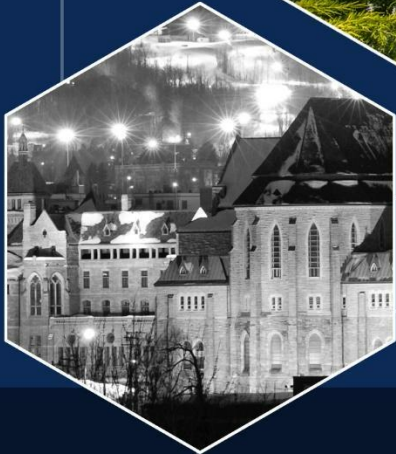


Rapport d'audit

DÉPENSES DE RECHERCHE ET DE SOUTIEN DES PERSONNES ÉLUES



AUDIT DE
PERFORMANCE

Rapport annuel 2024

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE	5
1.1 APERÇU DU SUJET	5
1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS	6
1.3 CADRE LÉGAL	6
1.4 DESCRIPTION DU PROCESSUS	8
1.5 CADRE DE L'ANALYSE	8
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	9
2.1 RESPONSABILITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	9
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	10
3.1 PORTRAIT GÉNÉRAL DE LA CONFORMITÉ DES DÉPENSES	10
3.2 CATÉGORIES DE PROBLÈMES ET LEURS RISQUES	10
4. RECOMMANDATIONS	14
5. COMMENTAIRES DE L'ADMINISTRATION	15
ANNEXE 1 SOURCES BUDGÉTAIRES EN SOUTIEN À LA FONCTION DES ÉLU(E)S	16
ANNEXE 2 DESCRIPTION DU PROCESSUS	18
ANNEXE 3 OBJECTIF, CRITÈRES ET MÉTHODOLOGIE	19
ANNEXE 4 BIBLIOGRAPHIE	21

LISTE DES ACRONYMES

CPA Comptable professionnel agréé

NCGQ Norme canadienne de gestion de la qualité

NCMC Norme canadienne de missions de certification

RLRQ Recueil des lois et des règlements du Québec

RESSOURCES IMPLIQUÉES

Équipe de vérification

Yves Denis, CPA auditeur, vérificateur général de la Ville de Sherbrooke

Clotilde Chauvin, MBA, conseillère en audit de performance

Comité-conseil du Bureau du vérificateur général

Jean Cinq-Mars, consultant, B. Sc. (Hon), M.A.P.

Michel Samson, FCPA auditeur

Révision linguistique

Anne Fonteneau, réviseure linguistique agréée honoraire, Plurielles et Singulières SENC

1. VUE D'ENSEMBLE

1.1 Aperçu du sujet

Les mesures de financement des personnes élues

- 1 Au Québec, les dépenses de recherche et de soutien des conseillères et conseillers municipaux couvrent divers frais nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire pour qu'ils puissent représenter les citoyens et citoyennes et agir comme législateurs et administrateurs publics. Ces dépenses comprennent notamment les frais de fonctionnement d'un bureau et de ses fournitures, des abonnements et adhésions, des frais de déplacement ou encore des frais d'événements professionnels. Elles visent à faciliter le travail des conseillères et conseillers en leur fournissant les ressources nécessaires pour qu'ils mènent à bien leur mission, tout en agissant dans le meilleur intérêt de la population quant à la gestion des fonds publics qui leur sont confiés. Elles sont définies sur le modèle en vigueur à l'Assemblée nationale, ce qui assure la cohérence entre les deux instances tout en prenant en compte les nuances qu'impliquent leurs différents contextes d'application¹.
- 2 Elles se différencient des dépenses recevables suivantes :
 - L'allocation aux partis politiques (*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, art. 449.1 et suivants²), qui comprend les dépenses destinées à l'administration courante d'un parti autorisé, à la diffusion du programme politique de ce parti et au soutien à l'action politique de ses membres, selon la directive du Directeur général des élections (DGE)³.
 - Les dépenses électorales (art. 475, 477 et 478), qui seront remboursées si la candidate ou le candidat est élu ou a obtenu un minimum de 15 % des votes enregistrés lors de l'élection au poste concerné. La trésorerie rembourse sur le fonds général de la Municipalité une somme égale à 70 % des dépenses électorales admissibles inscrites au rapport⁴.
 - Les dépenses pour le compte de la Municipalité (*Loi sur le traitement des élus municipaux*, art. 25), qui nécessitent une autorisation préalable du conseil municipal et visent des actes utiles à la Ville. Toutefois, le maire ou le préfet n'est pas tenu d'obtenir cette autorisation préalable lorsqu'il agit dans l'exercice de ses fonctions. Il en est de même pour le membre du conseil que le maire ou le préfet désigne pour le remplacer lorsqu'il lui est impossible de représenter la municipalité.
 - L'allocation des conseillères et conseillers municipaux (*Loi sur le traitement des élus municipaux*, art. 19), qui est un dédommagement des dépenses inhérentes à la fonction de membre du conseil municipal. Cette allocation est égale à 50 % de la rémunération de la conseillère ou du conseiller jusqu'à concurrence de 19 422 \$ en 2024 (20 294 \$ en 2025) et n'exige aucun justificatif.⁵
 - Les dépenses de représentation sociale relevant du budget d'arrondissement, qui permet de financer la participation des personnes élues à des activités ou événements d'organismes de leur territoire, dans le but d'y représenter la Ville.⁶

¹ Gouvernement du Québec, [Rémunération et dépenses des élus municipaux](#), à jour au 22 avril 2024.

² Gouvernement du Québec, [Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités](#), E-2.2, à jour au 6 mars 2025.

³ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. [Remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers. Guide administratif à l'intention des municipalités](#), mars 2017.

⁴ Élections Québec, [Guide du représentant officiel d'un parti politique autorisé](#), chapitre 2, paragraphe 2.6, janvier 2025.

⁵ Gouvernement du Québec, [Loi sur le traitement des élus municipaux](#), T-11.001, à jour au 1^{er} janvier 2025.

⁶ Ville de Sherbrooke, Guide d'accueil à l'attention des élus et élues de la Ville de Sherbrooke, p. 23, 2021.

- 3 Ainsi, le crédit pour le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillères et conseillers municipaux vise précisément des projets, des études, des formations et leurs frais connexes, dans le cadre de leur mandat au conseil municipal. Cependant, il peut arriver que certaines dépenses touchent simultanément ce mandat et l'activité au sein d'un parti politique. Il s'agit alors de déterminer le principal bénéficiaire de la dépense au regard de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* et du règlement municipal, le cas échéant.
- 4 Les différentes sources budgétaires liées aux activités des conseillères et conseillers municipaux sont présentées à l'[annexe 1](#).

1.2 Rôles et responsabilités

Service des finances

- 5 Le Service des finances de la Ville de Sherbrooke (« la Ville ») joue un rôle crucial dans la gestion et la supervision des ressources financières de la Ville. Il est entre autres responsable de la gestion budgétaire, de la comptabilité, de la fiscalité, de la planification financière, de la gestion de la trésorerie et de la mise en place de contrôles pour assurer l'intégrité des opérations financières et leur conformité aux différentes réglementations. De plus, il conseille et soutient les différents services municipaux sur les questions à caractère financier. Plus précisément dans le présent cas, le Service des finances est responsable de mettre en place divers processus pour assurer la conformité du traitement relatif aux remboursements de dépenses réalisées par les personnes élues. Ces responsabilités permettent de garantir une gestion efficace et transparente des finances publiques, contribuant ainsi au bon fonctionnement de la Municipalité et à la confiance de la population.

Conseil municipal

- 6 Il est responsable de la gouvernance de la Ville, ce qui implique la prise de décisions qui répondent aux besoins de la population. Ainsi, il adopte les règlements municipaux et approuve les budgets et rapports requis par les lois et règlements en vigueur. Dans l'exercice de leurs fonctions au sein du conseil municipal, les conseillères et conseillers municipaux ont à leur disposition plusieurs allocations relatives à leur mission. Ils ont la responsabilité d'appliquer, du mieux qu'ils le peuvent, les cadres législatifs et réglementaires pertinents.

1.3 Cadre légal

Loi sur le traitement des élus municipaux⁷

- 7 [Article 31.5.1](#) « [...] Un règlement du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire détermine les dépenses de recherche et de soutien visées au premier alinéa. »
 - Toute ville de 20 000 habitants et plus doit comprendre, dans son budget, un crédit réservé au remboursement des dépenses de recherche et de soutien de ses conseillères et conseillers.
 - La liste des remboursements autorisés par la Municipalité pendant l'exercice financier précédent doit être déposée au conseil municipal au plus tard le 31 mars de chaque année. Cet élément vise à accroître la transparence de l'utilisation des fonds publics.

⁷ Gouvernement du Québec, [Loi sur le traitement des élus municipaux](#), T-11.001, à jour au 1^{er} janvier 2025.

- Les personnes élues dont le mandat se termine ou débute en cours d'année voient leur crédit ajusté au nombre de mois d'exercice, de sorte que les sommes attribuées soient équivalentes pour tous les conseillers et conseillères.

Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers⁸

- La conseillère ou le conseiller municipal doit produire une demande de remboursement constituée de tous les justificatifs requis par ce règlement.
- Lorsque cette personne est membre d'un parti politique, le remboursement lui est directement destiné pour accroître son autonomie et son imputabilité, tout en simplifiant le processus qui nécessitait l'autorisation du chef de parti. Il s'agit aussi de mieux distinguer les dépenses de recherche et de soutien, d'une part, et les dépenses admissibles à l'allocation destinée aux partis politiques, d'autre part⁹.

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale¹⁰

- [Article 6](#). « Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :
[...]
5° d'utiliser des ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 5 à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions. »

Code d'éthique et de déontologie révisé des élu·es et élus de la Ville de Sherbrooke

- Article 6.7 « **Utilisation des ressources de la Ville**
Il est interdit au membre d'utiliser les ressources de la Ville ou de tout autre organisme municipal, à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.¹¹ »
- Article 6.9 « **Abus de confiance et malversation**
Il est interdit au membre de détourner à son propre usage ou à l'usage d'un tiers un bien appartenant à la Ville. »

Règlement numéro 1300. Ville de Sherbrooke

- Titre 2, chapitre 6, section 2 – Remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers. Ces dispositions reprennent et précisent le guide du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) correspondant.

⁸ Gouvernement du Québec, [Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers](#), T-11.001 r. 1, à jour au 1^{er} janvier 2025.

⁹ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. [Remboursement des dépenses de recherche de recherche et de soutien des conseillers. Guide administratif à l'intention des municipalités](#), section 2, mars 2017.

¹⁰ Gouvernement du Québec, [Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale](#), E-15.1.0.1, à jour au 1^{er} janvier 2025.

¹¹ Ville de Sherbrooke, [Code d'éthique et de déontologie révisé des élu·es et élus de la Ville de Sherbrooke](#), Règlement numéro 1251, à jour au 4 mai 2022.

1.4 Description du processus

- 8 Le schéma détaillant le processus de remboursement des dépenses de recherche et de soutien est présenté à l'[annexe 2](#) de ce rapport.

1.5 Cadre de l'analyse

- 9 Notre analyse visait les données comptables liées aux dépenses de recherche et de soutien des conseillères et conseillers municipaux. Nous avons procédé à l'examen des justificatifs, des registres et de tout autre document afférent de même qu'à des consultations diverses pour fonder notre jugement.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

2.1 Responsabilité du vérificateur général

- 10 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*¹², nous avons réalisé un audit de performance portant sur la conformité aux lois et règlements en vigueur des dépenses de recherche et de soutien des conseillères et conseillers municipaux. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001 « Missions d'appréciation directe » du Manuel de CPA Canada – Certification.
- 11 Le Bureau du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ 1) « Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes » et, en conséquence, maintient un système exhaustif de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie pertinentes, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il 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.
- 12 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont présentés à l'[annexe 3](#).
- 13 Nos travaux portaient principalement sur la conformité aux lois et règlements en vigueur des dépenses de recherche et de soutien des conseillères et conseillers municipaux au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2024. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des activités ou des situations antérieures à cette période lorsqu'elles permettaient de comprendre le cheminement de la Ville dans cette gestion. Nous avons terminé de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 9 juin 2025.
- 14 L'objectif de la vérification, les critères d'évaluation de même que la méthodologie développée pour cet audit sont présentés à l'[annexe 3](#), et l'[annexe 4](#) présente une liste des principaux documents publics que nous avons consultés.

¹² *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1^{er} janvier 2025.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1 Portrait général de la conformité des dépenses

- 15 Nous n'avons pas détecté d'écart dans le calcul du crédit de recherche et de soutien tel qu'il est prescrit. Sa répartition entre les personnes élues, y compris dans le contexte de l'année électorale en 2021, est en tout point conforme aux prescriptions.
- 16 Depuis le 22 novembre 2023, la Ville a mis en place une procédure pour remettre une avance de 3 000 \$ aux conseillères et conseillers municipaux qui le demandent. Plusieurs conseillers nous ont mentionné que cette façon de faire leur donne des liquidités suffisantes entre les demandes de remboursement.
- 17 Pour ce qui est de la liste des biens achetés, elle est tenue à jour et présente la valeur résiduelle de chaque article en fin de mandat. Nous n'avons détecté aucun écart important concernant le suivi des retours et rachats de matériel.
- 18 À partir des échantillons analysés, nous avons constaté que la grande majorité des dépenses est conforme au Règlement 1300 de la Ville sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers. Les quelques dépenses non conformes sont essentiellement dues à l'information incomplète de dépenses de service.
- 19 Le Règlement 1300 de la Ville suit de près les dispositions du *Règlement concernant le remboursement des dépenses de recherche et de soutien*. Le Service des finances utilise le formulaire de demande recommandé dans le guide du MAMH. Ce formulaire prévoit notamment l'attestation de la personne élue quant à la conformité des dépenses demandées et à leur nécessité dans le cadre de ses fonctions.
- 20 Le personnel réalise un suivi méticuleux des demandes. Cependant, en vue de clarifier la conformité des demandes, le besoin d'information supplémentaire ou de consultation est très fréquemment requis. Plusieurs de ces suivis se soldent par le refus du Service des finances de rembourser des dépenses.
- 21 Un nombre important des dépenses étudiées ne sont pas recevables, si on les soumet aux référentiels contemporains plus spécifiques. Le règlement actuel ne permet pas au Service des finances de trancher clairement sur certaines situations. La [section 3.2](#) précise les difficultés rencontrées.

3.2 Catégories de problèmes et leurs risques

Les mandats et ententes

- 22 Les personnes élues ont souvent besoin d'engager du personnel administratif et/ou spécialisé. Dans la majeure partie des cas analysés, les informations qualifiant les services sont incomplètes : les factures se substituent aux ententes, et leurs modalités diffèrent d'une personne élue à une autre. La rémunération de la ressource, le partage d'une même ressource entre plusieurs conseillers et conseillères ainsi que le matériel pour fournir un accès sécurisé à la ressource, sont autant de variables qui présentent des risques, notamment un risque lié au manque de transparence des actions de la personne élue et un risque lié à la sécurité (cybersécurité et confidentialité).

Les commandites

- 23 Un grand nombre des dépenses effectuées par la majorité des conseillères et conseillers sont acceptées par le Service des finances comme des dépenses de publicité. Bien que les normes d'affichage encadrées par les règlements pour une publicité soient souvent respectées, notre analyse tend à démontrer que ce sont en fait des commandites, un type de dépenses formellement exclu par le guide du MAMH et le règlement de la Ville. Parmi la majorité des personnes élues rencontrées, la définition de commandite est confondue avec celle du don, car elles estiment que seule une publicité implique une contrepartie à la somme versée. C'est dans cette optique qu'elles demandent aux organisations de corriger leur facture pour y remplacer le terme « commandite » par « publicité ».
- 24 D'une part, nous avons détecté une confusion au sujet du soutien, à savoir que l'objectif poursuivi par ces dispositions est le soutien à la personne élue, par le budget de recherche et de soutien, par opposition au soutien que peut apporter cette personne à des organisations ou événements. Ainsi, le guide du MAMH mentionne : « Le rôle d'un conseiller municipal consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public. Dans ce contexte, il se doit d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre des décisions, sur l'application des règlements, sur la réalisation des décisions et sur la réalisation des prévisions budgétaires. Dans son rôle d'administrateur, le conseiller doit viser l'efficacité et une utilisation optimale des ressources de la municipalité. »
- 25 D'autre part, les conseillères et conseillers rencontrés qui usent de cette pratique nous ont notamment mentionné qu'ils font le parallèle avec les dépenses discrétionnaires allouées aux personnes élues d'autres paliers gouvernementaux, pour justifier cette pratique. Un des objectifs mentionnés au guide du MAMH¹³ est que celui-ci vise à « assurer une cohérence entre les pratiques en vigueur à l'Assemblée nationale et au niveau municipal ». Or, nous constatons qu'aucune mesure n'est prévue au règlement de l'Assemblée nationale à l'égard de la gestion du budget de recherche et de soutien, pour rembourser une contribution d'un député à un organisme ou pour un événement.
- 26 Le MAMH définit comme suit les balises de ce qui est admissible (remboursable) par le budget de recherche et soutien :
- « *La dépense doit être engagée pour l'exercice de la fonction de conseiller municipal, qui consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public.*¹⁴ »
 - « *Toute dépense faite à des fins de recherche et de soutien du conseiller doit répondre à un besoin réel et utile aux fins de l'accomplissement de ses fonctions.*¹⁵ »
 - « *Les frais de publicité visant à diffuser auprès de la population d'un district le nom du conseiller de ce district ainsi que sa photographie et ses coordonnées, accompagnée d'un court message dénué de partisanerie, sont des dépenses de recherche et de soutien admissibles.*¹⁶ »
 - « *La publicité, autre qu'une commandite, pourrait être diffusée au moyen d'un des médias suivants : radio, télévision, Internet, journal, revue, feuillet, programme souvenir ou d'événement et affiche.*¹⁷ »
 - « *Concernant les frais d'inscription et d'adhésion à des activités telles que des activités-bénéfice, dîners-conférences, colloques, congrès, séminaires ou symposiums : Pour que la participation du conseiller à ces activités soit remboursée, elle devrait viser l'acquisition de connaissances*

¹³ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. *Remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers. Guide administratif à l'intention des municipalités*, mars 2017, p. 4.

¹⁴ Ibid., p. 10.

¹⁵ Ibid., p. 10.

¹⁶ Ibid., p. 13.

¹⁷ Ibid., p. 21.

utiles à l'exercice de ses fonctions, à l'exception des activités-bénéfice dont le but consiste davantage à démontrer l'appui du conseiller à un projet ou à une cause.¹⁸ »

27 Dans ce contexte, nous avons aussi cherché à clarifier la définition d'une commandite.

- Selon l'Office québécois de la langue française : « *Soutien financier ou matériel apporté à une manifestation, à un produit, à une organisation ou à une personne en vue d'en retirer des avantages publicitaires directs.*¹⁹ »
- Selon Patrimoine canadien : « *La commandite ou le parrainage d'entreprise est une relation commerciale permettant à deux entités d'échanger des éléments de valeur, y compris une manifestation publique de soutien. La valeur peut prendre diverses formes : elle peut être financière, en nature, ou offrir des avantages comme la mise en évidence de l'organisme, la publicité, ou la portée du marché. Il importe de ne pas confondre le parrainage avec les dons (la bienfaisance), la publicité, ou avec des approches innovatrices de l'acquisition de biens et de services.*²⁰ »

28 Finalement, les recherches effectuées dans le cadre de cet audit pour éclairer notre analyse ont mis en évidence un modèle de règlement entré en vigueur en 2024, cité par la Commission municipale du Québec (CMQ) comme exemplaire. Ce règlement édicte précisément que la « participation [d'une personne élue] à des activités pour son bénéfice personnel en tant qu'élu(e) municipal(e), mais non au profit général de la Ville » et « un don personnel lors d'une levée de fonds » devraient être assumés par la personne élue à même son allocation de dépenses.

29 Il ressort de nos travaux que l'encadrement actuel de ce budget permet une trop grande latitude dans l'interprétation de ce qui est admissible ou non à l'égard de ce type de dépenses. Nous considérons que permettre un remboursement de ce type de dépenses (commandites, dons, soutien aux organismes ou aux événements, etc.) par le budget de recherche et soutien (par l'item publicité), pave la voie à des difficultés importantes en termes de gestion et d'éthique. Ainsi, à l'interne, cette pratique occasionne des échanges chronophages avec le Service des finances et génère des tensions.

30 En conclusion, la pratique qui consiste à transformer ces types de dépenses en dépenses de publicité, ouvrant à un remboursement par le budget de recherche et soutien, n'est pas admissible dans le cadre législatif et réglementaire actuel.

Les frais de réunion et de déplacement

31 Le règlement actuel permet à la conseillère ou au conseiller municipal de qualifier une rencontre ou un déplacement à l'origine de la dépense comme utile à ses recherches et/ou au soutien de l'accomplissement de ses fonctions. La seule exigence à la recevabilité des frais de rencontre est de préciser le sujet de la rencontre et les personnes y participant, et la seule exclusion vise les frais liés à l'alcool; pour les déplacements, il s'agit de communiquer le point de départ, le point d'arrivée et la raison du déplacement. Parmi les dépenses étudiées, des frais de restauration et de déplacement ont été pris en charge alors qu'ils étaient rattachés aux fonctions inhérentes de la conseillère ou du conseiller municipal et auraient donc dû plutôt être pris en compte dans l'allocation des élus. Les raisons données pour ces dépenses étaient imprécises, mais permettaient de déterminer qu'il s'agissait principalement d'actions à l'intérieur du territoire municipal, d'échanges avec des collègues, des collaboratrices et collaborateurs et des citoyennes et citoyens. De plus, les principes généraux

¹⁸ Ibid., p. 20-21.

¹⁹ [Office québécois de la langue française](#), consulté le 30 avril 2025.

²⁰ Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Patrimoine canadien, [L'ABC de la commandite](#), 2002.

du guide du MAMH indiquent qu'une dépense préalablement couverte par une autre mesure financière n'est pas recevable. Le Service des finances a réalisé des suivis de ces dépenses, mais a dû les valider, faute d'appui réglementaire pour formuler un refus légitime. Soulignons que les règlements de la Ville ne décrivent ni l'utilité ni le champ d'application de l'allocation des conseillères et conseillers municipaux.

Suivis administratifs et refus

- 32 Certaines dépenses impliquent un plus grand effort de traitement, notamment généré par des allers-retours entre l'administration et le demandeur. Par ailleurs, le risque de conflit interne est plus élevé lorsqu'une dépense occasionne des négociations, et le Service des finances n'a pas la légitimité suffisante pour refuser une demande de remboursement. Ces situations sont causées par des dépenses complexes sur lesquelles la réglementation manque de clarté, ou encore par des dépenses qui devraient être prises en compte dans une autre source de financement, comme l'allocation aux personnes élues. La clarification de cet encadrement favoriserait d'une part une meilleure efficacité du processus et, d'autre part, une base plus formelle pour que les conseillères et conseillers puissent agir de manière attentive en matière d'éthique.
- 33 Le mode (numérique ou papier) et la fréquence de la transmission des demandes de remboursement diffèrent d'une personne élue à une autre. Le volume des demandes transmises à la date limite, en janvier, occasionne un goulot d'étranglement pour leur traitement. Ce fait a certainement contribué, entre autres facteurs identifiés par le Service des finances, au dépôt tardif de la liste des remboursements devant le conseil municipal. De plus, des conseillers ont souligné leur difficulté à regrouper tous les justificatifs requis par la demande de remboursement des dépenses de recherche et de soutien sans omettre de pièces. Ces oublis occasionnent des suivis supplémentaires avec le Service des finances.
- 34 Les travaux et consultations que nous avons réalisés nous amènent à penser à d'éventuelles simplifications du processus, notamment à la possibilité d'ajouter une échéance obligatoire supplémentaire pour le dépôt des demandes de remboursement en vue de soulager le Service des finances en début d'année, de regrouper les dépenses récurrentes à valider au début et à la fin du mandat et d'envisager la conception d'outils informatiques qui faciliteraient la transmission et le traitement numériques des transactions.

Transparence

- 35 La facturation et la réclamation d'une partie du loyer de bureau et la rémunération de trois ressources en soutien administratif partagées entre plusieurs conseillères et conseillers municipaux sont regroupées par le parti politique. Cette pratique simplifie l'administration des demandes de remboursement. Cependant, nous avons remarqué que la reddition de comptes qui en résulte pourrait mieux répondre à la transparence et à l'imputabilité attendues de la part de personnes élues.
- 36 La liste des dépenses, déposée au conseil municipal, est également un outil pour assurer la transparence des pratiques des conseillères et conseillers municipaux. Cette liste se trouve dans les pièces jointes déposées lors d'une séance du conseil municipal. Même si elle est disponible et entièrement détaillée, cette liste n'est pas facilement accessible. D'autres villes publient les listes des dépenses de recherche et de soutien des personnes élues sur leur site Web.

4. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS À LA VILLE DE SHERBROOKE

1. Améliorer la précision du règlement, notamment en spécifiant que les dépenses sous forme de commandite ou assimilables à une commandite sont exclues des dépenses de recherche et de soutien remboursables, et devraient être assumées par le conseiller à même son allocation.
2. Réviser le guide destiné aux conseillères et conseillers municipaux pour améliorer leur compréhension des demandes de remboursement et des divers modes de soutien de leur part, notamment en y incluant :
 - une référence à la formation offerte sur les dépenses de recherche et de soutien des personnes élues, également révisée selon la mise à jour du règlement et indiquant les autres mesures financières disponibles;
 - la définition de toutes les mesures financières disponibles et leur champ d'application;
 - des exemples de dépenses selon les catégories;
 - le formulaire de demande de remboursement;
 - la structure et le contenu minimal exigés des ententes de mandat de service, avec les prérequis du règlement et une clause de confidentialité.
3. Simplifier le processus pour toutes les parties prenantes :
 - en ajoutant une échéance intermédiaire afin de soulager le Service des finances en début d'année et de mieux respecter l'échéancier de dépôt de la liste des dépenses au 31 mars;
 - en regroupant les dépenses récurrentes à valider (vérification au début et à la fin d'un mandat).
4. Améliorer la transparence des informations en s'assurant que les dépenses inscrites dans la liste des dépenses de recherche et de soutien mentionnent les conseillères et conseillers municipaux plutôt que le parti politique.

5. COMMENTAIRES DE L'ADMINISTRATION

Recommandation 1 : Améliorer la précision du règlement.

Réponse : Le Règlement 1300 sera modifié en collaboration avec le Service du greffe afin de clarifier certaines dépenses problématiques identifiées dans le rapport.

Recommandation 2 : Réviser le guide destiné aux conseillères et conseillers municipaux.

Réponse : Nous proposons d'ajouter, à l'intérieur du guide, une référence à la formation offerte sur les dépenses de recherche et de soutien des élus. De plus, la formation fera l'objet d'une mise à jour afin de clarifier, au même titre que le règlement, certains points problématiques soulevés relativement aux frais de recherche et de soutien. De plus, la formation permettra d'aborder les autres modes de soutien aux élus et élues.

Recommandation 3 : Simplifier le processus pour toutes les parties prenantes.

Réponse : Une date intérimaire fixée au 30 septembre, couvrant les six premiers mois de l'année, permettrait d'alléger le fardeau du traitement des dépenses en fin d'année. Nous ne sommes pas convaincus qu'un outil facilite la gestion des frais de recherche et de soutien, car le problème réside généralement dans la nature de la dépense réclamée et l'absence ou l'inadéquation des pièces justificatives requises. Toutefois, l'utilisation d'outils informatiques facilitants sera tout de même évaluée.

Recommandation 4 : Améliorer la transparence des informations transmises.

Réponse : La présentation des dépenses inscrites dans la liste sera modifiée pour que soient inscrits dans le sommaire les noms des élus ayant regroupé leurs dépenses, et pour répartir dans le détail toutes les dépenses par personne élue.

ANNEXE 1

SOURCES BUDGÉTAIRES EN SOUTIEN À LA FONCTION DES ÉLU(E)S²¹

Sources budgétaires	Allocation aux partis politiques	Dépenses électorales	Pour le compte de la municipalité	Allocation des conseillers municipaux	Budgets d'arrondissement représentation sociale	Dépenses de recherche et de soutien des élus (Note 1)
Référentiels provinciaux	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités Guide du représentant officiel d'un parti autorisé 		<ul style="list-style-type: none"> Loi sur le traitement des élus municipaux 	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur le traitement des élus municipaux Guide d'accueil des élus du MAMH 		<ul style="list-style-type: none"> Loi sur le traitement des élus municipaux Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers Guide des dépenses de recherche et de soutien du MAMH
Référentiels municipaux			<ul style="list-style-type: none"> Règlement municipal 1300 		<ul style="list-style-type: none"> Guide d'accueil des élus municipaux 	<ul style="list-style-type: none"> Règlement municipal 1300 Formation sur les dépenses de recherche et de soutien (début de mandat)
Types de dépenses visés	<ul style="list-style-type: none"> Administration courante du parti Diffusion du programme politique Appui à l'action politique de ses membres 	<ul style="list-style-type: none"> Bien ou service utilisé durant la période électorale, pour favoriser ou défavoriser un(e) candidat(e) 	<ul style="list-style-type: none"> Dépenses pour réaliser un objectif particulier de la Ville 	<ul style="list-style-type: none"> Déplacements locaux Repas locaux avec des collègues ou citoyen(ne)s Habillement 	<ul style="list-style-type: none"> Achat de billets aux événements de l'arrondissement 	<ul style="list-style-type: none"> Documentation de projets Réalisation d'études Services de soutien à l'élu(e) Formations visant les fonctions de l'élu(e)
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> Loyer du local du parti Organisation d'événements Honoraires de service-conseil Services et soutiens de communication 	<ul style="list-style-type: none"> Publicité électorale Matériel promotionnel de campagne Déplacement des personnes candidates et de l'équipe de campagne Consultations en stratégie ou en communication 	<ul style="list-style-type: none"> Situation d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> Déplacement pour visiter un site de la ville Déplacement pour apporter des documents Repas pour discuter avec un(e) citoyen(ne) Repas pour discuter d'un dossier avec des collègues 	<ul style="list-style-type: none"> Billets de spectacle 	<ul style="list-style-type: none"> Assises de l'UMQ Consultation de spécialistes (ingénieur, juriste, urbaniste) Administration de l'élu(e) (courriel, agenda, dépenses, rédaction, recherche, etc.) Cartouches d'encre

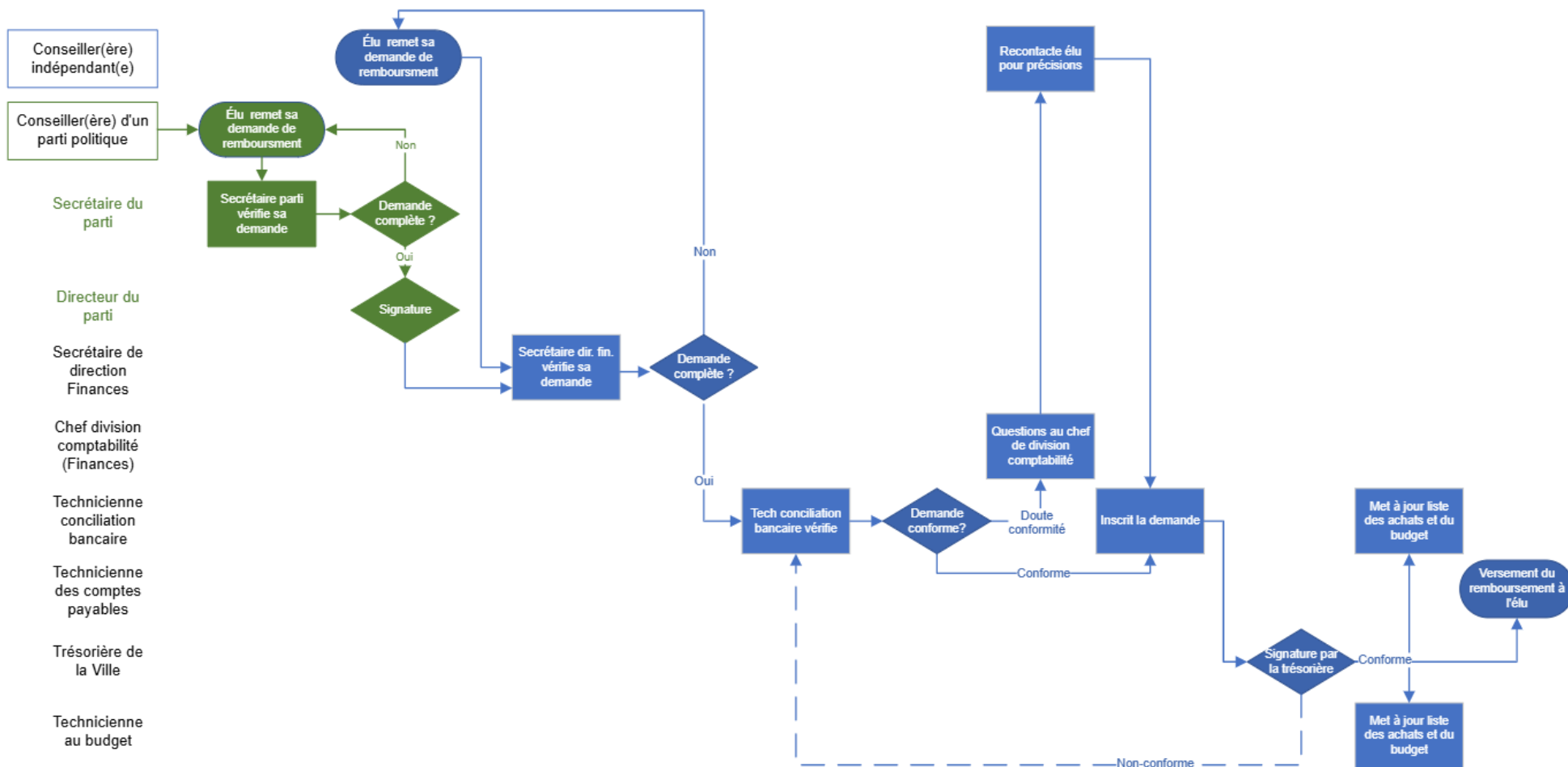
²¹ Des fonds réservés des arrondissements ne peuvent pas non plus être utilisés de façon discrétionnaire par les personnes élues.

Note 1 – Informations requises concernant les dépenses de recherche et de soutien des personnes élues²²

Type de dépenses (article 2)	Justificatifs (article 4)
1. papeterie et articles de bureau	1. nom et adresse du fournisseur; pour un service professionnel, indiquer s'il occupe une fonction au sein d'un parti politique.
2. achat ou abonnement à des publications	2. description de la nature du bien ou du service acquis
3. poste et messagerie	3. total de la dépense, taxes incluses
4. frais bancaires et intérêts	4. date de la transaction
5. achat et utilisation de téléphonie mobile	5. copie de la facture
6. location de bureau (hors de la résidence du (de la) conseiller(ère))	6. preuve de paiement
7. ameublement et équipement de bureau, informatiques, logiciels et accessoires décoratifs	7. nom de la conseillère ou du conseiller municipal
8. abonnement et branchement à Internet	8. objectif de la dépense
9. déplacement et stationnement, sauf pour les séances du conseil municipal	
10. location d'une salle	
11. accueil, réception ou réunion, dont frais connexes	
12. inscription et adhésion à des activités	
13. publicité visant la population d'un district	
14. publication ou impression et distribution de documents (sauf débats d'intérêt public)	
15. création et mise à jour d'un site Web ou blogue	
16. services professionnels	

²² Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers, T-11.001, r. 1, à jour au 1^{er} janvier 2025.

ANNEXE 2 DESCRIPTION DU PROCESSUS



ANNEXE 3

OBJECTIF, CRITÈRES ET MÉTHODOLOGIE

Objectif de l'audit et critères d'évaluation

Objectif

Déterminer si les dépenses en recherche des conseillères et conseillers municipaux sont conformes aux lois et règlements en vigueur.

Critères d'évaluation

1. *Loi sur le traitement des élus municipaux*, article [31.5.1](#). Le crédit doit être égal ou supérieur à 1/15 de 1 % du total des autres crédits prévus au budget. Dans le cas de la Ville de Sherbrooke, qui a sa propre distribution d'énergie électrique, seulement la moitié des crédits pour des dépenses liées à l'exploitation d'Hydro-Sherbrooke est considérée dans le calcul.²³
2. *Loi sur le traitement des élus municipaux*, article [31.5.2](#). Dans le cas d'une municipalité où des conseillères et conseillers d'arrondissement sont élus, le crédit est divisé en un nombre de parts qui correspond au total que l'on obtient en additionnant le double du nombre de conseillers de la Ville et le nombre de conseillers d'arrondissement. Deux parts sont destinées à chaque conseillère ou conseiller de la Ville et une à chaque conseillère ou conseiller d'arrondissement.
3. *Loi sur le traitement des élus municipaux*, article [31.5.4](#). Pour un exercice financier au cours duquel se tient une élection générale : 5/6 de la somme maximale de remboursement revient au conseiller en poste avant l'élection, et 1/6 pour un exercice financier complet, pour le conseiller en poste après l'élection.
4. *Loi sur le traitement des élus municipaux*, article [31.5.5](#). La Ville a déterminé le contenu minimal des pièces justificatives pour soutenir les demandes de remboursement des conseillers. [L'article 2](#) du *Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers* (chapitre T-11.001, r. 1) encadre les dépenses possibles, et [l'article 4](#) précise les preuves de paiement acceptées.²⁴
5. *Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers*, [article 3](#). La dépense est engagée pour l'exercice de la fonction de conseiller municipal en « recherche » et « soutien ».
6. *Loi sur le traitement des élus municipaux*, article [31.5.5](#). La liste des remboursements autorisés par la municipalité pendant l'exercice financier précédent est déposée devant le conseil au plus tard le 31 mars de chaque année. Pour chaque remboursement, cette liste indique les renseignements exigés par le règlement visé au deuxième alinéa et ceux fournis au soutien de la demande.
7. À la fin de son mandat, la conseillère ou le conseiller devrait remettre à la Municipalité ou acheter auprès de celle-ci les biens qu'il a en sa possession et pour lesquels il a obtenu un remboursement à même les budgets de recherche et de soutien.²⁵

²³ Publications Québec, [Loi sur le traitement des élus municipaux](#), T-11.001 chap-4, à jour au 1^{er} janvier 2025.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. [Remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers, Guide administratif à l'intention des municipalités](#), mars 2017.

Sélection des échantillons de dépenses

Le nombre de dépenses de recherche et de soutien aux conseillères et conseillers municipaux remboursées entre 2021 et 2024 est supérieur à 2 000. Pour l'obtention d'une bonne représentativité de l'ensemble des dépenses réalisées, un échantillon de 65 dépenses a été sélectionné. Cet échantillon comprend une sélection aléatoire parmi toutes les dépenses déposées et une sélection dirigée des dépenses jugées problématiques par le vérificateur général.

Population totale des dépenses de recherche et de soutien (2021-2024)	
Budget initial	1 575 750,00 \$
Dépenses nettes réalisées	801 236,45 \$
Montant moyen par dépense	386,89 \$
Nombre de dépenses réalisées	2021

Composition échantillon	
Échantillon dépenses aléatoires	31
Échantillon dépenses choisies	30
Échantillon dépenses refusées (hors population)	4
Total échantillon	65
Montant total de l'échantillon	26 624 \$

Recherches et consultations

Dans leurs règlements municipaux, les villes analysent le cadre légal concerné et adaptent sa mise en application. Par ailleurs, le sujet des dépenses des personnes élues est présent dans l'actualité, ce qui constitue une opportunité pour bonifier le présent audit de performance.

Nous avons analysé les règlements d'autres villes au sujet du traitement des conseillères et conseillers municipaux afin de relever les bonnes pratiques qui pourraient s'appliquer à la Ville de Sherbrooke.

Le sujet des dépenses des personnes élues étant traité dans plusieurs rapports de la CMQ, leur analyse a permis de mettre en évidence les bonnes pratiques attendues, mais aussi les enjeux auxquels sont exposées les municipalités et les personnes élues.

Afin de comprendre les difficultés, propres à la Ville de Sherbrooke, en lien avec les demandes de remboursement de dépenses de recherche et de soutien des personnes élues, nous avons rencontré le Service des finances, le Service du greffe et cinq conseillères et conseillers municipaux pour discuter de leurs pratiques et de leurs suggestions.

ANNEXE 4

BIBLIOGRAPHIE

- Gouvernement du Québec, *Code municipal du Québec*, C27-1, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Direction générale des élections du Québec, *Guide du représentant officiel d'un parti politique autorisé*, janvier 2025.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur la laïcité de l'État*, L-0.3, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, T-11.001, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur les cités et villes*, C-19, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, E-2.2, à jour au 6 mars 2025.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, E-15.1.0.1, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *Remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers, Guide administratif à l'intention des municipalités*, mars 2017.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Guide d'accueil et de référence pour les élues et élus municipaux*, 2023.
- Commission municipale du Québec, *Rapport d'audit de performance Pouvoir de dépenser et remboursement de dépenses à la municipalité de Saint-Omer*, novembre 2024.
- Commission municipale du Québec, *Rapport d'audit de performance Traitement des élus municipaux*, juin 2023.
- Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission municipale du Québec, *Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Laval*, janvier 2025.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Rapport du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant la vérification des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers remboursées par la Ville de Sherbrooke*, avril 2012.
- Gouvernement du Québec, *Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers*, T-11.001, r. 1, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Ville de Sherbrooke, *Guide d'accueil des élus municipaux*, 2021.
- Ville de Sherbrooke, *Règlement 1251 – Code d'éthique et de déontologie révisé des élues et élus*, à jour au 4 mai 2022.
- Ville de Sherbrooke, *Règlement 1300*, Titre 2, Chapitre 6 – *Dispositions applicables aux dépenses des membres du conseil*, à jour au 1^{er} janvier 2025.
- Office québécois de la langue française, consulté le 30 avril 2025.
- Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Patrimoine canadien, *L'ABC de la commandite*, 2002.