Thibault, notamment pour une question d'accessibilité. Par contre, des personnes rencontrées, qui étaient près du dossier, sont d'avis que les besoins du secteur pouvaient favoriser l'installation de plusieurs types de commerces à l'intersection des rues Belvédère Sud et Bel-Horizon. (section 3.3.3)

3.3.1 Terminologie différente entre le Règlement n° 1000 et le Règlement n° 1200

Le Schéma d'aménagement (Règlement n° 1000) et le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* n'utilisent pas la même terminologie.

Les termes « commerce de proximité » et « commerce non structurant » peuvent avoir l'air similaires dans le langage courant. Par contre, au niveau réglementaire, ils ne représentent pas les mêmes limites de superficie. La figure 6 les compare.

FIGURE 6 – DIFFÉRENCES DE TERMINOLOGIES LIÉES AUX COMMERCES DE PROXIMITÉ ET À CEUX NON STRUCTURANTS



²⁴ Un « pôle commercial de quartier » a une desserte plus grande que le « pôle commercial de voisinage ». Il peut compter de 10 à 20 commerces et la superficie totale de ceux-ci peut atteindre entre 20 000 et 100 000 pieds carrés (annexe 5).

À la lecture de cette figure, il est possible de noter que le maximum de superficie autorisée pour un « commerce de proximité » (moins de 300 mètres carrés) représente seulement 6 % de la superficie permise pour un « commerce non structurant » (moins de 5 000 mètres carrés). L'écart de superficie est significatif, même si les deux termes peuvent sembler être des synonymes pour un non-initié à ces règlements.

Dans les tableaux résumant les consultations publiques présentés aux élus avant l'adoption du Règlement n° 1200, je remarque que la conformité au Schéma d'aménagement de chacune des demandes des citoyens a été analysée par le Service de la planification et de la gestion du territoire, comme requis. La permission d'accorder une classe C-2 était effectivement possible, car le Schéma d'aménagement permettait des commerces d'une superficie pouvant atteindre jusqu'à 5 000 mètres carrés dans ce secteur. Il revient au plan d'urbanisme²⁵ ou au règlement de zonage d'être plus restrictif dans les superficies, lorsque cela est requis dans un secteur.

Les personnes rencontrées ont affirmé qu'il n'était pas question de retrouver à cette intersection des commerces de détail à grande surface, car ces commerces sont concentrés dans des zones précises de la Ville²⁶. Par contre, ces personnes ne pouvaient pas me confirmer la taille des commerces qui était jugée acceptable à l'intersection Belvédère Sud et Bel-Horizon. De plus, au moins une personne a mentionné qu'il y avait des demandes de commerces « à proximité », ce qui signifiait de façon plus générale « à courte distance des habitations ». Cette expression n'est donc aucunement liée à la superficie maximale du ou des commerces qui devraient s'établir dans le secteur. Dans la réglementation, la notion de « commerce de proximité » comporte une limite très précise, fixée à 300 mètres carrés au sol.

Aux termes de mes rencontres et travaux, je constate qu'il n'y a aucune trace d'une analyse visant à déterminer si le secteur devait limiter la superficie des commerces de détail et de service à un maximum de 300 mètres carrés (« commerce de proximité »). Il n'y a aucune trace non plus d'une analyse visant à déterminer s'il était nécessaire d'imposer une quelconque limite de superficie, entre 301 et 5 000 mètres carrés. Une telle analyse aurait pu mener à déterminer la superficie au sol maximale souhaitée pour les commerces dans cette zone.

Ces différences de terminologies, plutôt techniques, entre les 2 principaux règlements, peuvent avoir été la source de perceptions erronées. Cela peut également contribuer à la confusion actuelle entourant les différentes façons de nommer les commerces de détail permis dans cette zone.

3.3.2 Terminologie différente entre la structure commerciale proposée et le Règlement n° 1000

Le Schéma d'aménagement contient plusieurs grandes orientations, dont 2 qui ne sont pas parfaitement alignées. En effet, la vision générale des « pôles commerciaux » est rédigée dans une terminologie qui n'a aucun équivalent dans la norme générale des « affectations au sol ». Cela ajoute un niveau de complexité additionnel, qui peut nuire à une compréhension commune des commerces permis ou non dans le secteur.

²⁵ Comme mentionné précédemment, à la Ville de Sherbrooke, le Schéma d'aménagement comprend le plan d'urbanisme.

²⁶ Ces commerces se trouvent dans des affectations « commerciales et de service régional ».

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

Selon les entrevues réalisées :

- les orientations émises par Commerce Sherbrooke, et reprises dans le Schéma, demandent de tenir compte du cumul des superficies d'un groupe de commerces dans un secteur;
- par contre, le Service de la planification et de la gestion du territoire utilise principalement dans ses analyses une autre section du Schéma d'aménagement, celle qui classe le territoire en affectations au sol et en fonctions autorisées pour chacun des bâtiments individuellement.

La figure 7 compare les 2 concepts, tous deux présents dans le Règlement n° 1000.

FIGURE 7 – LIEN ENTRE LA STRUCTURE COMMERCIALE PROPOSÉE PAR COMMERCE SHERBROOKE (ANNEXE 5) ET LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT RÉVISÉ (FIGURE 6 ET ANNEXE 6)

Structure commerciale proposée		Schéma d'aménagement et de développement révisé	
Règlement n° 1000 (Tableau 13 - Structure commerciale proposée)		Règlement n° 1000 (Tableau 14 - Grille des grandes affectations et fonctions)	
Commerce Sherbrooke 2012		Ville de Sherbrooke 2014	
Pôle commercial « de voisinage »		Affectation au sol: résidentielle de moyenne densité	
Nombre de commerces	3 à 10 commerces	Non précisé	Commerce non structurant: inférieur à 5 000 mètres carrés
Superficie totale pour tous les commerces	Entre 2 000 et 20 000 pieds carrés (conversion: entre 185 et 1 858 mètres carrés)		
Superficie maximale par commerce	Non précisé		

À la lecture de cette figure, il est possible de remarquer qu'il est difficile de faire le lien entre le concept du « pôle commercial de voisinage » et l'affectation au sol utilisée par le Service de la planification et de la gestion du territoire.

- La zone commerciale doit être analysée en additionnant la superficie de tous les commerces dans la zone.
- Pour sa part, la grille de travail du Règlement n° 1000 oriente l'analyse sur chacun des bâtiments individuellement, ce qui semble un outil plus pratique pour analyser les demandes de permis liées à un bâtiment.

Par exemple, en 2016, la zone C1845 comptait déjà au moins 7 commerces dont la superficie totale n'a pas été calculée. J'ai compris que la notion de « structure commerciale proposée » est plutôt difficile à appliquer en pratique dans un secteur qui compte déjà des commerces en place depuis plusieurs années.

Dans un avis émis en 2021, Commerce Sherbrooke (aujourd'hui Entreprendre Sherbrooke) a réitéré la position émise en 2016 relativement à la vocation projetée du pôle commercial à l'intersection des rues Belvédère et Bel-Horizon. Cette fois, sa recommandation était de limiter à 150 mètres carrés la superficie maximale par occupant. Cette balise de 150 mètres carrés n'apparaît ni au Schéma d'aménagement et de développement révisé ni au règlement de zonage de la Ville. Commerce Sherbrooke est interpellé pour émettre des avis sur des sujets qui ont parfois un fort lien avec les responsabilités et le champ de compétences du Service de la planification et de la gestion du territoire. Cela peut contribuer à créer plusieurs sources d'information sur un même sujet, qui ne sont pas parfaitement alignées sur les dispositions réglementaires en vigueur.

3.3.3 Besoins et évolution du secteur

Le débat marquant à l'époque portait sur l'intérêt de modifier la vocation du pôle commercial à l'intersection des rues Belvédère Sud et Bel-Horizon afin de permettre la création d'un nouveau « pôle de quartier » à cet endroit. Cette modification aurait éventuellement pu entraîner le déplacement de certains commerces situés au cœur du quartier (coin de Belvédère Sud et Thibault) vers le coin Belvédère Sud et Bel-Horizon, soit à environ 2 kilomètres au sud. Commerce Sherbrooke avait recommandé de laisser le pôle de quartier au coin de Belvédère Sud et Thibault, notamment pour une question d'accessibilité. Par contre, des personnes rencontrées, qui étaient près du dossier, sont d'avis que les besoins du secteur pouvaient favoriser l'installation de plusieurs types de commerces à l'intersection des rues Belvédère Sud et Bel-Horizon.

Les différents intervenants convenaient qu'il était important de maintenir une offre commerciale au cœur du quartier pour favoriser l'accès aux citoyens. Par contre, ils n'étaient pas opposés à l'installation d'autres types de commerces dans la zone C1845, car :

- le secteur avait évolué depuis l'inauguration de la sortie de l'autoroute 410 en novembre 2014. Par exemple, la station-service, incluant un service de restauration, était déjà prévue dans le secteur en 2016;
- ils reconnaissent que les citoyens ont différents besoins commerciaux et non pas seulement des besoins liés à une épicerie au cœur du quartier. Ainsi, plusieurs types de commerces pouvaient être utiles pour les citoyens du secteur.

3.4 SITUATIONS SIMILAIRES RETRACÉES DANS D'AUTRES ZONES

En fonction des faits recueillis et de mes analyses, je conclus que l'incohérence relevée entre le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement* et les orientations générales au Schéma d'aménagement est liée à une erreur administrative. D'ailleurs, cette même situation se retrouve dans 25 autres zones de la Ville, qui sont situées au cœur de « pôles commerciaux de voisinage » selon le Schéma d'aménagement.

Un « pôle commercial de voisinage » peut chevaucher plus d'une zone prévue au *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement*. Le tableau 3 ci-dessous présente l'analyse des zones incluses dans les 24 pôles commerciaux de voisinage.

TABLEAU 3 – ANALYSE DES CLASSES D'USAGES C-2 PERMISES DANS LES PÔLES DE VOISINAGE

	Zone qui ne permet pas la classe d'usages C-2	Zone qui permet la classe d'usages C-2			Total
		et qui permet tous les commerces non structurants, sans limitation de superficie au sol	et qui prévoit une limitation de la superficie au sol des commerces	Sous-total	
Nombre de pôles de voisinage (incluant les pôles projetés)	7	15	2	17	24
Nombre de zones	7	26	2	28	35

Ces données démontrent qu'au moment de l'adoption du Règlement n° 1200, les zones incluses dans des pôles commerciaux de voisinage ne permettaient pas uniquement la classe d'usages C-1 (moins de 300 mètres carrés), car ce sont 28 zones qui permettent la classe d'usages C-2 avec ou sans limitation

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

de superficie au sol. Selon les témoignages recueillis, le Règlement n° 1200 a pris en compte en priorité les droits acquis des commerces construits à ce moment et certaines demandes de citoyens, même si cela pouvait venir en contradiction avec l'organisation commerciale souhaitée.

À la lecture du tableau 3, il est également possible de noter que :

- parmi les 24 pôles commerciaux de voisinage identifiés dans la Ville, seulement 7 pôles commerciaux ne comportent aucune classe d'usages C-2. Ainsi, 70 % des pôles commerciaux de voisinage (17 des 24 pôles) permettent des classes d'usages C-2. Le pôle Belvédère Sud et Bel-Horizon fait donc partie de cette majorité de pôles commerciaux;
- la zone C1845 est incluse dans les 26 zones qui permettent la classe d'usages C-2, sans limitation de superficie dans un pôle commercial de voisinage. La situation qui a suscité des questionnements au coin Belvédère Sud et Bel-Horizon n'est donc pas un cas isolé sur le territoire. Je recommande à la Ville d'analyser s'il serait souhaitable que les 25 autres zones prévoient également des superficies maximales au sol pour tendre davantage vers la structure commerciale projetée;
- seulement 2 pôles commerciaux comportent des zones qui limitent la superficie au sol des commerces. Dans ces zones, les limites de superficie au sol pour un établissement commercial y sont fixées respectivement à 350 et à 420 mètres carrés.

Finalement, plusieurs employés de différents services de la Ville ont été impliqués dans le projet de refonte du Règlement n° 1200, dont le Service des affaires juridiques. L'implication de plusieurs personnes peut à la fois réduire les risques d'actes répréhensibles et aussi augmenter les risques d'erreur dans les détails des projets d'envergure.

3.5 ABSENCE D'INDICE PRÉCIS D'ACTE RÉPRÉHENSIBLE

Enfin, à la suite de mes analyses et des rencontres effectuées dans le cadre de mes travaux, rien ne me porte à croire qu'il y a eu présence d'actes répréhensibles de la part de personnes ayant participé de près ou de loin à l'octroi de la classe d'usages C-2, sans limitation de superficie, dans la zone C1845.

Les grilles des usages et des normes par zone représentent la pièce la plus importante de la réglementation et font foi des décisions officielles pour une zone. Toutes les personnes ayant participé de près ou de loin à la préparation des grilles des usages et des normes dans le cadre de la refonte du Règlement n° 1200 confirment avoir été interpellées à plusieurs reprises par des citoyens ou des promoteurs, que ce soit par des rencontres en personne formelles ou informelles ainsi que par des appels téléphoniques, afin de présenter des demandes ou de faire un suivi sur l'avancement de leurs demandes. En ce qui concerne l'octroi d'une classe d'usages C-2 dans la zone C1845, sans limitation de superficie, dans le cadre de l'adoption du Règlement n° 1200, toutes ces personnes affirment, sans équivoque, n'avoir subi aucune pression indue ni n'avoir été témoins de telles pressions.

L'employé de l'équipe du projet de refonte du Règlement n° 1200, qui a rédigé le projet manuscrit de « grille des normes et des usages » de la zone C1845, a paraphé cette grille le 29 novembre 2016. Cela est conforme à son rôle et ses responsabilités de l'époque ainsi qu'à la procédure utilisée dans le cadre de la refonte, telle qu'elle m'a été expliquée. Ce projet de grille correspond intégralement à la version finale présentée lors de l'adoption des grilles le 20 février 2017 par les élus. Comme le processus habituel,

tel qu'il m'a été décrit, a été respecté, cela réduit les risques qu'il y ait eu malversation au niveau de la confection de la grille de la zone C1845.

Finalement, la grille des usages et des normes de la zone C1845 comporte une coquille. Le même usage, C-1207, y figure deux fois, à quelques lignes d'intervalle. Cela contribue à la perception d'un travail finalisé rapidement, sans révision suffisante.

4. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la direction de la Ville de Sherbrooke de :
1. Revoir la grille des usages et des normes C1845 afin de la rendre conforme à la vision du développement commercial prévue au Schéma d'aménagement.
2. Définir et diffuser les rôles et les responsabilités du Service de la planification et de la gestion du territoire de la Ville et ceux délégués à son organisme paramunicipal afin de clarifier la vision urbanistique de la Ville et d'éviter les chevauchements.
3. Revoir la grille d'analyse du Service de la planification et de la gestion du territoire pour inclure l'ensemble des éléments à considérer, notamment l'affectation au sol et la zone commerciale.
4. Lors de la refonte du prochain schéma d'aménagement et de développement, revoir la terminologie et déterminer la base la plus pertinente pour les décisions en matière d'urbanisme (mesures en pieds carrés ou en mètres carrés, orientations liées à la superficie de tous les bâtiments de la zone et/ou une superficie maximale pour chacun des bâtiments, etc.) afin de permettre une application des règles fixées.
5. Analyser et au besoin corriger la réglementation relative aux usages de classe C-2 accordés qui ne comportent pas d'exigence de limitation de superficie au sol des bâtiments, afin d'être en accord avec la vision du développement commercial de la Ville et d'éviter des questionnements similaires dans l'avenir.
6. Poursuivre activement les efforts de sensibilisation aux saines pratiques en matière de transparence et d'éthique, notamment en ce qui a trait à la documentation pertinente des rencontres et des suivis entre les employés de la Ville, les citoyens et les promoteurs, et ce, dans le but de réduire les éventuels soupçons d'actes répréhensibles.
7. S'assurer, pour la tenue des dossiers, que les notes des décisions du conseil, des différents comités et des consultations publiques soient complètes et que les éléments supportant les décisions soient dûment documentés.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
<p>La vérificatrice générale a noté le fait que la révision du Règlement n° 1200 a été réalisée dans un contexte particulier avec un empressement d'obtenir l'entrée en vigueur dudit règlement.</p> <p>De plus, la reconnaissance et la reconduction de certains groupes d'usages observés et présents sur le territoire au moment de rédiger le règlement a pu générer certaines irrégularités.</p>

Autre élément, le schéma/plan de la Ville de Sherbrooke pourrait expliquer en partie le niveau de précision manquant entre le Schéma d'aménagement et le règlement de zonage. Ce manque pourrait être attribué par l'absence d'un plan d'urbanisme qui permet de préciser davantage les dispositions du Schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) devant être par la suite exprimées au règlement de zonage.

Finalement, il semble que la composition d'une équipe de plusieurs personnes chargées de la rédaction du règlement de zonage expliquerait la marge d'erreur mentionnée dans le rapport de la vérificatrice générale.

Le Service de la planification et de la gestion du territoire (SPGT) accueille avec ouverture les conclusions et les recommandations de ce rapport.

Voici des éléments de réponses pour chacune des recommandations proposées :

1. En complément à cette recommandation, il est toujours important d'effectuer un exercice de reconnaissance des usages observés et à autoriser pour ne pas rendre non conformes d'autres usages souhaités faisant partie d'un même groupe d'usages. L'exercice de concordance au SADR devrait cependant être prioritaire. Le fait de permettre des usages non conformes aux orientations et affectations ne permet pas d'atteindre à long terme la vision souhaitée.
2. Depuis 2020, le départage des rôles entre le SPGT et l'organisme paramunicipal Commerce Sherbrooke est dans les faits déjà bien défini. Le rôle attribué à l'organisme en question en est un d'avis pour alimenter les discussions au sein du SPGT chargé de la préparation du dossier à présenter par la suite au CCU.
3. Cette demande vise la grille d'analyse soumise pour la prise de décision aux différentes instances comme le comité consultatif d'urbanisme, le conseil d'arrondissement et le conseil municipal. Cette grille présente déjà les informations portant sur les éléments à considérer du SADR. Toutefois, l'absence d'un plan d'urbanisme explique en partie le manque d'interprétation à préciser entre le SADR et le règlement de zonage. L'exercice de concordance au SADR, après son entrée en vigueur, ainsi que la conformité des amendements au SADR devraient se réaliser par un processus et une équipe distincte. Nous croyons qu'il y a lieu d'améliorer le processus ainsi que la structure du volet « régional » au sein de la Ville.
4. L'intégration d'un plan d'urbanisme de façon autonome dans nos outils de planification permettrait de répondre à cette recommandation.
5. Cette proposition devrait être couverte au moment de la prochaine révision complète des outils de planification du territoire de la Ville.
6. Nous sommes d'avis que cette approche doit être rehaussée afin de mener la prise de décision en urbanisme en fonction des sujets qui ont une portée ou non stratégique. La gestion de dossiers avec le nouveau support informatique Office 365 et la mise en place de la nouvelle Commission de l'aménagement du territoire (CAT) permettront justement de répondre davantage à cette recommandation. Cependant, la confidentialité de départ d'un dossier est importante pour son cheminement. Tant et aussi longtemps que le volet stratégie d'un dossier n'est pas fixé, la Ville est tenue à la confidentialité des informations qu'elle détient ou qui lui sont transmises. Elle ne peut pas non plus transmettre de l'information d'un cas ou d'un dossier en particulier ni divulguer des renseignements confidentiels, tels que les informations relatives aux dossiers

4. RECOMMANDATIONS

d'analyse ou d'enquêtes. Cette règle vise à protéger les droits des personnes et, par le fait même, à préserver les intérêts de toute la communauté.

7. Cette dernière recommandation est au cœur de la rigueur à apporter dans la compréhension et l'évolution des dossiers quant à la prise de décision finale. Le nombre de zones à traiter (plus de 2000), la multiplication des rencontres et des individus sur un même sujet sont des défis en soi.

ANNEXE 1

EXTRAIT DU SOMMAIRE DÉCISIONNEL 2021-1432

(rédigé le 25 juin 2021 par le Service de la planification et de la gestion du territoire)

MISE EN CONTEXTE

À la suite d'une demande d'information adressée au Service de la planification et de la gestion du territoire concernant la venue possible d'une épicerie dans la zone C1845, dans le secteur des rues Belvédère Sud et Bel-Horizon, des validations ont été effectuées et il s'avère que la classe d'usages C-2 « Commerce de détail et service en général », dans laquelle se trouve l'usage C-200 « Produits alimentaires », est autorisée dans cette zone.

Or, lors de l'élaboration du plan-concept de lotissement du projet Carré Belvédère qui s'est fait à la même période que la refonte réglementaire, seule la classe d'usages C-1 « Commerce de détail et service de proximité » était demandée pour la zone C1845. La classe d'usages C-2 n'aurait donc pas dû être autorisée dans cette zone.

De plus, ce secteur est défini comme un pôle ou un axe commercial de voisinage projeté dans la structure commerciale proposée par Commerce Sherbrooke faisant partie du Schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) de la Ville de Sherbrooke. Ce type de pôle commercial vise une concentration de commerces de biens et de services courants qui, comme son nom l'indique, desservent le voisinage, c'est-à-dire un marché d'environ 7 500 personnes dans un rayon de 750 mètres. Le nombre de commerces doit se situer entre 3 et 10 et doivent comprendre une superficie totale se situant entre 232 et 1857 mètres carrés.

Une épicerie de grande surface ainsi que la plupart des usages faisant partie de la classe C-2 vont à l'encontre des orientations du SADR. Il est donc recommandé de modifier le *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke* afin d'abroger la classe d'usages C-2 dans la zone C1845. En contrepartie, il est suggéré d'y autoriser la classe d'usages C-1 dont les critères correspondent davantage aux caractéristiques du pôle de voisinage.

L'une des différences entre les classes d'usages C-1 et C-2 est la superficie totale de plancher utilisée par un établissement commercial qui est limitée à 300 mètres carrés pour la classe d'usages C-1, à l'exception d'un restaurant pour lequel la superficie maximale de plancher est de 100 mètres carrés, alors que la classe d'usages C-2 n'impose aucune superficie maximale.

Détails du projet de règlement

Le projet de règlement a pour objet d'autoriser la classe d'usages C-1 « Commerce de détail et service de proximité » et d'abroger la classe d'usages C-2 « Commerce de détail et service en général » dans la zone C1845.

Zones visées

Le projet de règlement vise la zone concernée C1845 et les zones contiguës à celle-ci.

ANNEXES

ANNEXE 2

GRILLE DES USAGES ET DES NORMES



RÈGLEMENT DE ZONAGE ET DE LOTISSEMENT
N° 1200

GRILLE DES USAGES ET DES NORMES

N° zone **C1845**

Usage autorisé	Usage principal				Lotissement		Bâtiment principal						Implantation						
	Nombre min. de logements	Nombre max. de logements	Nombre max. de chambres en maison de chambres	Nombre max. de bâtiments en rangée	Largeur min. lot (m)	Profondeur min. lot (m)	Superficie min. lot (m²)	% d'occ. au sol min.	% d'occ. au sol max.	Hauteur min. étage	Hauteur min. (m)	Hauteur max. étage	Hauteur max. (m)	Marge avant min. (m)	Marge avant max. (m)	Marge latérale min. (m)	Total marges latérales min. (m)	Marge arrière min. (m)	% espace libre min.
C-2					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-3					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-701					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-8		0			30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-10					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1100					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1101					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1105					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1113					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1203					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1205					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1207					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1209					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1213					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1216					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
C-1207					30	30	900		40			2		6,0		3,0	6,0	6,0	
H-1					15		415		35			2		6,0		1,2	4,6	6,0	40
H-4					15		450		35			2		6,0		1,2	4,6	6,0	40
H-6					18		540		35			2		6,0		1,2	4,6	6,0	40
H-8					21		Note 2		35			3		6,0		2,0	4,0	6,0	40
H-9					21		Note 3		35			3		6,0		2,0	4,0	6,0	35
Usage spécifiquement permis					Note lotissement					Note bâtiment					Note implantation				
Usage spécifiquement prohibé					Note 2 : 600 m² pour 4 logements, auxquels doivent être ajoutés 90 m² supplémentaires pour chaque logement additionnel														
Usage spécifiquement prohibé					Note 3 : 1250 m² pour 9 logements, auxquels doivent être ajoutés 90 m² supplémentaires														

Usage principal				Lotissement			Bâtiment principal						Implantation						
Usage autorisé	Nombre min. de logements	Nombre max. de logements	Nombre max. de chaumières en maison de chaumières	Nombre max. de balcons en rangée	Largueur min. lot (m)	Profondeur min. lot (m)	Surface min. lot (m ²)	% d'occ. au sol min.	% d'occ. au sol max.	Hauteur min. étage	Hauteur min. (m)	Hauteur max. étage	Hauteur max. (m)	Marge avant min. (m)	Marge avant max. (m)	Marge latérale min. (m)	Total marges latérales min. (m)	Marge arrière min. (m)	% espace libre min.
Note usage Les bureaux privés tels que définis au chapitre 2 et totalisant 750 m ² et plus de superficie de plancher sont interdits Les bars tels que définis au chapitre 2 et totalisant 350 m ² et plus de superficie de plancher sont interdits Voir dispositions spécifiques				pour chaque logement additionnel															
Amendement :				Modifié par l'art. 3 de 1200-106															

ANNEXE 3

OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif 1

Vérifier si les **faits et circonstances entourant l'octroi de l'usage C-2** « Commerce de détail et de service en général », dans la zone C1845 du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke* sont conformes aux processus.

Critères

- L'octroi de cet usage a été accordé dans le respect du processus en place.
- La nature précise de l'inexactitude s'explique.

Objectif 2

Recueillir des **faits pouvant confirmer ou invalider les soupçons d'actes répréhensibles** entourant l'octroi de cet usage C-2 « Commerce de détail et de service en général », dans la zone C1845 du *Règlement n° 1200 de zonage et de lotissement de la Ville de Sherbrooke*.

Critères

- Il ne s'agit pas d'une situation singulière.
- Ni les employés de la Ville ni les élus n'ont subi de pressions indues pour initier ou autoriser cet usage.

ANNEXE 4

ÉVOLUTION DE LA ZONE C1845 (avant et après les consultations publiques)

Les lignes surlignées en gris indiquent les principales modifications entre la version du Règlement n° 1200 proposée le 16 mai 2016 et celle adoptée le 20 février 2017.

	AVANT les consultations publiques	APRÈS les consultations publiques	
Codes d'usage	H0892 (incluant C1845)	H0892	C1845
	Premier projet de Règlement n° 1200 présenté publiquement	Grille d'usage H0892 actuelle	Grille d'usage C1845 actuelle
	16 mai 2016	20 février 2017	20 février 2017
Classes d'usages habitation			
H-1	X	X	X
H-4	X	X	X
H-6	X	X	X
H-8	X	X	X
H-9	X	X	X
Classes d'usages commerces			
C-1	C-1 au complet	C-1 au complet ^(a)	
C-2			C-2 au complet ^(b)
C-3			C-3 au complet ^(b)
C-7			C-701
C-8			C-8 au complet
C-10	C-1000 C-1004		C-10 au complet
C-11	C-1100 C-1105		C-1100 C-1105 C-1101 C-1113
C-12	C-1205		C-1203 C-1209 C-1205 C-1213 C-1207 C-1216
Notes d'usage			
	Aucune	(a) La superficie de plancher utilisée par l'ensemble des établissements d'usage C-1 est limitée à 2000 m ² dans la zone.	(b) Les bureaux privés tels que définis au chapitre 2 et totalisant 750 m ² et plus de superficie de plancher sont interdits. Les bars tels que définis au chapitre 2 et totalisant 350 m ² et plus de superficie de plancher sont interdits. Voir dispositions spécifiques.

ANNEXE 5**STRUCTURE COMMERCIALE PROPOSÉE**

(Schéma d'aménagement et de développement, Ville de Sherbrooke, p. 55)

	VOISINAGE	QUARTIER	LOCAL	RÉGIONAL ⁽¹⁾	SUPRARÉGIONAL ⁽²⁾
CONCENTRATION	Commerces de biens et de services courants	Commerces de biens et de services courants	Commerces de biens et de services courants et semi-courants	Commerces de biens et de services courants, semi-courants et réfléchis	Commerces de biens et de services courants, semi-courants et réfléchis
DESSERTE	Voisinage Moins de 7 500 personnes	Quartier ou portion arrondissement De 8 000 à 25 000 personnes	Arrondissement ou portion de la ville De 25 000 à 50 000 personnes	Une partie de la ville et des secteurs limitrophes De 50 000 à 120 000 personnes	Ville et région Plus de 120 000 personnes
NOMBRE DE COMMERCES	3 à 10 commerces	10 à 20 commerces	De 15 à 40 commerces	De 25 à 50 commerces	De 50 à 300 commerces
SUPERFICIE TOTALE	Entre 2 500 et 20 000 pi ²	Entre 20 000 et 100 000 pi ²	Entre 100 000 et 300 000 pi ²	Entre 300 000 et 600 000 pi ²	Entre 600 000 et 2 000 000 pi ²
MARCHE	Rayon de 750 m	Rayon de 1,5 km	Rayon de 1,5 à 5 km	Rayon de 5 à 30 km	Rayon de 5 à 60 km
FORME	Micronoyau commercial	Noyau commercial, petite rue d'ambiance, artère mixte ou petit noyau urbain	Corridor de commerces et de services, noyau commercial, rue d'ambiance ou artère mixte	Grand ensemble commercial ou corridor de commerces et de services	Grand ensemble commercial

Note : Référence à la structure commerciale apparaissant en page 22 du schéma

(1) La détermination des pôles, en délimitation et en fonctionnalité, devrait être établie dans la réglementation d'urbanisme en respect des règles du présent tableau. L'évolution du territoire pourrait permettre la conversion d'un niveau de pôle à un niveau supérieur sans dépasser le niveau local.

(2) Ces niveaux de pôles sont délimités par une affectation du sol et leurs caractéristiques réfèrent aux règles du présent tableau. Toute évolution de ces niveaux implique une modification au schéma.

ANNEXE 6

LA GRILLE DES GRANDES AFFECTATIONS ET FONCTIONS

(Schéma d'aménagement et de développement, Ville de Sherbrooke, p. 56)

Fonctions dominantes et fonctions complémentaires	Affectations du territoire (à l'extérieur des périmètres d'urbanisation)																	Densité brute															
	Habitation	Maison mobile	Bureau non structurant	Bureau structurant	Services administratifs gouvernementaux structurants institutionnel et communautaire non structurant	Institutionnel et communautaire structurant	Commerce non structurant	Commerce structurant	Commerces d'appoint	Commerce de divertissement	Commerce lourd	Commerce para-industriel	Commerce agricole	Commerce agroalimentaire	Industrie urbaine	Industrie légère	Industrie de haute technologie, de recherche et développement		Industrie de transport	Industrie lourde	Équipement, infrastructure et réseau d'utilité publique	Gestion des matières résiduelles	Agriculture et activité agricole	Activité agrotouristique	Activité forestière	Activité d'extraction	Récréative intensive	Récréative extensive	Activité de conservation				
UR Urbaine	Se référer aux fonctions dominantes et aux fonctions complémentaires autorisées aux affectations du sol (à l'intérieur des périmètres d'urbanisation)																																
IC Industrielle commerciale									0 ⁷	0	•			0		•	0	0	0	0												N/A	
GP Grand parc et espace public																																	N/A
R Rurale	•	0							0 ⁷	0	0	0	0	0									•	0	0	0	0	0	0	0	0	1 log et moins/1 ha	
RR Rurale Résidentielle	•	0							0 ⁷																							6 log et moins/1 ha	
RF Rurale Forestière	0								0 ⁷														•	0	•	0	0	0	0	0	0	1 log et moins/ 10 ha	
A Agricole	0 ¹																						•	0 ¹	0							N/A	
AF Agricole Forestière	0 ¹																						•	0 ¹	•	0	0 ³	0	0	0	0	N/A	
Affectations du sol (à l'intérieur des périmètres d'urbanisation)																																	
CV Centre-ville	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Plus de 40 log/ha	
ACV Aire d'influence du centre-ville	•	0	0	0	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Plus de 30 log/ha	
M Mixte	•	0	•	0																												Plus de 20 log/ha	
Ha Résidentielle – Faible densité	•	0	0																													Moins de 20 log/ha	
Hb Résidentielle – Moyenne densité	•	0	0																													De 15 à 40 log/ha	
Hc Résidentielle – Forte densité	•	0	0																													Plus de 30 log/ha	
Hv Résidentielle de villégiature	•																															10 log et moins/1 ha	
CR Commerciale et de service régionale ⁵	0	0															0 ¹	•														N/A	
RID Industrielle de haute technologie, de recherche et de développement ¹¹	0																					•										N/A	
I Industrielle ⁸		0																				•	0	0	•	0	0	0	0	0	0	N/A	
PI Publique institutionnelle		0 ¹																															N/A
PU Publique utilitaire																																	N/A
GP Grand parc et espace public																																	N/A
IC Industrielle commerciale																																	N/A

Notes :

- Habitation en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1);
- Activités agroforestières directement reliées et complémentaires à l'activité agricole principale ou à la production agricole d'un producteur;
- Les centres de lochs seulement;
- Les résidences étudiantes seulement;
- Propriété visée par une autorisation de la C.P.T.A.O.
- Comprend l'espace de réserve pour cette affectation (voir articles 5.2.4);
- Possibilité pour des commerces existants et pour des situations d'exception, en bordure des routes numérotées (définies au Plan 16 – Classification des routes) ou lorsqu'il y a une concentration d'habitations;
- Reconnaissances d'usages existants, sans agrandissement;
- Reconnaissances d'usages existants, sans agrandissement;
- Comprend les secteurs de réserve pour cette affectation (voir articles 5.2.5 et 5.3.5)

Légende :

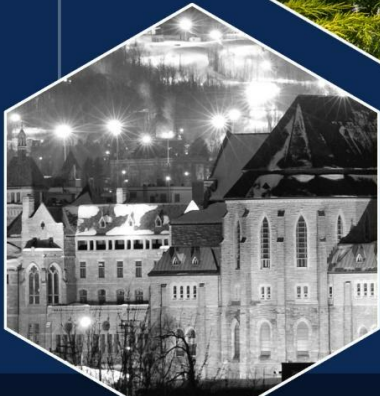
- : fonction dominante
- 0 : fonction complémentaire

Chapitre 3

GOUVERNANCE ET CADRE DE GESTION DE LA CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE



AUDIT DE
PERFORMANCE



Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE	5
1.1 APERÇU DU SUJET	5
1.2 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE (CDAS).....	5
1.3 PROJET ULYS – DESSERTE AÉRIENNE VERS MONTRÉAL	6
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	8
2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	8
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	9
3.1 RÈGLES DE GOUVERNANCE	9
3.2 OUTILS ET PROCESSUS DE SURVEILLANCE	14
3.3 INFORMATION FINANCIÈRE LIÉE AU PROJET ULYS	20
3.4 CADRE DE CONTRÔLE MIS EN PLACE PAR LA VILLE	21
ANNEXE 1 OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION	23
ANNEXE 2 ORGANIGRAMME DE LA CDAS	25
ANNEXE 3 MISSION, VISION ET VALEURS DE LA CDAS	26

1. VUE D'ENSEMBLE

1.1 APERÇU DU SUJET

Les citoyens confient annuellement des sommes importantes aux élus municipaux afin qu'ils administrent leur Ville. Les élus ont l'obligation de mettre en place une gouvernance conforme aux lois et aux bonnes pratiques de gestion.

En vertu de *la Loi sur les compétences municipales*¹, les villes sont responsables de différentes activités. Compte tenu de l'ampleur de ces responsabilités, cette loi permet aux municipalités locales de confier à des personnes morales certaines activités précises. C'est le cas notamment pour l'exploitation des équipements contribuant au développement économique ou à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires.

C'est le choix qu'a fait la Ville de Sherbrooke en déléguant à la Corporation de développement de l'aéroport de Sherbrooke (CDAS) la gestion et le développement de l'aéroport de Sherbrooke et de la zone aéroportuaire.

Il est du devoir de la Ville de définir le mandat des corporations de son périmètre comptable, de préciser les responsabilités qu'elle leur délègue et de définir le fond et la forme de la reddition de comptes qu'elle entend recevoir.

Les administrateurs des organismes paramunicipaux ont quant à eux l'obligation de s'assurer que leur organisme répond aux objectifs qui leur ont été fixés, que leur structure est efficace et efficiente et que des contrôles adéquats sont en place. Ils doivent également effectuer à l'endroit du conseil municipal une reddition de comptes complète sur leur administration.

1.2 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE (CDAS)

La CDAS est un organisme à but non lucratif. L'aérogare située à Cookshire-Eaton a été construite en 1965. En juillet 1997, la propriété de l'aérogare a été transférée à la Ville de Sherbrooke. En vertu de l'entente intervenue avec la Ville en 2015, la Ville de Sherbrooke a confié les mandats suivants à la CDAS soit :

- Assumer la responsabilité de la gestion, de l'exploitation des services aéroportuaires, de la promotion et du développement de l'immeuble ainsi que de la contribution active au développement économique et touristique de Sherbrooke et de sa région².

Les activités de la CDAS en bref :

- En 2021, la CDAS gérait un budget annuel de 997 188 \$. La Ville de Sherbrooke a versé à la CDAS une contribution de 577 800 \$, ce qui représente 58 % du budget de fonctionnement de l'aéroport.
- En plus de ses activités aéroportuaires, l'organisation tire des revenus de la location d'espaces et de terrains, de vente de carburant et de l'exploitation d'un restaurant.

¹ Québec *Loi sur les compétences municipales*, C-47.1, à jour au 1^{er} février 2022.

² *Entente concernant la gestion de l'aéroport de Sherbrooke*, 5 octobre 2015, p. 1.

1. VUE D'ENSEMBLE

- La Corporation emploie 4 personnes à temps plein et jusqu'à une dizaine d'employés temporaires qui œuvrent à la direction générale et à l'administration, aux opérations et à l'entretien ainsi qu'au restaurant (organigramme Annexe 2).
- Au cours de l'année 2021, ce sont 10 719 mouvements³ qui ont été enregistrés à l'aéroport de Sherbrooke, dont la grande majorité (7 037) est générée par les utilisateurs locaux.

Le conseil d'administration de la CDAS est composé de 8 membres : 3 élus de la Ville de Sherbrooke, 1 personne de Destination Sherbrooke, 1 personne de Sherbrooke Innopole, 1 personne en lien avec le développement économique de la MRC Haut-Saint-François, 1 personne de la communauté d'affaires et 1 personne ayant l'expertise dans le domaine aéroportuaire. Il bénéficie également de l'accompagnement du directeur général de la Corporation et de 2 personnes-ressources qui n'ont pas droit de vote, notamment la directrice générale adjointe de la Ville et 1 gestionnaire de la MRC du Haut-Saint-François.

Le conseil d'administration n'a aucun comité permanent pour l'appuyer dans sa prise de décision. Dans le passé, des comités temporaires ont été formés pour l'analyse de questions précises, par exemple un comité des ressources humaines constitué en septembre 2021.

1.3 PROJET ULYS – DESSERTE AÉRIENNE VERS MONTRÉAL

La CDAS travaille depuis plus de 10 ans pour implanter une desserte aérienne à l'aéroport de Sherbrooke (YSC). Depuis 2018, ce projet se définit comme un vol avec l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (YUL).

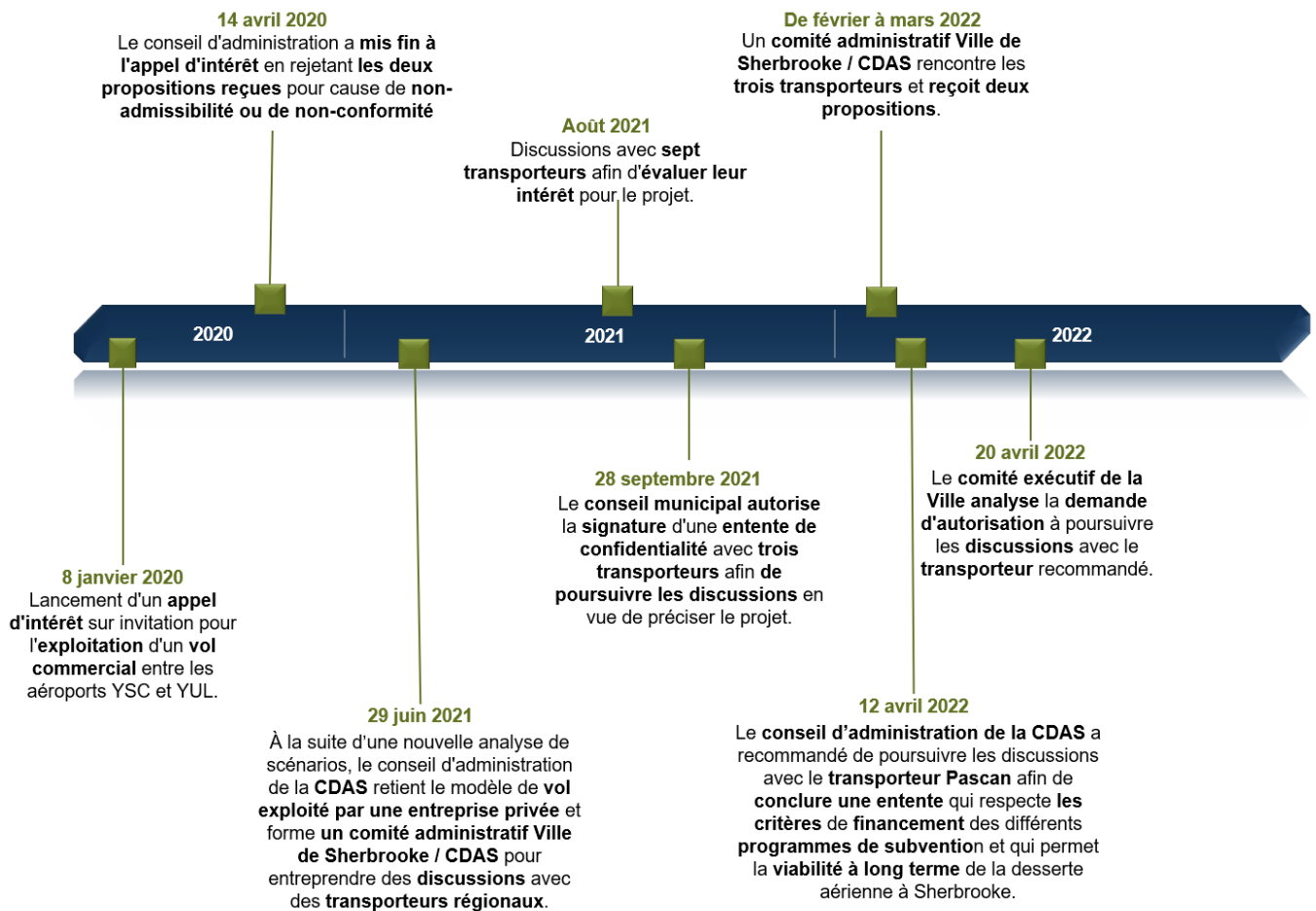
La Ville de Sherbrooke avait convenu en 2019 qu'elle pourrait contribuer à hauteur de 250 000 \$⁴ par année sur 5 ans à ce projet, et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation s'est également engagé à hauteur de 3 M\$, dont 1 M\$ a été encaissé en 2020.

Le schéma suivant présente sous forme de ligne du temps les principaux événements dans le projet depuis 2 ans.

³ Un « mouvement » correspond à un atterrissage ou un départ.

⁴ Résolution CM 2019-4910 de la Ville de Sherbrooke, 21 octobre 2019.

Schéma 1 – Événements clés du projet ULYS 2020-2022



2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁵, j'ai réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gouvernance et le cadre de gestion de la CDAS. J'ai réalisé celle-ci conformément à la Norme canadienne de mission de certification (NCMC 3001), ainsi qu'aux normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

Mes travaux visaient à déterminer dans quelle mesure le conseil d'administration s'est doté de règles de gouvernance appropriées et si la Ville a mis en place l'encadrement pour s'assurer que l'organisme paramunicipal répond aux mandats qui lui sont confiés. De plus, je souhaitais valider la qualité de l'information financière fournie au sujet du projet ULYS. L'audit touche les activités réalisées principalement au cours des 2 dernières années.

2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et elle peut émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que je juge valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe 1 de ce rapport.

Dans le cadre de mes travaux, j'ai rencontré la direction générale et des membres du conseil d'administration de la CDAS ainsi que des employés de la Ville. J'ai analysé la documentation de gestion pertinente et j'ai effectué des tests visant à valider les procédures, les politiques et les pratiques de l'organisation.

La vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle 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. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

⁵ Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap-19, à jour au 1^{er} février 2022.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les règles de gouvernance de la CDAS ne permettent pas au conseil d'administration d'assumer son mandat de façon efficace et efficiente, et plus particulièrement dans un contexte où les activités de l'aéroport évoluent. (Section 3.1)

Des outils et des processus de surveillance additionnels et cohérents avec la taille de l'organisation sont requis pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles internes et de l'utilisation optimale des ressources par la direction. Les déficiences de contrôle interne identifiées nécessitent une attention particulière du conseil d'administration. De plus, l'amélioration des indicateurs de gestion est nécessaire pour permettre au conseil d'administration d'exercer pleinement son rôle de surveillance. (Section 3.2)

Par ailleurs, l'information financière liée au projet ULYS est incomplète, ce qui nuit à une prise de décision éclairée de la part des parties prenantes dans ce projet. (Section 3.3)

La Ville de Sherbrooke, par son entente avec la CDAS, a mis en place l'encadrement lui permettant d'obtenir l'information nécessaire pour assurer un suivi de sa gestion et de ses activités. Cet encadrement s'exerce notamment par une directrice générale adjointe de la Ville qui agit à titre de personne-ressource au sein du conseil d'administration. (Section 3.4)

3.1 Règles de gouvernance

Afin de répondre à sa mission de façon efficace et efficiente, le conseil d'administration de tout organisme paramunicipal devrait minimalement :

- définir, documenter et maintenir à jour les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, de ses comités et de ses officiers;
- définir et documenter le rôle et les responsabilités du directeur général;
- procéder à une évaluation annuelle du travail du directeur général, selon les critères et les objectifs de rendement fixés;
- définir et réviser périodiquement la mission, la vision et les valeurs alignées avec le mandat et les objectifs que la Ville a donnés à l'organisme;
- approuver une planification stratégique, appuyée par un plan d'action dont les résultats sont mesurables par des indicateurs de performance;
- se doter d'un code d'éthique et de déontologie couvrant tous les aspects importants propres aux administrateurs et demander une déclaration annuelle des intérêts pécuniaires ainsi que des personnes liées;
- approuver le budget annuel, les états financiers périodiques et annuels, les restructurations organisationnelles, les politiques salariales, les dépenses importantes et les politiques de gestion des risques;
- approuver les politiques et procédures concernant :
 - les achats et la gestion contractuelle;

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

- les remboursements de dépenses personnelles des employés liés aux frais de repas et de déplacement;
 - la rémunération et les avantages sociaux;
 - l'utilisation des biens de l'organisme.
- procéder à l'évaluation périodique du fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités.

Parmi les 8 membres du conseil d'administration de la CDAS, 3 personnes sont en poste depuis moins de 6 mois tout comme les 2 personnes-ressources qui les soutiennent. Des règles de gouvernance simples, claires et connues de tous sont d'autant plus importantes pour une organisation dont le conseil d'administration se renouvelle régulièrement. Elles facilitent le respect des exigences réglementaires et contribuent à la prise de décisions stratégiques, tout en facilitant l'intégration de nouveaux administrateurs.

3.1.1 Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de ses officiers

Une bonne gestion nécessite une définition claire des rôles et des responsabilités de chacune des instances impliquées dans la gouvernance et l'établissement de règles régissant les pouvoirs et les limites de chacune.

Pour ce faire, le conseil d'administration devrait définir de façon formelle le rôle de ses officiers et du directeur général, leur champ d'action et la reddition de comptes attendue de leur part. De plus, il devrait être précisé que les comités spéciaux créés par le conseil d'administration ont l'obligation de faire des recommandations au conseil d'administration aux termes de leurs travaux, que le conseil d'administration conserve la responsabilité ultime de prendre les décisions finales et qu'il fait part de ses décisions uniquement par voie de résolution.

Pour illustrer l'importance de clarifier les rôles et les responsabilités, mentionnons l'imbroglio survenu récemment dans le processus entourant l'augmentation du salaire du directeur général.

- En septembre 2021, le conseil d'administration a approuvé une nouvelle grille salariale pour l'année 2022⁶. La classe d'emploi du directeur général y est présentée pour la première fois.
- Lors de la même rencontre, le conseil d'administration a formé un comité des ressources humaines afin de « traiter de l'ensemble des éléments liés aux ressources humaines » et il a mandaté « le président pour discuter des conditions de travail du directeur général et faire retour au conseil d'administration »⁷.
- Le 14 décembre 2021, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration indique que 2 membres du comité des ressources humaines « présentent les démarches faites et le constat du comité des ressources humaines ». Aucune résolution n'est adoptée à cet égard⁸.
- Lors d'une réunion, en février 2022, des membres du conseil d'administration ont questionné la légitimité du processus mis en œuvre par le comité des ressources humaines pour accorder un paiement de salaire rétroactif au directeur général, et ce, sans résolution préalable du conseil d'administration⁹.

⁶ Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 23 septembre 2021, point 6.4 « Échelle salariale ».

⁷ Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 23 septembre 2021, point 8 « Divers ».

⁸ Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 14 décembre 2021, point 9.c) « Rémunération du directeur général (huis clos).

⁹ Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 22 février 2022, point 4.1 « Procès-verbal du conseil d'administration ordinaire du 14 décembre 2021 ».

Dans le cadre de mes travaux, je conclus que la majeure partie de cette rétroactivité repose principalement sur une interprétation d'une décision antérieure du conseil d'administration. Les faits obtenus ne justifient pas cette rétroactivité, car la rémunération du directeur général devait s'appuyer uniquement sur son contrat de travail de 2017 à 2021, tout en tenant compte de la résolution d'août 2018¹⁰. Selon le cadre normatif applicable à son poste, il n'était pas justifié de lui accorder rétroactivement l'équivalent des augmentations d'échelon accordées à des cadres de la Ville qui sont en progression dans leur classe d'emploi, car il n'avait jamais été positionné dans une grille salariale auparavant.

De plus, j'ai remarqué que le paiement de la rétroactivité a été versé au directeur général le 9 décembre 2021, soit quelques jours avant que le comité des ressources humaines présente le résultat de ses travaux au conseil d'administration du 14 décembre 2021.

Par ailleurs, je remarque que la grille salariale des cadres adoptée en septembre 2021 ne comporte aucun échelon pour reconnaître l'expérience acquise au fil du temps par une progression salariale. Une telle progression salariale devrait s'appuyer sur une évaluation de rendement.

RECOMMANDATIONS
Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :
<ol style="list-style-type: none"> 1. Mettre à jour ses règlements généraux afin de refléter les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, de ses officiers, des comités du conseil et du directeur général.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
<p>Un plan d'action sera soumis conjointement avec le conseil d'administration de la CDAS afin de répondre à cette recommandation.</p>

3.1.2 Plan stratégique et plan d'action

L'élaboration d'une planification stratégique est importante puisqu'elle permet à la direction et aux employés de travailler vers des objectifs communs.

La CDAS ne dispose pas d'une planification stratégique ni d'un plan d'action pour en soutenir la réalisation. Je comprends que la majorité des employés s'occupent principalement des opérations courantes. Par ailleurs, la direction générale confirme que les principaux efforts de développement étaient orientés vers la vision générale de créer « un pôle de transit régional pour aller partout dans le monde grâce à [des] vols de connexion »¹¹ (Annexe 3).

¹⁰ Extrait du procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 31 août 2018 : « Que le contrat de travail du directeur général soit modifié pour y ajouter la clause suivante : Le salaire annuel sera augmenté du même pourcentage que celui que la Ville a statué pour ses employés cadres. »

¹¹ *Guide du personnel*, Aéroport de Sherbrooke, 2019, p. 5.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

Le conseil d'administration s'est renouvelé en grande partie dans les derniers 6 mois et les orientations du projet de desserte aérienne continuent de faire l'objet de discussions au sein du conseil municipal de la Ville. Dans ce contexte, la révision de la mission et de la vision de la CDAS serait un exercice mobilisant pour le conseil d'administration. L'élaboration d'une planification stratégique et d'un plan d'action conformes aux orientations de la Ville permettrait aussi d'orienter les efforts de tous les employés vers l'atteinte des objectifs souhaités.

RECOMMANDATIONS
Je recommande au conseil d'administration et à la direction générale de la CDAS de :
2. Mettre à jour la mission, la vision et les valeurs de la CDAS et les diffuser au sein de l'organisation.
3. Élaborer un plan stratégique et un plan d'action qui tiennent compte à la fois de la mission de la CDAS et de la vision de son développement pour les 5 prochaines années.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Une mise à jour sera effectuée après que les décisions concernant la desserte aérienne aient été prises par les autorités municipales.

3.1.3 Évolution des pratiques de gouvernance

L'amélioration en continu des pratiques de gouvernance est nécessaire pour soutenir l'efficacité et l'efficience dans la prise de décision du conseil d'administration. Cela est d'autant plus important dans le contexte où le projet de desserte aérienne modifierait grandement les activités de l'organisation et les responsabilités du conseil d'administration s'il voyait le jour.

J'ai remarqué que :

- Pour les 2 dernières réunions du conseil d'administration, les administrateurs ont reçu des documents nécessaires à la prise de décision uniquement la veille de la rencontre ou pendant celle-ci. Pour les 2 réunions précédentes, les documents leur ont été transmis 4 jours avant par courriel. Je considère que ces courts délais ne leur permettent pas d'exercer pleinement leur rôle, puisque cette pratique est susceptible d'affecter ou de ralentir la prise de décision. Un délai de 7 jours serait raisonnable.
- Le conseil d'administration ne procède pas à une autoévaluation afin de valider si son fonctionnement est optimal et d'apporter les changements nécessaires. Une telle pratique lui aurait permis d'identifier certains besoins d'expertise supplémentaire en gestion financière et en gestion de risques. Le conseil d'administration devrait déterminer les expertises recherchées dans ces domaines et voir comment il peut intégrer celles-ci au sein du conseil d'administration ou d'un comité constitué pour le soutenir.

- Le conseil d'administration a adopté pour la première fois en février 2022 son calendrier des réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale de la CDAS pour l'année. À mon avis, cette pratique devrait être renouvelée. L'organisation aurait intérêt aussi à détailler les activités de son cycle annuel (adoption du budget, approbation des états financiers, autres redditions de comptes, etc.).

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la direction générale de la CDAS de :
4. Transmettre suffisamment à l'avance tous les documents aux membres du conseil d'administration pour décision ou information.
Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :
5. Procéder à une autoévaluation annuelle du conseil d'administration et exercer un suivi des décisions en découlant.
6. Déterminer les expertises recherchées en gestion financière et en gestion de risques et voir comment il peut intégrer celles-ci au sein du conseil d'administration ou d'un comité constitué pour le soutenir.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Recommandation 4 : Les documents seront désormais remis à l'avance.
Recommandations 5 et 6 : Un plan d'action sera présenté à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration.

3.1.4 Communication des attentes en matière d'éthique

Dans une organisation parapublique telle la CDAS, il est requis d'adopter des règles claires en matière d'intégrité et d'éthique qui s'appliquent tant aux employés qu'aux administrateurs. Ces règles devraient couvrir minimalement les aspects liés au respect des lois, à l'intégrité (fraude, cadeaux, activités, comportement), aux conflits d'intérêts et à la confidentialité de l'information (clients, employés et organismes).

Je remarque que la majorité de ces bonnes pratiques sont incluses dans le *Guide du personnel* qui a été révisé en 2019. Par contre, la majorité des employés n'ont pas confirmé leur prise de connaissance de ce guide depuis sa publication.

De plus, ce guide ne s'applique pas aux membres du conseil d'administration et il n'est pas clair s'il s'applique au poste de directeur général. Les élus et employés de la Ville de Sherbrooke sont déjà assujettis au code d'éthique et de déontologie de la Ville, mais les autres membres du conseil d'administration de la CDAS ne le sont pas. Les règlements généraux s'appliquent à tous les membres

du conseil d'administration. Par contre, ils ne traitent pas spécifiquement du respect des lois et de la confidentialité de l'information.

Finalement, je note qu'il n'y a aucune déclaration annuelle des situations qui pourraient constituer des conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. Des employés qui se retrouvent en conflits d'intérêts sont à risque que certaines de leurs décisions ne servent pas l'intérêt public ou qu'elles soient remises en cause.

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la direction générale de la CDAS de :
7. Mettre en place un processus pour s'assurer d'obtenir la confirmation que chacun des employés a pris connaissance du <i>Guide du personnel</i> , incluant le directeur général et les nouveaux employés qui sont embauchés.
8. Mettre en place un processus de déclaration annuelle des conflits d'intérêts pour les employés et les membres du conseil d'administration de façon à ce que des mesures de sauvegarde soient mises en place lorsque des situations de conflits d'intérêts sont présentes.
Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :
9. Adopter un code d'éthique applicable aux membres du conseil d'administration ou intégrer les règles d'éthique dans les règlements généraux.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Recommandations 7 et 8 : Des mesures seront mises en place dans les prochaines semaines.
Recommandation 9 : Des mesures seront mises en place en collaboration avec le conseil d'administration de la CDAS. Un plan d'action sera élaboré.

3.2 Outils et processus de surveillance

Les processus et outils pour soutenir la surveillance exercée par les instances de gouvernance doivent être adaptés aux défis actuels de la CDAS et considérer ses projets de croissance afin de demeurer pertinents et utiles, ce qui implique, pour le conseil d'administration, de prévoir :

- une surveillance du respect de la planification stratégique et du plan d'action basée sur les résultats obtenus interprétés avec des indicateurs de performance pertinents;
- l'obligation de rendre des comptes au moins trimestriellement;
- l'analyse de la gestion des manquements au code d'éthique et de déontologie;
- la mise en place d'un processus d'évaluation des employés;
- le suivi du respect des politiques et procédures;
- l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne.

3.2.1 Contrôle interne dans une organisation de petite taille

Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation et il est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants¹² :

- réalisation et optimisation des opérations;
- fiabilité des informations financières;
- respect des lois et réglementations en vigueur.

Les contrôles internes visent notamment à prévenir les risques d'erreur et de fraude, tant au niveau des données et des informations financières que pour la protection des biens qui lui appartiennent. Il est de la responsabilité du conseil d'administration et de la direction de mettre en place des mesures efficaces, tout en visant un juste équilibre entre les coûts de mise en place des contrôles et les avantages qu'ils procurent.

Dans les bonnes pratiques de contrôle interne, certaines tâches ne doivent absolument pas être réalisées par la même personne afin de prévenir les erreurs et les fraudes. La CDAS compte seulement 4 employés à temps plein et la majorité des contrôles administratifs sont réalisés par le gestionnaire administratif. En conséquence, il devient difficile de répartir les tâches incompatibles entre plusieurs personnes. Ainsi, dans une organisation de petite taille, les responsables de la gouvernance doivent exercer une surveillance accrue pour tenir compte de cette réalité. Par exemple, le directeur général devrait approuver et réviser à intervalles réguliers les contrôles les plus importants. De plus, il devient nécessaire de soumettre certaines situations au conseil d'administration pour obtenir son aval afin de réduire les risques à un niveau acceptable, autant pour le bien de l'organisation que pour appuyer le directeur général.

J'ai noté des lacunes de contrôle interne qui se doivent d'être corrigées à court terme :

- La CDAS n'a pas de politique d'achat. Le directeur général mentionne qu'il obtient habituellement au moins 2 soumissions pour des achats de plus de 5 000 \$ et consulte un conseiller en gestion contractuelle de la Ville pour les achats importants.
 - En vertu de l'entente concernant la gestion de l'aéroport, la CDAS est tenue de respecter la politique de gestion contractuelle de la Ville de Sherbrooke¹³. Cette obligation devrait être expliquée dans la politique d'achat de la CDAS, car elle est le minimum à respecter pour la CDAS.
 - Le conseil d'administration pourrait souhaiter questionner le processus utilisé avant l'octroi des contrats de gré à gré.
 - Le conseil d'administration pourrait fixer dans la politique d'achat le seuil monétaire et la nature des contrats qu'il souhaite revoir avant leur octroi, par exemple les contrats de services professionnels de plus de 5 000 \$.
- La CDAS utilise plusieurs modes de paiement de ses dépenses, soit les chèques, les transferts bancaires, le remboursement de dépenses via la paie, 2 cartes de crédit corporatives¹⁴, 1 carte

¹² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), www.coso.org.

¹³ Règlement no 1300 de la Ville de Sherbrooke, Titre 4 Administration municipale, Chapitre 8 Règles de gestion contractuelle, Section 5 Règles de passation des contrats.

¹⁴ Une troisième carte apparaît toujours au relevé du fournisseur, mais elle n'a pas été utilisée au cours des 12 derniers mois.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

de débit utilisée pour des achats liés au restaurant ainsi que le paiement d'achats de dernière minute à même la caisse du restaurant. Il est important que l'organisation puisse être flexible et s'adapter aux exigences des fournisseurs pour payer ses achats au meilleur prix possible. Toutefois, le fait de donner accès à une carte de crédit, à une carte de débit et à un fonds de caisse, à plusieurs employés, multiplie les risques d'erreur, de pertes de pièces justificatives ou d'utilisation des fonds à des fins non appropriées.

- Il n'est pas prévu que les comptes de dépenses du directeur général soient approuvés avant leur paiement par des signataires autorisés du conseil d'administration.
- Depuis 2020, la CDAS a choisi d'exploiter directement le restaurant de l'aéroport plutôt que d'octroyer un contrat à un sous-traitant. De plus, depuis novembre 2021, elle réalise ses propres achats de carburant pour la revente. Auparavant, elle ne gérait pas les stocks de carburant et recevait une commission pour chaque litre vendu. Ces nouvelles activités requièrent des contrôles additionnels. Actuellement, ces contrôles ne sont pas décrits dans une procédure écrite. La CDAS est donc dépendante d'un employé pour réaliser les suivis pertinents, ce qui la met à risque en cas d'absence prolongée de cette ressource.
- Les revenus de restauration prévus pour l'aéroport sont d'un peu plus de 40 000 \$. Même si le montant représente seulement 4 % du budget total de la CDAS, les activités de restauration génèrent des risques spécifiques associés à la manipulation d'argent comptant.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction générale de la CDAS de :

10. Rédiger une politique d'achat qui tient compte à la fois des exigences de gestion contractuelle de la Ville de Sherbrooke et des modes de fonctionnement de la CDAS et faire approuver cette politique par le conseil d'administration.
11. Réviser les modes de paiement nécessaires aux opérations, déterminer qui doit y avoir accès, fournir des directives claires sur la production et la conservation des pièces justificatives et annoter les pièces pour indiquer la nature des dépenses.
12. Soumettre à chaque réunion du conseil d'administration (ou d'un futur comité d'audit et de gestion des risques) la liste de tous les déboursés faits par chèque, virement bancaire ou autres afin qu'ils soient révisés et approuvés.
13. Faire autoriser les comptes de dépenses du directeur général par une personne désignée du conseil d'administration (ou d'un futur comité d'audit et de gestion des risques) avant leur paiement.

14. Faire réviser par un signataire désigné du conseil d'administration (ou d'un futur comité d'audit ou de gestion des risques) le journal de paie selon une fréquence à déterminer (mensuelle, trimestrielle, etc.) afin de valider la rémunération et les dépenses remboursées au directeur général. S'assurer également que le directeur général valide à une fréquence régulière la rémunération et les dépenses remboursées au gestionnaire administratif.

15. Mettre à jour les procédures de fin de mois pour documenter les contrôles internes et s'assurer que les contrôles exercés laissent des traces visibles (par exemple, mentionner des révisions ou approbations aux procès-verbaux du conseil d'administration, concilier hebdomadairement les ventes, parapher les factures révisées avant la signature d'un chèque, etc.).

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Un plan d'action sera soumis à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration de la CDAS.

3.2.2 Analyse de risques

L'identification des risques d'une organisation permet aux différents responsables de la gouvernance de les comprendre, de les prioriser et de mettre en place des mesures pour les gérer, soit réduire la probabilité qu'ils se produisent ou en minimiser l'incidence.

Le secteur des transports est un secteur très réglementé. L'aéroport de Sherbrooke est désigné comme « aérodrome enregistré » et il est notamment soumis au Règlement de l'aviation canadien (DORS/96-433). Ce règlement traite notamment de signalisation, de balisage et d'interdictions spécifiques à faire respecter. De plus, les risques liés à la santé et à la sécurité des employés et de la clientèle sont multiples. Ils sont d'intérêt pour la gouvernance, car en cas de faute, ils peuvent affecter à long terme la réputation et la pérennité de l'organisation. À titre d'exemple, la gestion des produits dangereux est une spécialité en soi.

Par ailleurs, je remarque que dans cette organisation, le personnel en place cumule plusieurs rôles et responsabilités. Il faut donc s'assurer que le personnel qui contribue aux activités aéroportuaires possède un niveau de connaissances suffisant dans toutes ces spécialités pour réduire les risques à un niveau acceptable. La CDAS n'a pas mis en place un système de gestion de la sécurité des opérations.

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la direction générale de la CDAS de :
16. Réaliser une analyse des principaux risques de l'organisation en impliquant notamment quelques membres du conseil d'administration (ou un futur comité d'audit et de gestion des risques).
17. Faire appel aux services d'un expert indépendant en gestion aéroportuaire pour réaliser un portrait de la situation des risques réglementaires auxquels l'organisation est exposée et une appréciation des contrôles en place pour chacune des spécialités (par exemple, les règlements liés au Règlement de l'aviation canadien, aux exigences de Transports Canada, normes reliées à la santé et à la sécurité des employés et des clients).
18. Mettre en place un système de gestion de la sécurité des opérations.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Recommandations 16 et 17 : Un plan d'action sera soumis à l'automne. Recommandation 18 : L'opération est débutée, mais incomplète. Les démarches seront poursuivies dès que les ressources seront engagées.

3.2.3 Indicateurs de gestion

Les indicateurs de gestion stratégiques et opérationnels permettent aux responsables de la gouvernance d'obtenir les informations pertinentes pour leur permettre d'exercer adéquatement leur rôle.

Je note que certains indicateurs de gestion sont en place. Toutefois, ceux-ci sont insuffisants pour apprécier adéquatement l'efficacité et l'efficacités de l'organisation.

Un état prévisionnel qui cumule les données réelles depuis le début de l'année et le budget prévu pour les mois à venir s'avèrerait un complément pertinent.

La direction générale et le conseil d'administration reçoivent régulièrement l'information relative aux revenus et au volume de vente mensuels de carburant. Des indicateurs de pourcentage de marge brute et de niveau d'inventaire devraient compléter l'information. Par ailleurs, depuis novembre 2021, la CDAS doit décider du prix de vente du carburant à sa clientèle. Ainsi, le conseil devrait approuver la politique de fixation des prix de vente et s'intéresser à la fluctuation des prix du carburant sur le marché. Actuellement, l'organisation calcule son prix de vente en tenant compte à la fois du prix payé par la CDAS et du prix coûtant actuel sur le marché. Le conseil d'administration devrait s'assurer que sa politique de prix lui permet de demeurer profitable, même dans le cas d'une période de baisse prononcée du prix coûtant actuel du carburant sur le marché. Des indicateurs liés au prix permettraient d'identifier rapidement ce genre de situation hors norme et de prendre des décisions en temps opportun pour maximiser la rentabilité de la vente de carburant.

La CDAS est gestionnaire à part entière du restaurant depuis 2020. Au niveau de ces activités accessoires, la direction générale et le conseil d'administration ne sont pas informés de l'évolution de la perte brute après le paiement de la nourriture et des salaires des employés. Actuellement, les coûts d'opération du restaurant sont supérieurs à ses revenus. Cette situation est tolérée, car la direction considère que les retombées sont positives sur les ventes de carburant. Il est requis de suivre l'évolution de la rentabilité au fil du temps et de disposer de données permettant de démontrer le lien avec les ventes de carburant.

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la direction générale de la CDAS de :
19. Consulter les membres du conseil d'administration et mettre en place les indicateurs de gestion les plus pertinents afin qu'ils puissent exercer pleinement leur rôle sur la base de données récentes, notamment concernant le suivi budgétaire ainsi que la rentabilité des activités de carburant et de restauration.
20. Établir une politique de fixation du prix de vente du carburant qui permet de maximiser la vente de carburant aux clientèles prioritaires visées par l'aéroport et la faire approuver par le conseil d'administration.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Recommandation 19 : Un plan d'action sera présenté à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration.
Recommandation 20 : Une politique de prix du carburant existe déjà. Elle sera analysée et adoptée par le conseil d'administration.

3.2.4 Objectifs et évaluation du rendement de la direction générale et des employés

La fixation d'objectifs et l'évaluation du rendement permettent de s'assurer que les attentes sont claires tant pour les employés que pour les gestionnaires et ils maximisent les chances d'atteindre les objectifs de l'organisation. Le processus d'évaluation permet d'échanger de façon constructive.

Ni le directeur général ni les employés de la CDAS ne sont évalués annuellement. Une rencontre d'appréciation annuelle est prévue au *Guide du personnel* développé en 2019. Toutefois, ce processus n'a pas encore été mis en œuvre.

RECOMMANDATIONS
Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :
21. Fixer des objectifs au directeur général alignés sur la planification stratégique de l'organisation et mettre en place une évaluation annuelle de son rendement par le conseil d'administration.

Je recommande à la direction générale de la CDAS de :
22. Mettre en œuvre un processus d'évaluation du rendement des employés, à tout le moins pour les employés à temps plein dans un premier temps.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Un plan d'action sera présenté à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration de la CDAS.

3.3 Information financière liée au projet ULYS

Le projet ULYS est un projet d'envergure qui a évolué au cours des 10 dernières années, ce qui implique nécessairement une évolution dans les coûts du projet. En termes de gouvernance, une des bonnes pratiques est de s'assurer que les données financières reflètent à la fois l'évolution du projet et l'estimation la plus réaliste possible des coûts, afin de demeurer pertinentes et fiables pour une prise de décision éclairée.

Je constate que le conseil d'administration n'a pas eu le temps d'analyser ou de questionner les hypothèses du « Budget CDAS¹⁵ » inclus dans la présentation au comité exécutif. Les membres du conseil d'administration ont reçu le projet de présentation au début de la réunion et ils en ont recommandé son utilisation pour la réunion du comité exécutif du lendemain.

À ce sujet, je note que le conseil d'administration n'a pas été informé du sommaire décisionnel et des autres documents acheminés au comité exécutif en vue de la rencontre du 20 avril 2022.

Finalement, je relève certaines lacunes dans le « Budget CDAS » présenté au comité exécutif :

- Selon nos entretiens, des postes de dépenses sont inscrits au même montant que la première version de ce budget en 2019. La direction n'a pas révisé ou indexé ces dépenses. À titre d'exemple, la soumission pour les frais de sécurité qui seront facturés par l'ACSTA¹⁶ date de 2017.
- Certaines hypothèses ne reflètent pas entièrement la proposition actuelle du transporteur retenu pour les prochaines étapes de négociation, notamment pour les frais de billetterie.
- Ce budget n'estime pas tous les impacts de l'exploitation de cette desserte sur les coûts d'exploitation et les budgets d'investissement de l'aéroport de Sherbrooke.
- Ce portrait omet de présenter l'évolution anticipée des pertes et des profits du transporteur au fil du temps. Cette information serait pertinente afin de juger de la suffisance du financement pendant les années de démarrage et de définir les balises d'une éventuelle entente pluriannuelle avec un transporteur.

¹⁵ *Projet ULYS – Vision et composantes du projet*, Aéroport de Sherbrooke, avril 2022, p. 12-13.

¹⁶ L'Association canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) est une société d'État de juridiction fédérale chargée d'assurer la sûreté des aspects critiques du système de transport aérien, du contrôle des passagers et des bagages au contrôle des employés des aéroports.

À mon avis, un projet d'envergure sur plusieurs années nécessite d'identifier adéquatement les différentes hypothèses retenues et de présenter une analyse de sensibilité des revenus et des dépenses qui reflète l'incidence financière des variations de chacune d'elles.

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la direction générale de la CDAS de :
23. Soumettre au conseil d'administration de la CDAS tous les documents soumis à des instances décisionnelles de la Ville avant leur transmission afin que leur contenu soit révisé et approuvé.
24. Mettre à jour toutes les données financières et les statistiques reliées au projet de desserte aérienne.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Ces recommandations seront suivies dans les prochaines semaines.

3.4 Cadre de contrôle mis en place par la Ville

La Ville de Sherbrooke, par son entente avec la CDAS, a mis en place l'encadrement lui permettant d'obtenir l'information nécessaire pour assurer un suivi de ses activités et de sa performance. Cet encadrement s'exerce notamment par la directrice générale adjointe de la Ville qui agit à titre de personne-ressource au sein du conseil d'administration.

Les rapports annuels 2018 et 2019 ont été présentés au conseil municipal. Toutefois, les rapports annuels 2020 et 2021 n'ont pas été déposés au conseil municipal à ce jour.

Je note que des membres du conseil d'administration sont désignés en fonction de groupes d'intérêts, ce qui ne constitue pas un moyen efficace de rassembler toute l'expertise nécessaire pour gouverner adéquatement une organisation spécialisée comme la CDAS. Pour assurer une saine gouvernance, les membres de ce conseil d'administration devraient posséder un ensemble de compétences clés en lien avec le transport aérien, l'administration municipale, la gestion de projets, les finances, le droit, le génie et les ressources humaines. Cet amalgame de profils est d'autant plus important pour soutenir la direction générale afin d'analyser et éventuellement de mettre en œuvre un projet de desserte aérienne, qui présente des défis différents des opérations actuelles de la CDAS.

Le 26 mai 2022, le directeur général a informé le conseil d'administration de son désir de quitter l'organisation le 17 juin 2022. Cela nécessitera que la Ville se penche sur la direction qu'elle entend donner à cette organisation et qu'elle revoie la gouvernance en conséquence.

RECOMMANDATIONS
Je recommande à la Ville de Sherbrooke de :
25. Réviser la composition du conseil d'administration afin de la faire évoluer en fonction des meilleures pratiques de gouvernance et des besoins en évolution de l'organisation.
26. Repenser le modèle de gouvernance en fonction des orientations que la Ville entend donner à l'organisation.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Nous sommes en accord avec les recommandations que vous soumettez à la Ville de Sherbrooke. Nous élaborerons un plan d'action pour s'y conformer.

ANNEXE 1

OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif 1

Le conseil d'administration de l'organisme a mis en place des règles de gouvernance afin de s'assurer que l'organisation répond aux mandats qui lui sont confiés de façon efficace et efficiente.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, des comités, des officiers et de la direction sont définis, approuvés et documentés;
- Le conseil d'administration joue un rôle décisionnel dans la définition de la mission, de la vision et des valeurs de l'organisme et dans la façon de les atteindre;
- Le conseil d'administration joue un rôle décisionnel dans l'approbation des différents plans et politiques et s'assure des résultats.

Objectif 2

Le conseil d'administration de l'organisme a mis en place une structure adéquate et a mis en œuvre des processus de surveillance appropriés pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles internes et de l'utilisation optimale des ressources par la direction.

Critères d'évaluation

- Le conseil d'administration surveille la conduite des affaires de l'organisme, la mise en œuvre des orientations stratégiques et évalue l'efficacité des différents plans à la lumière des résultats;
- Un processus de reddition de comptes est mis en place et est respecté afin que périodiquement la direction rende compte au conseil d'administration de l'avancement des objectifs et des résultats;
- Le conseil d'administration approuve les critères d'évaluation et les objectifs de rendement de la direction.

Objectif 3

L'information financière liée au projet ULYS est adéquate.

Critères d'évaluation

- Les membres du conseil d'administration approuvent au préalable les informations présentées au conseil municipal.
- L'information financière est complète pour une prise de décision éclairée du conseil municipal.

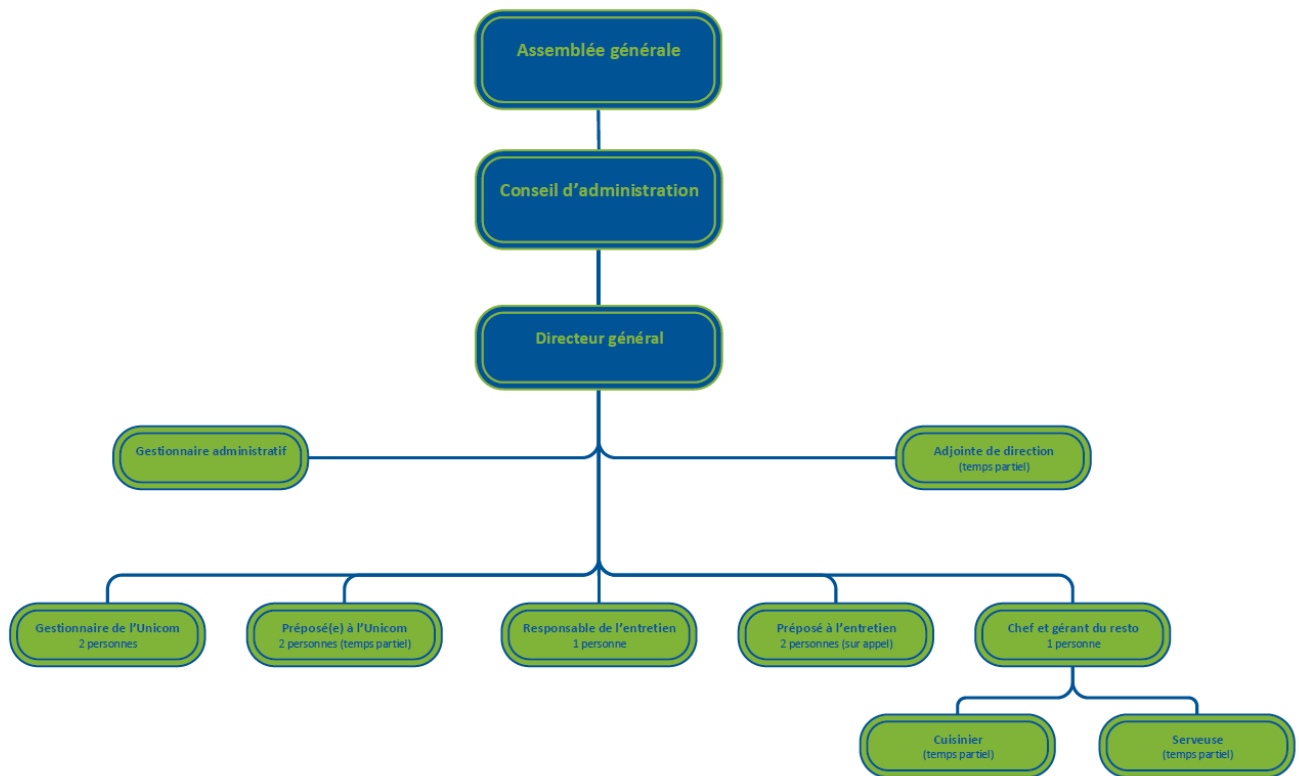
Objectif 4

La Ville de Sherbrooke a mis en place l'encadrement requis afin de s'assurer que l'organisme répond aux objectifs fixés et utilise à bon escient les budgets qui leur sont confiés.

Critères d'évaluation

- Les attentes de la Ville sont clairement communiquées au conseil d'administration.
- Un processus rigoureux de reddition de comptes est mis en place par la Ville afin de s'assurer que l'organisme répond aux objectifs fixés.

ANNEXE 2 ORGANIGRAMME DE LA CDAS



ANNEXE 3

MISSION, VISION ET VALEURS DE LA CDAS

Extrait du « Guide du personnel » adopté par le conseil d'administration de la CDAS le 4 décembre 2019

Mission

Offrir des services aéroportuaires sécuritaires, accueillants et de qualité répondant aux besoins de la clientèle afin de contribuer activement au développement économique et touristique de Sherbrooke et de sa région.

Vision

Le dynamisme et l'apport économique de l'aéroport de Sherbrooke sont reconnus par la création d'un pôle de transit régional pour aller partout dans le monde grâce à nos vols de connexion.

Valeurs

1. Expérience client
2. Collaboration
3. Sécurité
4. Autonomie

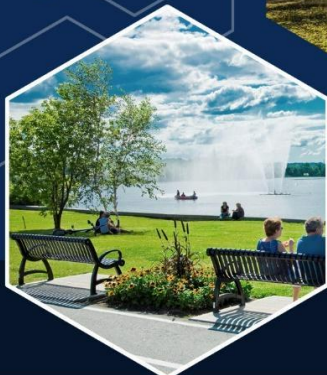
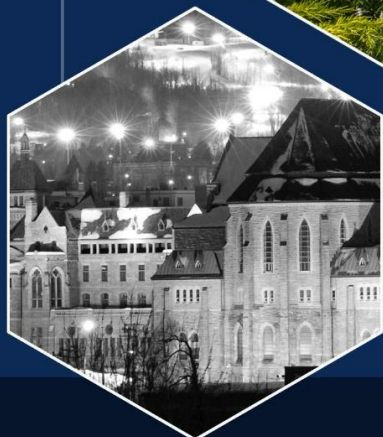
Chapitre 4

GESTION DE L'ENTRETIEN DU MATÉRIEL ROULANT

Société de transport de Sherbrooke



SUIVI DES
RECOMMANDATIONS



Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE	5
2. ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	6

1. VUE D'ENSEMBLE

Dans mon rapport annuel 2019, je présentais un rapport d'audit de performance sur la gestion de l'entretien du matériel roulant de la Société de transport de Sherbrooke (STS).

Mon audit visait 2 objectifs, soit :

- déterminer dans quelle mesure le Service de l'entretien et de l'environnement client contribue afin de fournir le nombre de véhicules requis et en bon état de marche, à moindre coût et de façon efficiente tout en respectant la réglementation en vigueur;
- s'assurer de la gestion efficiente et économique de l'approvisionnement des pièces, des fournitures et des garanties.

L'audit portait sur les activités d'entretien en ce qui a trait à l'approvisionnement en pièces et matériel requis pour l'entretien et la réparation des véhicules.

L'atelier situé au 895 de la rue Cabana a été audité. L'espace physique pour le ravitaillement et le lavage des véhicules a été exempté de l'audit puisque des changements aux processus devaient s'effectuer. Le volet réglementaire associé aux suivis de sécurité a cependant été vérifié.

La vérification portait sur les 3 dernières années d'opération complètes de la STS, soit 2016, 2017, 2018 et sur l'année alors en cours (2019).

Le rapport de vérification présentait 44 recommandations. J'ai voulu faire le point sur leur mise en action. Pour ce faire, j'ai discuté avec le directeur général adjoint – opérations et développement, et le directeur adjoint – entretien et environnement client. J'ai obtenu les informations probantes nécessaires et j'ai observé les systèmes pertinents. Il faut préciser que le suivi ne constitue pas en soi une nouvelle vérification, mais qu'il s'appuie sur les déclarations des gestionnaires et sur le caractère raisonnable de celles-ci.

2. ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Recommandations		Appliquée	Progrès satisfaisant	Progrès insatisfaisant	Non appliquée	Périmée
1.	Mettre en place un processus d'évaluation annuel orienté sur l'atteinte d'objectifs individuels découlant des objectifs de l'organisation.	X				
2.	S'assurer d'avoir des descriptions de tâches validées et détaillées qui permettent de clarifier les rôles et responsabilités de chacun.	X				
3.	Ajouter les informations pertinentes à la fiche technique des véhicules et mettre en place un processus pour en assurer leur intégralité.	X				
4.	Revoir la nomenclature utilisée par la STS pour codifier les interventions de façon à pouvoir imputer chaque tâche à un code distinct sur un même bon de travail.	X				
5.	Mettre en place un mécanisme pour s'assurer que les commentaires pertinents sont inscrits à la fois sur les bons de travail et dans le système de GMAO.	X				
6.	Mettre en place un mécanisme pour s'assurer que les codes de réparations appropriés sont utilisés et imputés aux bons de travail.	X				
7.	Évaluer la faisabilité d'informatiser la gestion des garanties et de mettre en place un processus de validation pour identifier le travail sous garantie sur un bon de travail.	X				
8.	Réévaluer le système de GMAO actuel en considérant les options de le mettre à niveau ou de le remplacer.	X				
9.	Revoir en profondeur le mode d'assignation des travaux aux mécaniciens, à l'électricien et aux carrossiers de façon à éliminer : les bons de travail attribués en double, les temps morts sans véhicule disponible pour un employé, la possibilité qu'un véhicule soit assigné à deux employés en même temps et que des employés se voient attribuer des tâches irréalisables dans un intervalle de temps donné.	X				
10.	Revoir les méthodes de travail pour s'assurer que soit adressé et compris l'ensemble des travaux à effectuer et que des analyses puissent être exécutées sur les délais de réalisation de l'ensemble des tâches.	X				
11.	Revoir le mode de planification des travaux pour s'assurer que les pièces requises sont disponibles avant d'amorcer les travaux.		X			
12.	Revoir les façons de faire pour que le travail entrepris et non complété dans un quart de travail ne paralyse pas une baie de travail inutilement à la fin du quart tout en minimisant le temps global pour compléter le bon de travail.	X				
13.	Mettre en place un processus de validation pour s'assurer de la fonctionnalité et de la disponibilité des outillages et des équipements requis pour exécuter les travaux.	X				

2. ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Recommandations		Appliquée	Progrès satisfaisant	Progrès insatisfaisant	Non appliquée	Périmée
14.	Évaluer la possibilité que les autobus soient propres et aient été déglacés par une personne autre qu'un mécanicien avant d'entrer au garage.				X	
15.	Minimiser l'attente au magasin par la préparation à l'avance des pièces requises pour exécuter les travaux d'entretien planifié et revoir la préparation à l'avance des « kits » de réparation et autres travaux.		X			
16.	Mettre en place une façon de faire pour s'assurer que les inspections et diagnostics sont normalisés et que les pièces sont changées selon les standards de la STS.	X				
17.	Revoir les méthodes d'assignation des entretiens planifiés et de type correctif, de manière à maximiser l'utilisation des compétences des employés.	X				
18.	Mettre rapidement en place un mécanisme de validation pour s'assurer que les véhicules n'étant pas en droit de circuler ne prennent pas la route.	X				
19.	Mettre en place les mécanismes de validation pour s'assurer de respecter les fréquences d'entretien réglementées.	X				
20.	Réaliser un mandat d'opportunité sur l'acquisition d'une technologie ou d'un système qui permettrait d'avoir de façon automatisée le kilométrage exact du véhicule.				X	
21.	Revoir le mécanisme de vérification des formulaires PEP pour s'assurer du respect de la réglementation et adapter les formulaires PEP aux différents types de véhicules pour s'assurer de leur conformité avec la SAAQ.	X				
22.	Mettre en place un système de vérification pour s'assurer de la prise en charge avec diligence de tous les véhicules visés par une campagne de rappel et pour s'assurer de pouvoir faire la preuve de conformité.	X				
23.	Mettre en place un mécanisme de validation pour s'assurer que les données requises pour le suivi des entretiens réglementés sont fiables et complètes.	X				
24.	Définir des fréquences d'inspection de carrosserie pour l'ensemble des véhicules en se basant sur les recommandations du manufacturier.				X	
25.	Définir et respecter les fréquences d'inspection recommandées par le manufacturier pour l'ensemble de ses caméras.				X	
26.	Développer un système de gestion des heures moteur pour le suivi des entretiens.	X				
27.	Mettre en place un programme d'inspection de fin de garantie pour les véhicules et les groupes de composantes.	X				
28.	Revoir l'assignation des tâches et la structure de responsabilisation de manière à assurer un plus grand soutien aux mécaniciens et aux carrossiers, de jour comme de soir.	X				

2. ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Recommandations		Appliquée	Progrès satisfaisant	Progrès insatisfaisant	Non appliquée	Périmée
29.	Mettre en place un mécanisme pour assurer la sécurité d'un employé devant travailler seul dans l'atelier.	X				
30.	Implanter les temps standards de réparation afin de gérer l'exécution des tâches.	X				
31.	Développer des plans de formation adaptés tant pour les employés de supervision que pour les employés d'entretien et qui tiennent compte du niveau de compétence attendu en fonction des besoins de l'organisation et assurer le suivi de ces plans.		X			
32.	Documenter les procédures et les processus d'intervention pour les mécaniciens et pour le service, les tenir à jour et transmettre le contenu aux employés concernés – s'assurer de leur compréhension.			X		
33.	Mettre en œuvre un plan de transfert des connaissances pour chacun des postes de l'atelier et s'assurer du suivi de sa progression annuelle.	X				
34.	Mettre en œuvre les projets d'amélioration continue et de soutien des opérations, afin d'optimiser les processus, assurer l'intégralité des informations et intégrer les différentes informations pour en optimiser la gestion – coordonner le tout avec le service de l'ingénierie	X				
35.	Revoir les méthodes d'approvisionnement des ateliers afin de réduire les déplacements.				X	
36.	Faire un 5S dans les ateliers de mécanique et de carrosserie.			X		
37.	Sécuriser dans les plus brefs délais l'ensemble des accès au bâtiment pour empêcher toute intrusion.	X				
38.	Mettre en place un processus de vérification pour s'assurer de ne pas laisser à l'extérieur des pièces ou items de valeur.	X				
39.	Évaluer annuellement le taux horaire d'atelier en tenant compte de l'ensemble des coûts d'exploitation.	X				
40.	Évaluer la faisabilité d'introduire les concepts de coût moyen pour la facturation des pièces aux véhicules.			X		
41.	Définir, implanter et suivre différents indicateurs de performance dans le but de favoriser une prise en charge et une gestion efficiente des activités du service de l'entretien.	X				
42.	Rétablir la tenue de réunion départementale périodique, valoriser la communication des résultats et en assurer la mise à jour et le suivi.	X				
43.	S'assurer que les politiques et procédures sont complètes et ne laissent pas place à l'interprétation – mettre en place un processus de validation.	X				
44.	Revoir la structure départementale de façon à assurer une cohésion et une constance dans la gestion quotidienne des activités.	X				

2. ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Des 44 recommandations émises dans le rapport annuel 2019, 33 ont été appliquées, 3 présentent un progrès satisfaisant, 3 présentent un progrès insatisfaisant et 5 sont non appliquées. Ceci représente un taux d'application et de progrès satisfaisant de 82 %.

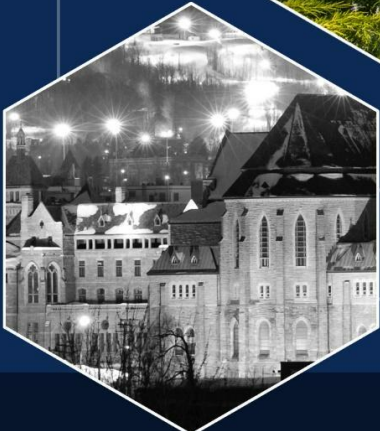
La Société de transport de Sherbrooke a revu ses processus en lien avec la gestion de l'entretien du matériel roulant et a mis en place des pratiques de gestion lui permettant un meilleur suivi et un meilleur contrôle dans l'atteinte de ses objectifs. Ceci a permis de sécuriser les opérations et s'est traduit notamment par l'amélioration du temps moyen entre les défaillances (MTBF). Par ailleurs, la Société de transport de Sherbrooke estime les économies liées au suivi des garanties à 50 000 \$ annuellement.

Chapitre 5

RAPPORTS DE CERTIFICATION FINANCIÈRE

Ville de Sherbrooke

Société de transport de Sherbrooke



Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

RAPPORT DE CERTIFICATION FINANCIÈRE DE LA VILLE DE SHERBROOKE

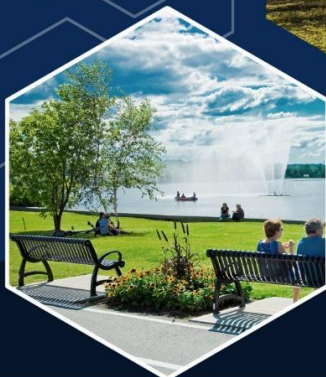
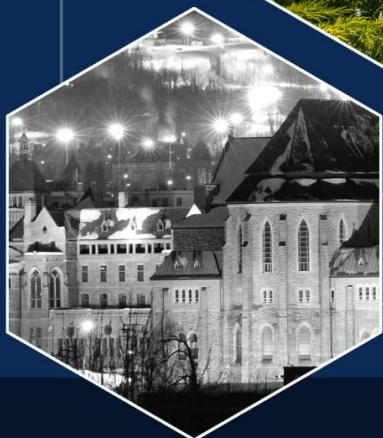
Objectifs de l'audit 2021	L'audit des états financiers consolidés de la Ville de Sherbrooke pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021 a été réalisé conjointement avec l'auditeur externe nommé par le conseil municipal. L'audit permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.
Normes	L'audit a été effectué conformément aux normes d'audit généralement reconnues au Canada. Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les sommes indiquées et les renseignements fournis dans les états financiers. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. L'audit comporte également l'appréciation des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction.
Responsabilités de la direction	L'audit ne dégage pas la direction de ses responsabilités. La direction est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ses états financiers conformément aux Normes comptables pour le secteur public ainsi que du contrôle interne, des politiques et procédures qu'elle considère comme nécessaires à la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.
Résultat de l'audit – Extrait du rapport d'audit	<p>Conjointement avec la firme Raymond Chabot Grant Thornton SENCRL, j'ai émis, à titre d'auditrice, l'opinion suivante le 1^{er} juin 2022 :</p> <p>À notre avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la Ville de Sherbrooke au 31 décembre 2021 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets (de sa dette nette) et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux Normes comptables pour le secteur public.</p>
Excédent de fonctionnement	<p>Pour l'exercice 2021, la Ville dégage un excédent de fonctionnement à des fins fiscales de 14 M\$ (consolidé : 20,5 M\$). Hydro-Sherbrooke contribue à ce surplus dans une proportion de 28,4 M\$, soit 2 M\$ de plus que la somme budgétée.</p> <p>L'excédent de fonctionnement non affecté de la Ville au 31 décembre 2021 est de 15,1 M\$ (19,1 M\$ en 2019). Cette somme correspond aux surplus libres et disponibles pour répondre aux imprévus.</p>
Endettement total net à long terme	L'endettement total net à long terme consolidé de l'état financier s'élève à 551 M\$, soit une hausse de 18 M\$ par rapport à l'exercice précédent.

RAPPORT DE CERTIFICATION FINANCIÈRE DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE SHERBROOKE

Objectifs de l'audit 2021	L'audit des états financiers consolidés de la Société de transport de Sherbrooke pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021 a été réalisé conjointement avec l'auditeur externe nommé par le conseil municipal. L'audit permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.
Normes	L'audit a été effectué conformément aux normes d'audit généralement reconnues au Canada. Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les sommes indiquées et les renseignements fournis dans les états financiers. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies importantes, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. L'audit présente également l'appréciation des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction.
Responsabilités de la direction	L'audit ne dégage pas la direction de ses responsabilités. La direction est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ses états financiers conformément aux Normes comptables pour le secteur public ainsi que du contrôle interne, des politiques et procédures qu'elle considère comme nécessaires à la préparation d'états financiers exempts d'anomalies importantes, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.
Résultat de l'audit – Extrait du rapport d'audit	<p>Conjointement avec la firme Raymond Chabot Grant Thornton SENCRL, voici l'opinion émise le 12 avril 2022 :</p> <p>Les états financiers donnent, dans tous leurs aspects importants, une image fidèle de la situation financière de la Société de transport de Sherbrooke au 31 décembre 2021 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets (dette nette) et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux Normes comptables pour le secteur public.</p>

Chapitre 6

AUDIT DE CONFORMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES ÉLUS



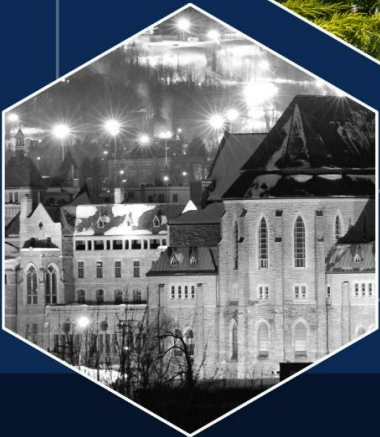
Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

Introduction	Conformément au mandat énoncé dans la LCV, le vérificateur général fait rapport sur le résultat des vérifications de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives.
AUDIT DE CONFORMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES ÉLUS	
Objectif	S'assurer de la conformité de la Ville de Sherbrooke, au cours de la période allant du 1 ^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021, au Règlement n° 1170 de la Ville de Sherbrooke et à l'article 11 de la <i>Loi sur le traitement des élus municipaux</i> (ci-après le « Règlement » et la « Loi »).
Responsabilité de la direction	La direction est responsable de la conformité de la Ville de Sherbrooke au Règlement et à la Loi. Elle est également responsable du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire à la conformité de la Ville de Sherbrooke au Règlement et à la Loi.
Ma responsabilité	La responsabilité du vérificateur consiste à exprimer une opinion sous forme d'assurance raisonnable sur la conformité de la Ville de Sherbrooke, sur la base des éléments probants que j'ai obtenus. Cette mission d'assurance raisonnable a été effectuée conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3531, <i>Missions d'appréciation directe visant la délivrance d'un rapport sur la conformité</i> .
Résultats	La Ville de Sherbrooke s'est conformée, dans tous les aspects importants, au Règlement et à la Loi au cours de la période allant du 1 ^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021.
AUTRES VÉRIFICATIONS	
Lecture des procès-verbaux	Examen des aspects financiers des procès-verbaux des différentes instances de la Ville et de la Société de transport de Sherbrooke.

Chapitre 7

RAPPORT DES ACTIVITÉS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE, MME ANDRÉE COSSETTE



Ville de
Sherbrooke

Bureau du vérificateur
général

INTRODUCTION

Période	Ce chapitre couvre les activités du Bureau de la vérificatrice générale entre les mois de septembre 2021 et juin 2022.
Reddition de comptes	La reddition de comptes est une valeur de gestion importante. Elle permet de rendre compte de mes activités et de la façon dont j'assume ma fonction de vérificatrice générale quant aux responsabilités qui me sont conférées par la Loi.
Objectifs	<p>Afin de m'acquitter de mes responsabilités, je me suis donné les objectifs généraux suivants, que j'ai poursuivis tout au long de mon mandat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • respecter les obligations légales et professionnelles de la fonction; • utiliser les ressources mises à ma disposition de façon économique, efficace et efficiente; • inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance dans la gestion des fonds publics; • inciter la Ville à produire, pour la prise de décision, une information complète et pertinente; • être à l'affût de toutes occasions conduisant à une utilisation plus efficace et efficiente des fonds publics.
Partage des connaissances et expertises	<p>L'apprentissage continu est, selon moi, une valeur importante, et le partage des connaissances s'inscrit dans ce processus. Ainsi, j'ai favorisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la coordination de mes travaux de vérification avec ceux des vérificateurs externes de la Ville; • l'échange avec les vérificateurs généraux des autres villes pour bénéficier de l'expertise de chacun et faire part des expériences de travail; • le fait d'être membre active de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ).

DESCRIPTION ET EXÉCUTION DES TRAVAUX

Audits financiers	Les travaux d'audit financier ont mené à la production de rapports d'audit et ont été réalisés en conformité avec les Normes canadiennes d'audit (NCA).
Organismes audités	<p>Voici les organismes qui ont fait l'objet d'une certification financière :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Société de transport de Sherbrooke • Ville de Sherbrooke
Audits de performance	J'ai effectué 2 audits de performance et 1 mandat spécial.
Audit de conformité	Les travaux d'audit de la conformité des opérations de la Ville et de ses organismes ont porté notamment sur la rémunération des élus.

RESSOURCES HUMAINES

Autres ressources	<p>Ces ressources ont secondé la vérificatrice générale dans ses différents travaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme Martine Doyon, consultante • Me Sébastien Laprise, Langlois avocats • Quantum Juricomptable inc. • Raymond Chabot Grant Thornton SENCRL • M. Guy Perron, CPA • M. Arthur Roberge, consultant et conseiller en gestion • GoSecure inc.
-------------------	---

CADRE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE 2017-2021

Mandat	<p>Le mandat, les obligations et les pouvoirs de la vérificatrice générale sont définis aux articles 107.1 à 107.17 de la <i>Loi sur les cités et villes</i> et reproduits à l'annexe A. Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.</p>
Mission	<p>À l'intérieur des ressources financières allouées, fournir aux citoyens et aux élus, de façon objective et indépendante, une opinion sur la gestion des affaires municipales en vue d'en accroître la qualité.</p>
Vision	<p>Faire de la fonction de vérificatrice générale une composante à valeur ajoutée incontournable dans l'amélioration continue de la performance administrative de la Ville de Sherbrooke.</p>
Valeurs	<ul style="list-style-type: none"> • L'indépendance, l'objectivité et le respect : les assises • La transparence, la rigueur, le courage managérial et l'apprentissage continu : les engagements • L'intégrité et la persévérance : les forces
Partenaires	<ul style="list-style-type: none"> • Les vérificateurs généraux municipaux du Québec • Les organismes de normalisation en vérification, en comptabilité et en gestion • Les cabinets de comptables professionnels agréés et les consultants

PLANIFICATION STRATÉGIQUE 2017-2021			
1. ASSISTER LES ÉLUS DANS LEUR FONCTION DE CONTRÔLE			
Orientation	Accroître la transparence de l'administration municipale envers le conseil municipal et la population en favorisant la reddition de comptes. Répondre aux attentes du conseil municipal par des missions d'audit à valeur ajoutée axées sur les enjeux actuels.		
Axes d'intervention	1.1 Audit financier - Pour une prise de décision éclairée		
	Objectif	Indicateurs	Cibles annuelles
	Respecter les obligations légales et professionnelles de la fonction en rassurant les élus quant à la fidélité des états financiers et au respect des Normes comptables canadiennes (NCA).	Audit financier de la Ville - Rapport	1 rapport d'audit
		Audit financier des organismes municipaux - Rapports	1 rapport d'audit
1.2 Audit de conformité réglementaire			
	Objectif	Indicateurs	Cibles annuelles
Rassurer les élus quant au respect des lois et règlements.		Suivi des procès-verbaux - Conseil municipal / Comité exécutif	100 % annuellement
		Traitement des élus	1 rapport par année
2. CONTRIBUER À LA SAINTE GESTION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE			
Orientation	Promouvoir la saine administration des fonds publics et la responsabilisation de leur utilisation. Réaliser des travaux d'audit de performance avec des solutions novatrices, économiques et efficaces. Réaliser un travail de qualité et fournir des rapports de qualité répondant aux exigences. Contribuer, de façon constructive et significative, à l'amélioration de la qualité de la gestion de la Ville.		
Axes d'intervention	2.1 Des travaux à valeur ajoutée		
	Objectif	Indicateur	Cibles annuelles
	Inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance pour la gestion des fonds publics.	Réaliser des travaux d'audit de performance présentant des enjeux importants pour l'administration municipale	3 rapports par année
	2.2 L'influence des travaux de la vérificatrice générale		
	Objectif	Indicateurs	Cibles annuelles
Favoriser l'application des recommandations formulées aux entités par la VG.		Pourcentage des recommandations donnant lieu à des progrès satisfaisants	Suivi annuel
		Pourcentage des plans d'action reçus des entités à la suite de l'audit	100 % annuellement

3. AMÉLIORER NOS PRATIQUES DE FAÇON CONTINUE			
Orientation	Contribuer à créer une valeur ajoutée. Identifier et évaluer les risques importants. Favoriser le développement des connaissances et des compétences par la formation continue et des liens avec les partenaires.		
Axes d'intervention	3.1 L'optimisation des compétences – Ressources humaines		
	Objectif	Indicateur	Cibles annuelles
	Soutenir le développement des compétences professionnelles	Moyenne du nombre de jours de formation par personne	VG = 8 jours
	3.2 Des travaux de qualité – Amélioration continue		
	Objectifs	Indicateurs	Cibles annuelles
	Appliquer le Manuel d'assurance qualité (MAQ) personnalisé pour la fonction de VG	Révision triennale externe de dossiers d'audit	1 révision triennale
	Actualiser la planification stratégique	Révision annuelle	100 %
	Actualiser la politique d'approvisionnement du BVG	Révision triennale	1 révision triennale

TABLEAU DE BORD DU BVG

Présentation

Voici le tableau de bord du Bureau de la vérificatrice générale créé en fonction des axes d'intervention. Les objectifs et les cibles y sont présentés ainsi que les résultats pour les années visées.

Objectif	Cible 2021-2022	Résultat 2021-2022	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Audit financier							
Ville	1 rapport	1	☑	☑	☑	☑	☑
Organismes	1 rapport	1	☑	☑	☑	☑	☑
Audit de conformité							
Traitement des élus	1 rapport	1	☑	☑	☑	☑	☑
Procès-verbaux	100 %	100 %	☑	☑	☑	☑	☑
Audit de performance							
Nombre de rapports	3 rapports	2	☑	☑	☑	☑	☑
Mandat spécial	---	1	---	☑	---	☑	☑
Suivi des recommandations	≥ 1	1	⊗	☑	☑	☑	☑
Ressources humaines							
Jours de formation vérificatrice générale	8 jours	8	!	!	!	☑	☑
Amélioration continue							
Appliquer Manuel assurance qualité	100 %	100 %	☑	☑	☑	☑	☑
Actualisation annuelle planification stratégique	100 %	100 %	☑	☑	☑	☑	☑
Actualisation de la Politique d'approvisionnement	---	---	---	---	⊗	⊗	⊗

VÉRIFICATION DES COMPTES DU BVG

Rapport des
auditeurs
indépendants

Les dépenses d'exploitation du Bureau de la vérificatrice générale pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021 ont été auditées par un auditeur indépendant mandaté par la Ville, comme l'exige la *Loi sur les cités et villes*.



Rapport de l'auditeur indépendant

Aux membres du conseil municipal
Ville de Sherbrooke

Raymond Chabot
Grant Thornton S.E.N.C.R.L.
Bureau 350
2207, rue King Ouest
Sherbrooke (Québec)
J1J 2G2

T 819 822-4000
Sans frais : 1 800 567-8958

Opinion

Nous avons effectué l'audit du relevé des dépenses d'opérations du Bureau du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke (ci-après « la Ville ») pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021, ainsi que la note complémentaire, y compris le résumé des principales méthodes comptables (ci-après le « relevé des dépenses »).

À notre avis, le relevé des dépenses ci-joint a été préparé, dans tous ses aspects significatifs, conformément à la méthode de comptabilité décrite à la note 1.

Fondement de l'opinion

Nous avons effectué notre audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Les responsabilités qui nous incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit du relevé des dépenses » du présent rapport. Nous sommes indépendants de la Ville conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à notre audit du relevé des dépenses au Canada et nous nous sommes acquittés des autres responsabilités déontologiques qui nous incombent selon ces règles. Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion.

Observations – référentiel comptable et restriction à l'utilisation

Nous attirons l'attention sur la note 1 du relevé des dépenses, qui décrit le référentiel comptable appliqué. Le relevé des dépenses a été préparé pour permettre à la Ville de se conformer aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes. En conséquence, il est possible que le relevé des dépenses ne puisse se prêter à un usage autre. Notre rapport est destiné uniquement à la Ville de Sherbrooke et ne devrait pas être utilisé par d'autres parties. Notre opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point.

Responsabilités de la direction et des responsables de la gouvernance à l'égard du relevé des dépenses

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville (ci-après la « direction ») est responsable de la préparation du relevé des dépenses conformément à la méthode de comptabilité décrite à la note 1, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un relevé des dépenses exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière de la Ville.

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit du relevé des dépenses

Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que le relevé des dépenses pris dans son ensemble est exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elles, individuellement ou collectivement, puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs du relevé des dépenses prennent en se fondant sur celui-ci.

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

- nous identifions et évaluons les risques que le relevé des dépenses comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunissons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne;
- nous acquérons une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de la Ville;
- nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière.

Nous communiquons aux responsables de la gouvernance notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et nos constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que nous aurions relevée au cours de notre audit.

Raymond Chabot Grant Thornton S.E. N.C. R. L. ¹

Sherbrooke
Le 1er juin 2022

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE SHERBROOKE
Relevé des dépenses d'opérations
pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021

	Budget ⁽¹⁾	Réalizations
Ressources humaines :		
Internes	268 400 \$	208 593 \$
Externes	240 550 \$	231 949 \$
	508 950 \$	440 542 \$
Ressources matérielles :		
Dépenses de fonctionnement	32 200 \$	35 949 \$
Total :	541 150 \$	476 491 \$

Note 1 : Les dépenses d'opérations ont été préparées conformément aux exigences pertinentes de constatation et de mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

⁽¹⁾ Budget approuvé, tel qu'il est modifié, présenté dans le système comptable de la Ville de Sherbrooke pour le Bureau du vérificateur général et approuvé par le conseil municipal de la Ville de Sherbrooke.

Déclaration

Je déclare que les informations contenues dans ce rapport correspondent à la situation telle qu'elle se présentait le 1^{er} juin 2022.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in blue ink, reading "Andrée Cossette CPA". The signature is fluid and cursive, with the letters "A" and "C" being particularly prominent.

Andrée Cossette, CPA auditrice

ANNEXE A – LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

À jour le 1^{er} avril 2022

IV.1. — Vérificateur général

2001, c. 25, a. 15.

a. — Nomination

2018, c. 8, a. 33.

107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 34.

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 35.

107.2.1. Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

2018, c. 8, a. 36.

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, une personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;
- 4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 37.

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer ;

2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

b. — Dépenses de fonctionnement

2018, c. 8, a. 38.

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions. Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à la somme de A + B + C alors que :

1° A représente 500 000 \$;

2° B représente le produit de 0,13% par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;

3° C représente le produit de 0,11% par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50% seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5; 2018, c. 8, a. 39.

c. — Mandat

2018, c. 8, a. 40.

107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

2001, c. 25, a. 15.

107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujéti à cette loi.

Le vérificateur général transmet sans délai au responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un organisme concerné toute demande qu'il reçoit et qui concerne des documents par ailleurs détenus par cet organisme.

2018, c. 8, a. 41.

107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

1° de la municipalité;

2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes:

a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;

b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50% des membres de son conseil d'administration;

c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50% de ses parts ou actions votantes en circulation;

3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie:

a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;

b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;

c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;

d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;

e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit:

1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;

2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;

3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20; 2018, c. 8, a. 42.

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales ou organismes visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;

2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6; 2018, c. 8, a. 43.

107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

1° des états financiers annuels de cette personne morale;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;

2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

2001, c. 25, a. 15.

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

La municipalité et la personne ou l'organisme qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 44.

107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

2001, c. 25, a. 15.

107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

2001, c. 25, a. 15.

d . — *Rapport*

2018, c. 8, a. 45.

107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général transmet un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre au maire de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) ou en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 966.2 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité concernant, notamment:

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
- 7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa. Le maire d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21; 2018, c. 8, a. 46.

107.14. (*Abrogé*).

2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22; 2017, c. 13, a. 50; 2018, c. 8, a. 47.

107.15. (Abrogé).

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 47.

e. — Immunités

2018, c. 8, a. 48.

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. — Vérificateur externe

2001, c. 25, a. 16.

108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au moins trois et au plus cinq exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Dans le cas d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, le conseil peut nommer deux vérificateurs externes. Dans ce cas, il confie à l'un les mandats de vérification prévus à l'article 108.2 et à l'autre, le mandat prévu à l'article 108.2.0.1.

Tout vérificateur externe doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dans la réalisation de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources et malgré toute loi générale ou spéciale, un vérificateur externe, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du présent alinéa.

Un vérificateur externe et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice des fonctions permettant de réaliser leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport d'un vérificateur externe établi en vertu de la présente loi, dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un vérificateur externe, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle et dans le cadre de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

S. R. 1964, c. 193, a. 104; 1975, c. 66, a. 11; 1984, c. 38, a. 11; 1995, c. 34, a. 12; 1996, c. 27, a. 12; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 17; 2003, c. 19, a. 110, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109; 2016, c. 17, a. 8; 2018, c. 8, a. 49.

108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.

108.2. Le vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné à cette fin par le conseil dans le cas où deux vérificateurs externes sont nommés, vérifie, pour l'exercice pour lequel il a été nommé:

1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;

2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) établi par le trésorier;

3° tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 19; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2006, c. 31, a. 17; 2009, c. 26, a. 109; 2017, c. 13, a. 51; 2018, c. 8, a. 50; 2021, c. 31, a. 54.

108.2.0.1. Outre son mandat prévu à l'article 108.2, le vérificateur externe d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné, selon le cas, doit vérifier, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'optimisation des ressources de la municipalité et de toute personne morale ou de tout organisme visé au paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est lié à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe.

Cette vérification doit avoir été faite une fois tous les deux ans.

Le vérificateur fait rapport de sa vérification au conseil.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 107.7, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit:

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2018, c. 8, a. 51.

108.2.0.2. Une municipalité visée à l'article 108.2.0.1 peut, par règlement, confier à la Commission municipale du Québec le mandat de vérification prévu à cet article. Copie vidimée du règlement est sans délai transmise à cette dernière.

Un règlement visé au premier alinéa s'applique à compter de l'exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur, si cette entrée en vigueur survient avant le 1^{er} septembre; dans le cas contraire, il s'applique à compter du deuxième exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur. L'article 108.2.0.1 cesse de s'appliquer au vérificateur externe de cette municipalité à compter de cet exercice financier.

Le règlement ne peut être abrogé.

2018, c. 8, a. 51; 2021, c. 31, a. 55.

108.2.1. Le vérificateur externe d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus vérifie, pour chaque exercice pour lequel il a été nommé:

- 1° les comptes et affaires du vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7;
- 3° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) établi par le trésorier;

4° tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109; 2017, c. 13, a. 52; 2018, c. 8, a. 52; 2021, c. 31, a. 56.

108.2.2. Aucune vérification effectuée par un vérificateur externe ne peut mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme dont les comptes et affaires font l'objet de la vérification.

2018, c. 8, a. 53.

108.3. Chaque année et au plus tard à la date déterminée par le conseil municipal, le vérificateur externe transmet au trésorier de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme concerné par sa vérification tout rapport concernant l'exercice financier précédent et qui est fait en vertu des articles 108.2, 108.2.0.1 et 108.2.1.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 ou en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35).

Un rapport portant sur la vérification de l'optimisation des ressources d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants fait en vertu de l'article 108.2.0.1 est également transmis à la Commission municipale du Québec dans les 30 jours suivant son dépôt au conseil. La Commission publie ce rapport sur son site Internet.

Le trésorier d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 21; 2001, c. 68, a. 8; 2010, c. 18, a. 23; 2017, c. 13, a. 53; 2018, c. 8, a. 54; 2021, c. 31, a. 57.

108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport. Toutefois, un conseil ne peut demander au vérificateur externe aucune des vérifications faisant partie du mandat accordé à la Commission municipale du Québec en vertu de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35).

1984, c. 38, a. 11; 2018, c. 8, a. 55.

108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22.

108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.

108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité:

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.

108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

V.1. — *Vérificateur ad hoc*

2001, c. 25, a. 25.

109. En tout temps de l'année, à la demande écrite d'au moins 50 contribuables, le conseil doit aussi ordonner une vérification spéciale des comptes de la municipalité pour une ou plusieurs des cinq années antérieures, pourvu qu'aucune telle vérification n'ait déjà été faite pour les mêmes années sous l'empire du présent article ou qu'une telle vérification ne fasse partie du mandat de vérification accordé à la Commission municipale du Québec en vertu de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35).

Le vérificateur *ad hoc* est nommé par le conseil, mais avant sa nomination le choix que le conseil se propose de faire doit être accepté par écrit de la majorité des contribuables qui ont demandé la vérification; à défaut d'entente entre ces contribuables et le conseil, le vérificateur *ad hoc* est nommé par un juge de la Cour du Québec, sur demande de l'une des parties après avis de huit jours francs à l'autre partie.

Les frais de cette vérification sont supportés par le fonctionnaire ou employé responsable de la municipalité s'il s'est rendu coupable de détournement de fonds ou si, ayant été trouvé reliquataire, il fait défaut de rembourser le reliquat dans le délai fixé par le dernier alinéa; sinon, ils sont à la charge des personnes qui l'ont demandée, à moins que la vérification ne profite à la municipalité.

La demande de vérification en vertu du présent article doit être accompagnée d'un dépôt de 2 000 \$, lequel doit être remis aux requérants si les frais de la vérification ne sont pas mis à leur charge.

Tout vérificateur *ad hoc* nommé à ces fins peut être un particulier ou une société; il peut faire exécuter son travail par ses employés, mais alors sa responsabilité est la même que si ce travail avait été entièrement fait par lui-même. Dans le cas d'une société, la prestation du serment d'office de l'un des associés est suffisante.

Dans les 30 jours qui suivent la notification qui lui est faite d'une copie du rapport de vérification, le fonctionnaire ou employé en défaut de la municipalité doit acquitter le montant dont il a été trouvé reliquataire, ainsi que les frais de la vérification.

S. R. 1964, c. 193, a. 105; 1965 (1^{re} sess.), c. 17, a. 2; 1968, c. 55, a. 5; 1988, c. 21, a. 66; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 26; N.I. 2016-01-01 (NCPC); 2018, c. 8, a. 56.

VI. —

Abrogée, 2005, c. 6, a. 194.

2005, c. 6, a. 194.

110. *(Abrogé).*

S. R. 1964, c. 193, a. 106; 1968, c. 53, a. 2; 1968, c. 55, a. 33; 1977, c. 52, a. 11; 1979, c. 72, a. 490; 1986, c. 31, a. 4; 1988, c. 76, a. 1; 1999, c. 40, a. 51; 2005, c. 6, a. 194.

111. *(Abrogé).*

S. R. 1964, c. 193, a. 107; 1977, c. 52, a. 11; 1999, c. 40, a. 51; 2005, c. 6, a. 194.



**Bureau du vérificateur
général**

234, rue Dufferin, bureau 302
C. P. 610, Sherbrooke (Québec) J1H 5H9
819 821-1942
verificateur.general@sherbrooke.ca