

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

**POUVOIR DE DÉPENSER
À LA MUNICIPALITÉ
DE GRENVILLE-SUR-LA-ROUGE**

AUDIT DE PERFORMANCE

AOÛT 2023

A close-up, high-angle photograph of a hand holding a silver paperclip over a stack of white papers. The hand is positioned in the upper left quadrant, with the index and middle fingers gripping the paperclip. The paperclip is held over the top of the stack. The papers are slightly blurred, and the background is a soft, out-of-focus light gray. The overall tone is professional and clean.

Québec, siège social

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

Montréal

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

Saint-Hyacinthe

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

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

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

ISBN : 978-2-550-95550-4 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-95551-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2023

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en février 2023, des travaux d'audit dans la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge concernant le pouvoir de dépenser. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière. Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé à la municipalité concernée. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusé sur le site Web de la Commission.

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

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, août 2023

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de performance portant sur le pouvoir de dépenser est adressé à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge, plus particulièrement à son conseil municipal.

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

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, la municipalité auditée est invitée à produire un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et un suivi de l'application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, août 2023

▲ Municipalité auditée



Tracé de 1927 du Conseil privé (non définitif)

▲ Pouvoir de dépenser à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge



Table des matières

1 / Notre audit	7
2 / Nos résultats	11
Quelles sont les exigences et les saines pratiques?	11
Quels sont les constats de notre audit?	12
Que recommandons-nous?	16
Commentaires de la municipalité auditée	17
Annexes	18

01

Notre audit

1. La présente section inclut de l'information sur la nature de notre audit. Sa portée, son objectif et les critères d'évaluation utilisés sont présentés à l'annexe 1 de ce document. Le cadre légal de cet audit est présenté à l'annexe 2, ainsi que les rôles et responsabilités des intervenantes et intervenants impliqués dans l'encadrement et l'autorisation des dépenses de la Municipalité.

Qu'avons-nous audité ?

2. Pour réaliser ses activités, une municipalité effectue des dépenses. Ce pouvoir de dépenser appartient au conseil municipal, mais le *Code municipal du Québec* permet qu'il soit délégué à certains fonctionnaires et membres du personnel, par règlement. Les délégués peuvent alors autoriser des dépenses, selon les conditions prévues par le conseil municipal.

3. Par ailleurs, les municipalités sont tenues d'adopter un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires. Ce règlement, ainsi que les règles de délégation du pouvoir de dépenser déterminées par le conseil, établit les exigences auxquelles les fonctionnaires et autres membres du personnel doivent se conformer lors de l'exercice de leur pouvoir de dépenser. Des politiques, des procédures, des directives internes et des descriptions de tâches, qui prévoient notamment des activités de contrôle et des rôles et responsabilités, peuvent aussi contribuer à encadrer ce pouvoir.

4. Nos travaux d'audit ont donc visé à nous assurer, pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022, que la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge a encadré et a exercé le pouvoir de dépenser adéquatement et en conformité avec le Code municipal et les règlements municipaux. Plus précisément, nous avons vérifié :

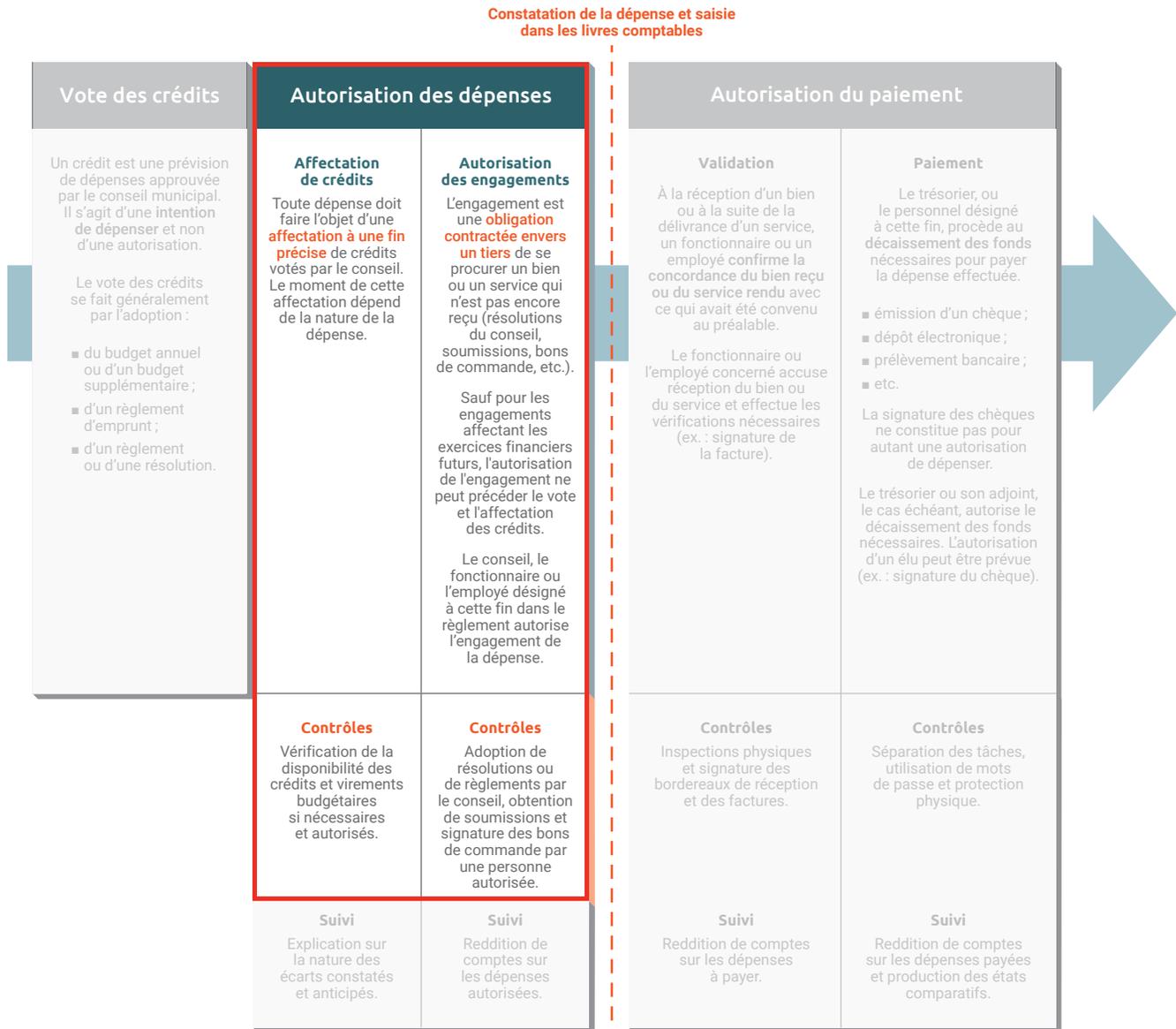
- ◆ si les règlements de Grenville-sur-la-Rouge relatifs à la délégation du pouvoir de dépenser ainsi qu'au contrôle et au suivi budgétaires étaient conformes aux exigences du Code municipal;
- ◆ si les dépenses étaient autorisées conformément aux règlements municipaux en vigueur;
- ◆ si le cheminement d'une dépense, principalement lors de son autorisation et de son engagement, était clairement établi et si les activités de contrôle associées étaient suffisantes.

5. La figure 1 permet de comprendre le processus de cheminement d'une dépense dans les municipalités et met en lumière les étapes plus particulièrement concernées par les travaux d'audit.

Pour aller plus loin

Le rapport *Encadrement du pouvoir de dépenser*, de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec, explique de façon plus détaillée en quoi consistent le contrôle et le suivi budgétaires et la délégation du pouvoir de dépenser.

Figure 1 Étapes du cheminement des dépenses

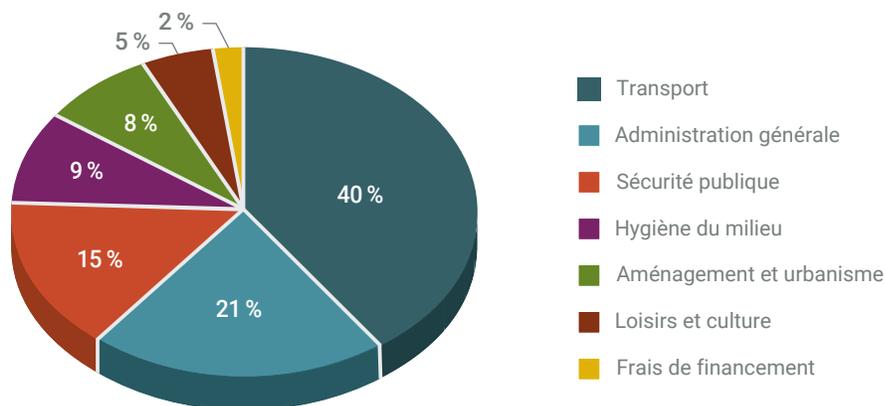


Qui avons-nous audité?

6. La municipalité de Grenville-sur-la-Rouge est située dans la région administrative des Laurentides et fait partie de la MRC d'Argenteuil. Sa population est composée, en 2023, de 3 009 personnes.

7. En 2021, pour réaliser ses activités de fonctionnement, la Municipalité avait réparti ses dépenses de la manière indiquée à la figure 2.

Figure 2 Répartition des dépenses de fonctionnement de 2021



Source : Rapport financier de 2021 de Grenville-sur-la-Rouge.

8. La Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge a adopté un règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires qui précise, entre autres, que, pour pouvoir être effectuée ou engagée, toute dépense doit être dûment autorisée par le conseil municipal. Avant que la dépense soit engagée, le Code municipal et le règlement de la Municipalité prévoient qu'il faut vérifier la disponibilité des crédits nécessaires.

9. À certaines conditions, une dépense peut également être engagée par des fonctionnaires, des responsables d'activité budgétaire ou des membres du personnel autorisés. La Municipalité a adopté un règlement concernant le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats. Ce règlement prévoit quels sont les fonctionnaires et membres du personnel qui peuvent autoriser des dépenses. Au 31 décembre 2022, les autorisations de dépenser étaient les suivantes :

Poste	Autorisation ¹
Directeur général et trésorier	◆ Maximum de 10 000 \$ par transaction
Directrice des finances et trésorière adjointe	◆ Maximum de 3 000 \$ par transaction
Chef de division des travaux publics	◆ Maximum de 5 000 \$ par transaction
Adjointe administrative	◆ Maximum de 1 000 \$ par transaction

1. Ces seuils d'autorisation sont spécifiques à la période audité. Ceux-ci ont été modifiés en 2023.

Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont des charges réalisées dans l'accomplissement des fonctions de la municipalité; elles ne sont pas liées à ses investissements. Par exemple, le salaire versé au personnel qui opère un équipement de voirie est une dépense de fonctionnement, alors que l'achat d'un tel équipement est une dépense d'investissement.

Responsable d'activité budgétaire

Fonctionnaire, employée ou employé responsable d'une enveloppe budgétaire qui lui a été confiée.

10. Enfin, la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge s'est aussi dotée d'une procédure administrative d'achat et d'émission de bons de commande. Cette procédure précise, par exemple, que, si les crédits nécessaires à l'engagement d'une dépense sont indisponibles, des approbations écrites de la personne responsable au département des finances et à la direction générale sont requises avant de procéder à l'achat. La procédure précise qu'à cet égard, aucune exception n'est permise.

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

11. Lorsque l'encadrement et l'exercice du pouvoir de dépenser ne sont pas adéquats ou ne respectent pas la loi et les règlements en vigueur, la municipalité est susceptible d'engager des ressources qui dépassent ses capacités financières. Les non-conformités qui résultent d'un encadrement défaillant peuvent aussi miner la crédibilité de la municipalité ou nuire à son efficacité et à la qualité des services actuels ou futurs offerts à sa population.

12. À l'inverse, lorsque l'encadrement et l'exercice du pouvoir de dépenser sont adéquats et rigoureux, ils permettent à la municipalité de prendre les décisions et de poser les actions nécessaires à la réalisation des objectifs déterminés par le conseil, en plus de favoriser la responsabilisation des individus possédant une délégation du pouvoir de dépenser.

13. En février 2023, la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec énonçait dans un rapport public des préoccupations relatives à l'encadrement du pouvoir de dépenser et du contrôle budgétaire à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge. Ces préoccupations ciblaient l'application de la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats.

14. Dans les circonstances, la DEPIM recommandait que la Commission procède à un audit. Après une analyse préliminaire des risques, la Vice-présidente à la vérification donne suite à cette recommandation et le présent rapport en est le résultat.

Comment cet audit est-il utile ?

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



Nos résultats

16. Les prochains paragraphes présentent les exigences légales et réglementaires relatives au pouvoir de dépenser, ainsi que les saines pratiques en la matière. Les constats de cet audit s'inscrivent à leur suite.

Quelles sont les exigences et les saines pratiques?

Le symbole  représente les exigences de la loi et des règlements municipaux.

Engagement et autorisation de dépenses

- ◆ Le règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires doit prévoir les moyens pour garantir la disponibilité des crédits préalablement à toute prise de décision autorisant une dépense. 
- ◆ Une dépense autorisée par le conseil n'a d'effet que si des crédits sont disponibles aux fins de la dépense projetée. 
- ◆ Le conseil, s'il souhaite déléguer à des fonctionnaires ou à des membres du personnel de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité, doit le faire par règlement. 
- ◆ Le règlement de délégation doit indiquer le champ de compétence auquel s'applique la délégation du pouvoir de dépenser, les montants pouvant être autorisés par les fonctionnaires ou les membres du personnel et toutes autres conditions auxquelles est faite la délégation. 
- ◆ Toute dépense devrait d'abord faire l'objet d'une autorisation d'engagement, qui se réalise au moment d'autoriser la commande d'achat de biens ou de services.

Encadrement et activités de contrôle

- ◆ En plus des règlements de contrôle et de suivi budgétaires et de délégation du pouvoir de dépenser, différentes politiques peuvent encadrer le pouvoir de dépenser, par exemple des politiques d'achat ou de gestion contractuelle.
- ◆ Les rôles et les responsabilités de chaque intervenante ou intervenant impliqué aux étapes d'autorisation et d'engagement des dépenses devraient être définis.
- ◆ Les règles, les directives et les procédures devraient être écrites, simples, largement communiquées aux personnes concernées et adaptées au contexte de la municipalité.

Activités de contrôle

Les activités de contrôle sont une série d'actions conçues et appliquées par l'organisation afin de s'assurer de l'application de ses directives. Elles servent notamment à ce que les mesures nécessaires soient prises pour répondre aux risques qui mettent en péril la réalisation des objectifs de l'organisation et la conformité des opérations à la législation.

Encadrement et activités de contrôle (suite)

- ◆ Des activités de contrôle doivent permettre de :
 - vérifier la disponibilité des crédits préalablement à l'engagement d'une dépense;
 - réaliser un virement budgétaire préalablement à l'engagement de la dépense, dans les cas où les crédits s'avèrent indisponibles.
- ◆ Des activités de contrôle devraient également être mises en place, par exemple :
 - la séparation des tâches, afin d'éviter qu'une même personne contrôle les opérations qu'elle a elle-même exécutées;
 - la validation et la signature des bons de commande;
 - le contrôle physique des biens reçus ou l'inspection des travaux réalisés et la vérification de leur concordance avec le bon de commande et le bon de livraison ou le bon de travail, s'il y a lieu;
 - la validation de la facture, notamment la concordance avec les biens et les services reçus, ainsi que l'approbation de celle-ci.

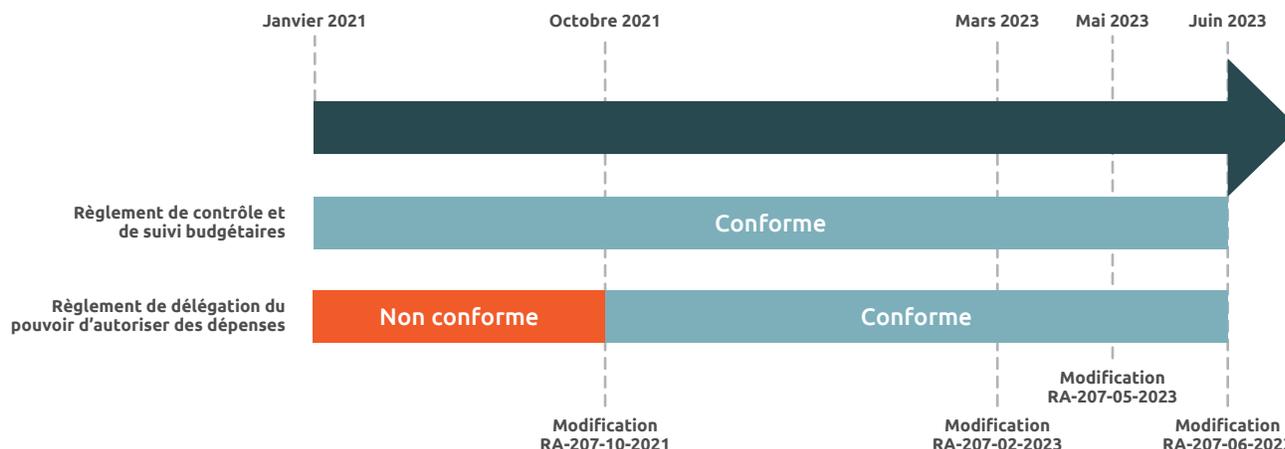


Quels sont les constats de notre audit ?

Constat 1 : Les règlements actuellement en vigueur à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge sont conformes aux exigences du Code municipal en matière de contrôle et de suivi budgétaires et en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses.

17. Pendant toute la période auditée, le **Règlement numéro R72-0-08 décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires** (règlement de contrôle et de suivi budgétaires), adopté le 6 mai 2008, était en vigueur et conforme aux exigences du *Code municipal du Québec*. Le **Règlement numéro RA-207-04-2019 Règlement concernant le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité** (règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses) a été modifié à plusieurs reprises au cours de la période concernée par les travaux d'audit. La figure 3 présente l'historique de ces deux règlements et leur conformité aux exigences du Code municipal.

Figure 3 Conformité des règlements pendant la période auditée



18. Le règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses est conforme depuis son amendement le 4 octobre 2021. Les modifications du règlement entrées en vigueur après cette date sont également conformes. Cependant, au début de la période auditée et jusqu'au 4 octobre 2021, le règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses n'était pas conforme aux exigences du Code municipal. En effet, ce règlement n'indiquait pas le champ de compétence de la délégation du pouvoir de dépenser, ni les montants de dépenses que les délégataires pouvaient autoriser. Il prévoyait plutôt que ces éléments seraient établis par résolution du conseil municipal. Des résolutions ont effectivement été adoptées à ce sujet. Cependant, en vertu du Code municipal, ces pouvoirs ne peuvent être délégués que par règlement, et non par résolution. Par conséquent, seul le conseil municipal avait le pouvoir d'engager des dépenses durant cette période, puisque les délégations établies par résolution n'étaient pas valides.

19. Ce problème a été soulevé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation en juillet 2021 dans le cadre d'une intervention au terme de laquelle il recommandait que des correctifs soient apportés. Ainsi, le 4 octobre 2021, un amendement au règlement est entré en vigueur afin qu'il soit conforme au Code municipal. Malgré ce correctif, nous avons observé que, le 8 novembre 2022, le conseil municipal adoptait de nouveau une résolution pour modifier le montant délégué à un membre de la direction, plutôt que de procéder par règlement.

Constat 2 : Pour la majorité des dépenses auditées, une ou plusieurs non-conformités ont été observées.

20. D'emblée, spécifions que les dépenses autorisées par des fonctionnaires pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 4 octobre 2021 ne pouvaient pas être conformes au Code municipal, en raison des problèmes rapportés dans les paragraphes précédents. Malgré cet état de fait, notre échantillon inclut des dépenses autorisées par des délégataires désignés tant par résolution que par règlement. En effet, bien que la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses par résolution ne soit pas conforme au Code municipal, nous avons souhaité tenir compte, dans nos analyses, de la volonté que le conseil municipal a manifestée en matière d'encadrement du pouvoir de dépenser à travers ces résolutions.

21. Voici ci-dessous les étapes du cheminement des dépenses qui ont été analysées et qui devaient être respectées par la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge, en vertu de sa réglementation et des résolutions du conseil municipal. Nos principales constatations relatives à l'échantillon de dépenses vérifiées ainsi que des renseignements complémentaires appuyant ces constatations sont également présentés.

Étapes du cheminement des dépenses selon la réglementation de la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge	Constatations	Renseignements complémentaires
Vérification de la disponibilité des crédits au moment d'engager la dépense.	Les règlements et le Code municipal indiquent que, pour engager une dépense, les crédits budgétaires doivent être disponibles. Toutefois, près du quart des engagements de dépenses ont été effectués alors que ce n'était pas le cas.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La valeur du solde disponible dans le poste budgétaire concerné par la dépense était négative sur plusieurs bons de commande.
<p><i>En cas de crédits indisponibles :</i></p> <p>Transmission par la ou le responsable d'activité budgétaire à sa supérieure ou son supérieur hiérarchique d'une demande de virement budgétaire accompagnée d'une note explicative.</p> <p>Le virement doit être effectué préalablement à l'engagement de la dépense.</p>	<p>Une seule demande de virement a été observée. Cependant, le virement n'a pas été effectué subséquemment.</p> <p>Pour la moitié des dépenses concernées, aucune demande de virement et aucun virement n'ont été effectués avant leur engagement.</p> <p>Pour les autres dépenses, le respect de cette exigence n'a pu être vérifié, car la Municipalité n'a pas été en mesure de démontrer, par une documentation appropriée, le respect de cette disposition réglementaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Des virements budgétaires sont occasionnellement effectués à divers moments de l'année afin d'ajuster le budget. Ces virements ne permettent pas de répondre à l'obligation de virer les crédits avant que la dépense ne soit engagée.
Inscription d'une estimation ou d'une soumission sur les bons de commande pour les engagements de dépenses de 500 \$ ou plus.	Dans plus du quart des cas, la documentation disponible n'a pas permis d'établir qu'une estimation ou une soumission a été inscrite au bon de commande lors de l'engagement de la dépense.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Des bons de commande ont été produits après la réception de factures. ◆ La dépense engagée sur certains bons de commande était d'un montant inférieur à 500 \$, alors que la dépense réelle dépassait de façon importante le seuil des 500 \$.
Autorisation de la dépense par une ou un délégué du pouvoir de dépenser.	La plupart des dépenses analysées ont été effectuées par des personnes identifiées au règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses. Cependant, une lacune constatée à cette étape est particulièrement significative.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Seul un ou une délégué du pouvoir de dépenser, ou le conseil municipal lors d'une séance, peut autoriser une dépense. Cependant, l'une des dépenses analysées a été demandée par le maire sans résolution ou règlement du conseil.

Étapes du cheminement des dépenses selon la réglementation de la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge	Constatations	Renseignements complémentaires
Autorisation de la dépense selon le bon seuil d'autorisation.	Pour près du tiers des dépenses analysées, les seuils déterminés au règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses n'ont pas été respectés lors de leur engagement. De plus, dans certains cas, la Municipalité n'a pas été en mesure de démontrer le respect de cette exigence.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Des montants inscrits sur des bons de commande analysés, même s'ils respectaient les seuils déterminés au règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses, étaient peu représentatifs de la dépense réelle et auraient nécessité une autorisation écrite d'une supérieure ou d'un supérieur hiérarchique dont le seuil était plus élevé, ou encore une résolution du conseil municipal. ◆ Selon les propos recueillis, certaines dépenses étaient autorisées verbalement, ce qui n'a pas permis de confirmer que celles-ci étaient dûment autorisées par une personne détenant le bon seuil d'autorisation.

22. Finalement, plus de la moitié des dépenses engagées différaient des dépenses réellement facturées. Or, la réglementation en vigueur à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge contient une exigence spécifique à cet égard. Il y est prévu que, lorsque le montant de la facture diffère du montant engagé par bon de commande, une autorisation préalable du conseil est nécessaire. Cependant, les procès-verbaux des séances du conseil municipal ne rapportent aucune autorisation pour ces dépenses. Cette autorisation est particulièrement pertinente lorsque le montant de la facture est supérieur à celui de l'engagement, et encore plus lorsqu'il dépasse le seuil autorisé par délégation.

Constat 3 : Le cheminement des dépenses, particulièrement lors de l'engagement et de l'autorisation de celles-ci, n'est pas adéquatement encadré par un processus qui favorise l'application conforme des exigences applicables. Plus précisément, les contrôles en place sont insuffisants ou mal appliqués. Les rôles et les responsabilités des intervenantes et intervenants de la Municipalité à cet égard sont méconnus.

23. Des lacunes soulevées précédemment auraient pu être évitées par un encadrement adéquat du processus de cheminement des dépenses et par des pratiques qui favorisent le respect de celui-ci. Par exemple :

- ◆ Le règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires renvoie à une politique de variations budgétaires inexistante. Si la Municipalité avait défini des niveaux de variation acceptables dans une telle politique, des dépenses qui ne respectaient pas les dispositions réglementaires quant à la disponibilité des crédits auraient pu être jugées conformes sur cet aspect.
- ◆ La *Procédure d'achat et d'émission de bon de commande*, en vigueur depuis avril 2010, était inconnue de plusieurs intervenantes et intervenants, alors qu'elle spécifiait notamment des obligations comme la signature de bons de commande et les autorisations nécessaires en cas de crédits budgétaires insuffisants.

- ◆ La direction générale ne réalisait pas systématiquement de virements budgétaires lorsqu'elle constatait des crédits budgétaires insuffisants. Selon la description de tâches, en plus des exigences législatives, elle doit pourtant contrôler mensuellement les résultats financiers, les analyser et prendre les mesures correctives nécessaires.

24. Les lacunes à l'égard de la conformité des dépenses analysées et à l'égard du pouvoir de dépenser en général auraient également pu être prévenues par des activités de contrôle suffisantes. Par exemple, la Municipalité utilise des cartes de crédit pour payer certaines dépenses. Afin de contrôler les dépenses des utilisatrices et utilisateurs de ces cartes de crédit municipales, elle s'est dotée d'un registre. Cependant, nous n'avons pas pu concilier certains relevés de carte de crédit avec ce registre, car il n'était pas complet : des transactions, des montants ou des autorisations manquaient.

25. De plus, des mécanismes de contrôle disponibles au système comptable n'ont pas été utilisés de façon optimale, par exemple lorsque des dépenses ont été engagées alors que les crédits étaient indisponibles ou pour attester de l'autorisation des dépenses au bon niveau. À cet égard, de nombreux bons de commande ne présentaient ni notes ni signatures ou n'étaient pas accompagnés de courriels d'une ou un responsable d'activité budgétaire. Cette saine pratique aurait permis de s'assurer que les autorisations de dépenses étaient données conformément aux règles. En outre, cette absence de traces d'approbation ne permettait pas d'évaluer si une séparation des tâches entre l'autorisation de la dépense, la confirmation de la réception de biens ou services et la comptabilisation des transactions avait été effectuée.

26. Nous avons enfin remarqué plusieurs situations où, bien que des contrôles existaient, ils ont été ignorés. Notamment, des bons de commande à des montants inférieurs à ceux des dépenses prévues ont été saisis au système comptable par des responsables d'activité budgétaire, ou à leur demande, afin d'engager des dépenses qui dépassaient leur seuil d'autorisation ou lorsque les crédits étaient insuffisants dans le poste budgétaire concerné.

27. À la lumière de ce qui précède, mentionnons que la culture organisationnelle dans une municipalité, c'est-à-dire l'ensemble des valeurs, des attitudes et des modes de fonctionnement qui la caractérisent et influencent ses pratiques, est déterminante pour sa performance. Les constatations formulées dans le cadre du présent rapport constituent des signaux qui devraient alerter la Municipalité quant à sa culture organisationnelle et l'inciter à revoir son cadre de gouvernance de façon à valoriser le respect des exigences et des saines pratiques.

Que recommandons-nous?

À la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge, il est recommandé de :

- ▲1. Prendre les dispositions nécessaires pour respecter les règles en matière de contrôle et de suivi budgétaires ainsi que les règles en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses ou les ajuster pour qu'elles correspondent aux besoins et à la réalité de la Municipalité;
- ▲2. Formaliser et standardiser le processus et les mécanismes d'autorisation des dépenses à l'aide de politiques, de procédures ou de directives et d'outils efficaces et adaptés au contexte de la Municipalité et les diffuser largement afin d'assurer leur compréhension, le respect des obligations légales et réglementaires ainsi que l'adoption de saines pratiques de gestion.

Commentaires de la municipalité auditée

La municipalité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge

« La Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge a pris acte du rapport de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec concernant le pouvoir de dépenser à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge – audit de performance, ainsi que des trois constats et deux recommandations qu'il contient.

« Grenville-sur-la-Rouge s'engage à mettre en place les mesures nécessaires, adaptées à son contexte, pour renforcer l'application des règles en matière de contrôle et de suivi budgétaires et ajuster ses règles en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses, le tout dans une perspective de saines pratiques de gestion des deniers publics.

« Des changements ont été opérés au cours des derniers mois et la directrice générale et greffière-trésorière de la Municipalité, nouvellement entrée en poste, a été mandatée afin de procéder à la révision des règlements, politiques et procédures en place et d'élaborer un plan d'action qui sera mis en œuvre sous peu, pour atteindre nos objectifs et assurer la conformité aux exigences légales et réglementaires qui nous gouvernent.

« En terminant, nous tenons à remercier l'équipe de la Commission pour son professionnalisme. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Renseignements complémentaires

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur les exigences comprises dans le Code municipal et les règlements pertinents ainsi que sur les saines pratiques de gestion promues par des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

S'assurer que la Municipalité encadre et exerce son pouvoir de dépenser adéquatement et conformément à la loi et à la réglementation municipale.

Critères d'évaluation

1. La délégation du pouvoir de dépenser et les règles en matière de contrôle et de suivi budgétaires sont conformes aux exigences des articles 960.1, 961 et 961.1 du Code municipal.
2. Les dépenses sont autorisées conformément aux règlements municipaux applicables en vigueur.
3. Le cheminement d'une dépense, principalement lors de l'autorisation et de l'engagement, est clairement établi et les activités de contrôle associées sont suffisantes.

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

De plus, la Vice-présidence à la vérification applique les Normes canadiennes de gestion de la qualité (NCGQ 1 et 2) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle conçoit et maintient un système de gestion de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables, et veille au bon fonctionnement de ce système. Au cours de ses travaux, la Vice-présidence à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Nos travaux d'audit ont porté sur l'encadrement et l'exercice du pouvoir de dépenser à la Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge. Plus précisément, nous avons analysé la conformité du *Règlement numéro R72-0-08 décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires* et la conformité du *Règlement numéro RA-207-04-2019 Règlement concernant le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats*, ainsi que ses modifications subséquentes, aux articles 960.1, 961 et 961.1 du *Code municipal du Québec*. Nous avons aussi travaillé à déterminer si l'exercice du pouvoir de dépenser respectait certaines des règles établies par la Municipalité, détaillées dans le tableau ci-dessous. Enfin, de manière globale, dans une perspective de saine gouvernance, nous avons analysé la performance du processus du cheminement des dépenses.

Conformité des activités au règlement	Articles du règlement en lien avec le sujet audité
Règlement municipal en matière de contrôle et de suivi budgétaires	
<i>Règlement numéro R72-0-08 décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Article 2.2; ◆ Article 2.3; ◆ Article 3.1; ◆ Article 3.2; ◆ Article 3.3; ◆ Article 6.1.
Règlement municipal en matière de délégation du pouvoir de dépenser et d'autoriser les contrats au nom de la municipalité	
<i>Règlement numéro RA-207-04-2019 et ses modifications subséquentes</i> <i>Règlement concernant le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Article 3; ◆ Article 7.2 (paragraphe <i>iii</i> et <i>vii</i>).

Pour mener à bien nos travaux, nous avons procédé à des rencontres avec des représentantes et représentants de la Municipalité, nous avons consulté des documents en lien avec le sujet de l'audit et nous avons analysé le processus d'autorisation des dépenses et les rôles et responsabilités à cet égard. Nous avons également analysé un échantillon de dépenses engagées par la Municipalité en 2021 et en 2022. L'échantillon de dépenses analysées a été déterminé de façon discrétionnaire et exclut la gestion contractuelle ainsi que les dépenses engagées à des fins urgentes et les dépenses incompressibles telles que :

- ◆ la rémunération des élu·es et des élu·es municipaux;
- ◆ la rémunération et autres avantages sociaux des fonctionnaires régis par contrats de travail;
- ◆ les quotes-parts à verser à des organismes supramunicipaux;
- ◆ les provisions et autres affectations comptables;
- ◆ l'électricité, chauffage, télécommunications, etc.

Nos travaux ont principalement porté sur des dépenses réalisées dans les secteurs du transport, de la sécurité publique et de l'hygiène du milieu.

Conformément à la NCMC 3531 du *Manuel de CPA Canada – Certification*, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité de la municipalité auditée au cadre légal et réglementaire ayant trait à l'exercice du pouvoir de dépenser. En outre, nos constats ne peuvent avoir pour effet d'établir la validité ou la légalité des pratiques mises en place.

Nos travaux se sont déroulés essentiellement de février 2023 à juin 2023 et ont porté sur la période qui s'étend du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022. Toutefois, certaines de nos observations pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Il importe de préciser que les travaux effectués par la Vice-présidence à la vérification ne constituent pas une enquête, ni une tutelle, une administration provisoire, une médiation ou un accompagnement. De plus, ce rapport d'audit ne peut servir à d'autres fins que celles compatibles avec le motif et l'objectif de la mission.

Le présent rapport a été achevé le 21 août 2023.

Renseignements complémentaires

Cadre légal

Le *Code municipal du Québec* oblige les municipalités à adopter un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires. Ce règlement doit prévoir le moyen qui sera utilisé dans une municipalité pour garantir la disponibilité des crédits préalablement à la prise de toute décision autorisant une dépense.

Un règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses peut également être adopté en vertu du Code municipal et permet au conseil d'une municipalité de déléguer son pouvoir de dépenser et de passer des contrats à des fonctionnaires de la municipalité. Cette délégation peut faire l'objet d'un règlement spécifique ou encore faire partie du règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires. Le règlement par lequel est délégué le pouvoir de dépenser doit indiquer les éléments suivants :

- ◆ le champ de compétence auquel s'applique la délégation;
- ◆ les montants qui peuvent être autorisés par des fonctionnaires;
- ◆ les autres conditions auxquelles est faite la délégation.

En vertu du Code municipal, toute autorisation de dépenses accordée par une délégation n'a d'effet que si, conformément au règlement adopté décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires, des crédits sont disponibles et affectés aux fins pour lesquelles la dépense est projetée.

Rôles et responsabilités

Nous décrivons ci-dessous les rôles et les responsabilités en lien avec le sujet considéré par l'audit.

<p>Le conseil municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Veiller à la saine administration de la municipalité, entre autres en prenant des décisions sur ses orientations, ses priorités et ses finances; ◆ Voter les crédits par l'entremise du budget annuel, de règlements d'emprunt ou d'autres règlements ou résolutions; ◆ Adopter et amender, lorsque nécessaire, le règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires; ◆ Adopter tout règlement relatif à l'administration des finances de la municipalité et tout règlement visant à déléguer le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité; ◆ Veiller à ce que les dépenses réalisées correspondent à ce qui était prévu au budget et, pour ce faire, exiger une reddition de comptes détaillée de la directrice générale ou du directeur général et de la greffière-trésorière ou du greffier-trésorier.
<p>Le maire ou la mairesse</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Exercer un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les fonctionnaires de la municipalité; ◆ Veiller à ce que les dispositions du Code municipal et des règlements soient respectées; ◆ Veiller à ce que les revenus de la municipalité soient dépensés en conformité avec le Code municipal; ◆ Veiller à ce que les décisions du conseil soient exécutées fidèlement et impartialement, notamment celles concernant les crédits votés et les dépenses autorisées.

**La direction générale
et le greffe-trésorerie**

- ◆ Veiller à la mise en œuvre des décisions du conseil, notamment en s'assurant que les sommes employées par la municipalité correspondent aux crédits qu'il a votés;
- ◆ Assurer la communication entre le conseil, les fonctionnaires et les autres membres du personnel municipal;
- ◆ Faire rapport au conseil de tout sujet qu'elle juge nécessaire pour la saine gestion financière de la municipalité;
- ◆ Assurer une reddition de comptes et une production d'information financière conformes au Code municipal et à la volonté du conseil;
- ◆ Mettre en place des contrôles pour garantir le respect du règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires par les fonctionnaires et les autres membres du personnel.

**Les responsables
d'activité budgétaire**

- ◆ Appliquer et respecter les règles de contrôle et de suivi budgétaires prévues dans le règlement municipal, ainsi que dans tout autre règlement encadrant le pouvoir de dépenser à la municipalité;
 - ◆ Effectuer un suivi régulier de leur budget et justifier, par écrit à leur supérieure ou supérieur, tout écart budgétaire anticipé ou constaté;
 - ◆ Rendre compte, par écrit, des sommes qui relèvent de leur responsabilité;
 - ◆ Faire rapport au conseil en séance ordinaire lorsqu'elles ou ils autorisent une dépense en vertu d'une délégation.
-

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous