

COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC

APPLICATION DU RÈGLEMENT
D'EMPRUNT DONT L'OBJET EST
DÉCRIT EN TERMES GÉNÉRAUX

AUDIT DE CONFORMITÉ

DÉCEMBRE 2023



Québec, siège social

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

Montréal

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

Saint-Hyacinthe

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

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

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

ISBN : 978-2-550-96331-8 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-96332-5 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2023

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en mai 2023, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant l'application du règlement d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

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

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

Le président,

Jean-Philippe Marois

Québec, décembre 2023

▲ Municipalités auditées





Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de conformité portant sur l'application du règlement d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Henri
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Val-des-Sources

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

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

La vice-présidente à la vérification,

Nancy Klein

Québec, décembre 2023

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Une municipalité peut emprunter des sommes pour répondre aux besoins de ses citoyens, et ce, pour toutes les fins relevant de ses compétences et constituant, dans la majorité des cas, des dépenses en immobilisations. Pour ce faire, le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* prévoient que les emprunts à long terme contractés par les municipalités doivent être décrétés, au préalable, au moyen d'un règlement d'emprunt.

Habituellement, les règlements d'emprunt doivent contenir une description détaillée de leur objet. Cependant, il est permis aux municipalités d'adopter des règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux. Dans le langage courant, ils sont appelés *règlements d'emprunt parapluie*. À l'inverse des règlements d'emprunt réguliers, il n'est pas nécessaire dans ces règlements d'indiquer où seront réalisés les travaux ou de donner les particularités du bien acquis. De plus, aucune estimation détaillée des coûts n'a besoin d'être jointe au règlement. Le règlement d'emprunt parapluie permet donc aux municipalités de préciser les dépenses en immobilisations à réaliser uniquement au moment de les engager.

L'utilisation du règlement d'emprunt parapluie peut être avantageuse, notamment afin de réduire les délais administratifs, puisqu'elle permet d'obtenir l'approbation d'un emprunt pour, par exemple, plusieurs projets en immobilisations qui ne sont pas encore complètement définis. Par la suite, une fois ces projets bien définis, le conseil de la municipalité peut, par simple résolution, les décréter et y prévoir les crédits nécessaires.

Puisque le législateur a permis aux municipalités de préciser ultérieurement les dépenses en immobilisations devant être réalisées, il est important que l'application des règlements d'emprunt parapluie soit conforme aux exigences légales et réglementaires et que l'information aux citoyens relativement au remboursement de l'emprunt soit diffusée de manière transparente.

Quel était notre objectif ?

Nos travaux d'audit avaient pour objectif de nous assurer que les municipalités auditées se conforment aux exigences légales et réglementaires spécifiées en ce qui a trait à l'application des règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux.

Comment cet audit est-il utile ?

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

Qui avons-nous audité ?

- ◆ Municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel
- ◆ Municipalité de Saint-Henri
- ◆ Ville de Val-des-Sources

Quels sont les constats importants de l'audit ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de cet audit. Il importe de souligner que les résultats portent uniquement sur les règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux (règlements d'emprunt parapluie) sélectionnés pour chacune des municipalités auditées. Ces résultats ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble des règlements du même type adoptés par ces municipalités.

De manière générale, les municipalités auditées se sont conformées à des degrés différents aux exigences légales et réglementaires spécifiées en ce qui a trait à l'application des règlements d'emprunt parapluie. Il convient de mentionner que certaines non-conformités sont susceptibles d'entraîner des conséquences plus importantes que d'autres. Les principaux cas de non-conformité se détaillent comme suit :

- ◆ La Municipalité de Saint-Henri a affecté des sommes provenant d'un emprunt au paiement de dépenses qui ne faisaient pas l'objet du règlement d'emprunt parapluie.
- ◆ La Municipalité de Saint-Henri et la Ville de Val-des-Sources n'ont pas apporté les modifications au règlement d'emprunt par résolution ou par règlement lorsque cela était nécessaire.
- ◆ Les trois municipalités auditées ne présentent pas distinctement l'information relative à la taxe spéciale imposée afin de rembourser l'emprunt sur le compte de taxes ni les informations sous-jacentes requises. Cette taxe est plutôt comprise dans la taxe foncière générale.

▲ **Application du règlement d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux**

Table des matières

1 /	Mise en contexte	10
2 /	Résultats de l'audit	14
2.1	Utilisation des sommes de l'emprunt	16
2.2	Information aux citoyens sur la taxation	20
	Commentaires des municipalités auditées	21
	Annexes	23

Sigles

CM	<i>Code municipal du Québec</i>
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>
LDEM	<i>Loi sur les dettes et les emprunts municipaux</i>
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

01

Mise en contexte

Dépense en immobilisations

Dépense consacrée à l'achat de machines, de matériel, de bâtiments et d'autres biens ayant une durée de vie utile supérieure à un an. Elle comprend aussi les dépenses consacrées à la réparation de ces biens.

Décréter

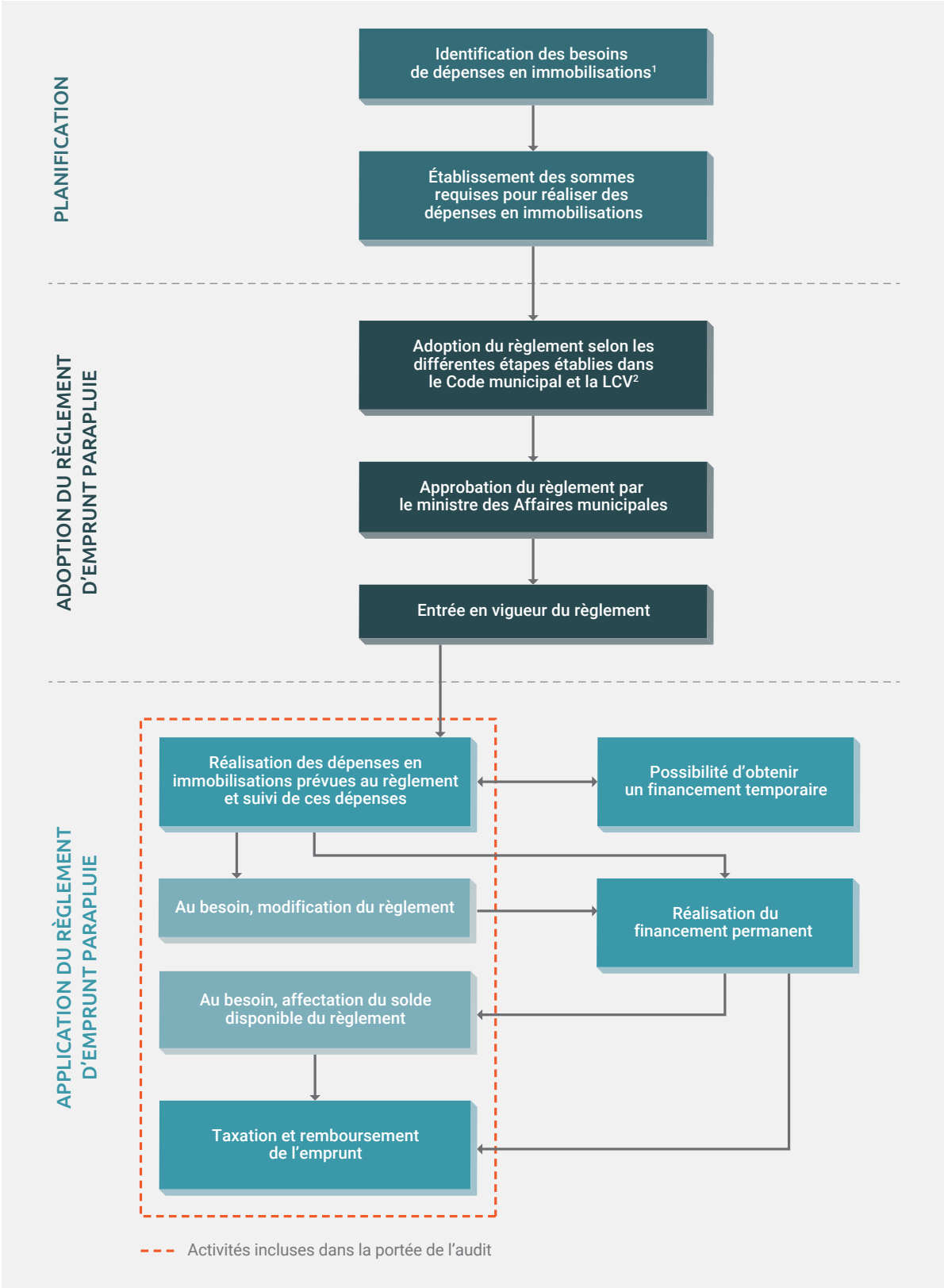
Bien que les décisions du conseil municipal ne sont pas prises par un décret, le conseil municipal à l'autorité, notamment, de décréter un objet, une dépense et un emprunt par un règlement. Il s'agit en fait de décisions prises par le conseil municipal.

Richesse foncière uniformisée (RFU)

Indicateur qui permet de mesurer et de comparer la capacité des municipalités à générer des revenus de taxes. La RFU correspond essentiellement à la valeur foncière uniformisée des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité.

1. En vue d'offrir un éventail diversifié d'activités et de services à leurs citoyens, les municipalités engagent des dépenses en immobilisations et, de ce fait, elles peuvent recourir à un emprunt pour financer ces dépenses via l'adoption d'un règlement portant sur ce sujet.
2. Un règlement d'emprunt régulier doit spécifier l'objet du règlement, contenir une description détaillée de la dépense et indiquer le montant de l'emprunt ainsi que le terme de remboursement.
3. Depuis 2006, les municipalités peuvent adopter des règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux. Ces règlements d'emprunt, couramment appelés *règlements d'emprunt parapluie*, nécessitent de spécifier moins d'informations lors de leur adoption. En effet, l'objet de ce type de règlement n'a qu'à être décrit globalement et aucune description détaillée de la dépense n'est requise. L'objet du règlement pourrait être défini comme suit : « acquisition d'équipements pour la protection incendie », « exécution de travaux de voirie » ou encore « travaux d'aqueduc et d'égout ». Le règlement d'emprunt parapluie peut également ne mentionner que le montant et le terme maximal de remboursement de l'emprunt. Ces caractéristiques, bien que définies dans un cadre restreint, fournissent aux municipalités une marge de manœuvre. Toutefois, la possibilité pour les municipalités d'utiliser ce mode de financement ne doit pas remplacer une planification judicieuse des besoins.
4. Avant d'adopter un règlement d'emprunt parapluie, les municipalités doivent s'assurer de respecter certaines conditions spécifiées au *Code municipal du Québec* (Code municipal) ou à la *Loi sur les cités et villes* (LCV). Ainsi, au cours d'un exercice financier, le montant total des emprunts décrétés par une municipalité en vertu d'un règlement d'emprunt parapluie ne peut pas excéder le plus élevé entre 100 000 \$ et le montant équivalant à 0,25 % de la richesse foncière uniformisée de la municipalité, selon le dernier sommaire du rôle d'évaluation foncière produit.
5. De plus, le remboursement de l'emprunt décrété dans un règlement d'emprunt parapluie doit obligatoirement se faire soit au moyen de l'affectation annuelle d'une portion des revenus généraux de la municipalité, soit au moyen d'une taxe spéciale imposée sur tous les immeubles imposables du territoire de la municipalité sur la base de la valeur foncière.
6. Malgré ces différences, le règlement d'emprunt parapluie doit suivre le même processus légal pour son adoption, son approbation et son entrée en vigueur que le règlement d'emprunt régulier. Il doit aussi faire l'objet d'un suivi des dépenses et du financement par la municipalité tout aussi rigoureux afin de s'assurer, notamment, que les sommes prévues au règlement ne sont pas dépassées. Les différentes activités permettant à une municipalité de planifier, d'adopter et d'appliquer les modalités relativement à un règlement d'emprunt parapluie sont résumées à la figure 1.

Figure 1 Cycle des activités liées au règlement d’emprunt parapluie



1. Pour aller plus loin, le rapport d'audit *Processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations*, publié par la Commission municipale du Québec en novembre 2022, est pertinent à cet effet.

2. Pour aller plus loin, les rapports d'audit *Processus encadrant l'adoption des règlements*, publiés par la Commission municipale du Québec en décembre 2020 et en mars 2021, contiennent en détail toutes les étapes pour l'adoption des règlements.

Cadre légal

Le saviez-vous ?

La plupart des exigences légales et réglementaires sont les mêmes pour les règlements d'emprunt réguliers et les règlements d'emprunt parapluie, entre autres celles relatives à leur modification et à l'utilisation des soldes disponibles.

7. Outre le Code municipal et la LCV, qui prévoient les conditions à respecter pour l'utilisation d'un règlement d'emprunt parapluie par les municipalités, les exigences légales et réglementaires de la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* (LDEM) doivent être prises en compte relativement au terme de remboursement d'un emprunt et à l'utilisation des soldes disponibles. De plus, le *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale* prévoit les informations devant apparaître sur le compte de taxes des propriétaires fonciers, notamment celles liées au règlement d'emprunt parapluie.

Municipalités auditées

8. Pour réaliser le présent audit, trois municipalités ont été sélectionnées :

- ♦ Municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel (Notre-Dame-du-Mont-Carmel) ;
- ♦ Municipalité de Saint-Henri (Saint-Henri) ;
- ♦ Ville de Val-des-Sources (Val-des-Sources).

9. Les municipalités ont été sélectionnées parmi celles comptant moins de 100 000 habitants et ayant eu recours à plus d'un règlement d'emprunt parapluie depuis 2017. D'autres critères ont également été pris en considération, dont la présence d'un règlement d'emprunt avec de multiples objets et la présence d'un financement permanent. Nous présentons ci-dessous certains renseignements généraux portant sur les municipalités auditées ainsi que de l'information liée au sujet vérifié.

	Notre-Dame- du-Mont-Carmel	Saint-Henri	Val-des-Sources
Information générale			
Loi d'application	<i>Code municipal du Québec</i>	<i>Code municipal du Québec</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Mauricie	Chaudière-Appalaches	Estrie
Population (2023)	6 413	5 939	7 086
Richesse foncière uniformisée (2022) (en millions de dollars)	483,5	781,2	443,2
Information en lien avec les règlements d'emprunt parapluie pour les années 2017 à 2022			
Nombre de règlements approuvés	6	5	4
Emprunts décrétés aux règlements approuvés (en millions de dollars)	4,0	3,8	2,9

Sources : Décret de population et municipalités auditées.

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

Rôles et responsabilités

11. Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants municipaux au regard de l'application d'un règlement d'emprunt parapluie sont présentés ci-après.

Conseil municipal	◆ Décider des orientations et des priorités de la municipalité.
	◆ Adopter les règlements et les résolutions, dont les règlements d'emprunt.
	◆ Autoriser les dépenses, dont les dépenses en immobilisations.
Direction générale	◆ Veiller à l'exécution des décisions du conseil.
	◆ Veiller à l'application et au suivi des règlements d'emprunt.
	◆ Assurer les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité.
Trésorerie	◆ Effectuer le suivi des dépenses.
	◆ Planifier le financement des règlements d'emprunt et leur remboursement.
	◆ Assurer l'affectation des soldes disponibles des règlements d'emprunt fermés, le cas échéant.
	◆ Percevoir les taxes.



Résultats de l'audit

12. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. La conclusion générale ci-dessous est expliquée dans les sections suivantes ainsi que nos principales observations à cet égard.

Conclusion : Les trois municipalités auditées se sont conformées à des degrés différents aux exigences légales et réglementaires spécifiées en ce qui a trait à l'application des règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux. Cette distinction s'explique notamment par un contrôle des sommes affectées et des dépenses liées à ces règlements qui diffère selon la municipalité.

13. L'application des règlements d'emprunt parapluie, conformément aux dispositions légales et réglementaires les concernant, est essentielle afin d'assurer un suivi rigoureux des dépenses dans la municipalité ainsi qu'une saine gestion des fonds public. Elle est aussi importante dans une perspective de transparence pour préserver la confiance des citoyens.

14. La figure 2 présente les exigences sur lesquelles notre audit a porté ainsi que notre appréciation quant à la conformité de chacune des municipalités auditées. Pour nos appréciations, nous considérons qu'une municipalité est conforme lorsque l'exigence légale ou réglementaire est respectée dans tous ses aspects importants. À l'inverse, une municipalité est non conforme lorsque l'exigence n'est pas respectée dans tous ses aspects importants. Entre ces deux positions, il existe plusieurs situations possibles pour lesquelles nous considérons qu'une municipalité se conforme partiellement à l'exigence. Les résultats détaillés de l'audit pour chaque municipalité auditée se trouvent à l'annexe 3.

Figure 2 Exigences légales et réglementaires auditées

Légende :  Conforme  Partiellement conforme  Non conforme  Impossibilité de conclure¹ s. o. Sans objet

Exigence	Disposition	Appréciation		
		Notre-Dame-du-Mont-Carmel	Saint-Henri	Val-des-Sources
Utilisation des sommes provenant d'un emprunt décrété dans un règlement parapluie				
Dépenses en immobilisations Les sommes doivent être utilisées pour effectuer des dépenses en immobilisations.	CM, art. 1063 LCV, art. 544			
Dépenses aux fins destinées Les sommes doivent être exclusivement affectées au paiement de dépenses faisant l'objet du règlement.	LDEM, art. 7			
Terme de remboursement Le terme de remboursement de l'emprunt ne peut être supérieur à la durée de vie utile de l'immobilisation et il ne peut excéder 40 ans.	LDEM, art. 1			
Si différents objets à réaliser sont décrétés dans le règlement d'emprunt parapluie				
Modification par résolution Lorsque le règlement prévoit un montant spécifique pour chaque objet à réaliser et que le montant à dépenser pour un objet dépasse le montant alloué, sans augmenter l'emprunt total décrété, une modification du règlement d'emprunt parapluie doit être apportée par résolution.	LDEM, art. 7 CM, art. 454 et 1076 LCV, art. 366 et 564	s. o.	s. o.	
Modification par règlement Lorsqu'un objet n'est pas réalisé, le règlement d'emprunt parapluie doit être modifié par un règlement approuvé de la même façon que le règlement initial.		s. o.		
Solde disponible L'excédent du financement permanent qui peut subsister après la réalisation de l'objet d'un règlement d'emprunt parapluie peut être affecté selon les dispositions prévues à la loi.	LDEM, art. 7 et 8		s. o.	
Information transmise au citoyen				
Taxe spéciale L'information relative à la taxe spéciale imposée afin de rembourser l'emprunt doit être présentée distinctement sur le compte de taxes communiqué au citoyen.	CM, art. 979.4 LCV, art. 487.4			
Information à présenter Le compte de taxes communiqué au citoyen doit contenir les mentions suivantes : la base d'imposition, le taux de la taxe spéciale et le montant de celle-ci.	Règlement sur la forme et le contenu minimal ² , art. 13			

1. L'impossibilité de conclure est due à des événements qui ne se sont pas produits ou à des actions qui n'avaient pas encore eu lieu au moment de la réalisation des travaux d'audit.

2. Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale.

2.1 Utilisation des sommes de l'emprunt

Dépenses en immobilisations

15. Un emprunt décrété dans un règlement d'emprunt parapluie doit exclusivement être utilisé pour effectuer des dépenses en immobilisations. Il ne peut donc pas servir au paiement d'une dépense courante, comme des coûts de fonctionnement.

16. Pour Val-des-Sources, une irrégularité a été constatée au cours de nos travaux. Nous avons relevé que des sommes provenant d'un règlement d'emprunt parapluie ont été utilisées pour offrir de la formation et payer des frais annuels de service, ce qui est non conforme. Cependant, compte tenu de la faible importance relative de ces dépenses dans l'échantillon analysé, nous avons conclu que Val-des-Sources a, dans tous les aspects importants, respecté cette exigence légale. La municipalité devra tout de même rester vigilante pour éviter que cette irrégularité ne se reproduise.

Dépenses aux fins destinées

17. Un règlement d'emprunt parapluie contient un objet décrit en termes généraux. Cette particularité offre une certaine flexibilité aux municipalités pour préciser l'objet du règlement ultérieurement, et ce, dans les limites de ce pourquoi il a été décrété. Comme les municipalités doivent respecter la LDEM, qui prévoit qu'un emprunt doit être appliqué exclusivement aux fins auxquelles il est destiné, le règlement d'emprunt parapluie ne constitue donc pas une enveloppe financière pouvant être utilisée pour d'autres besoins de la municipalité.

18. Pour Saint-Henri, des sommes provenant de l'emprunt décrété dans un règlement d'emprunt parapluie ont été affectées au paiement de dépenses qui ne faisaient pas l'objet de ce règlement. Une partie de l'emprunt a été utilisée pour le paiement de travaux d'égout, alors que le règlement prévoyait des travaux de voirie, de construction d'un parc, de réfection de stationnement et d'acquisition de terrains. Le fait que ces travaux d'égout n'avaient aucun lien avec l'un des objets décrétés dans le règlement explique pourquoi Saint-Henri est non conforme.

Terme de remboursement

19. La LDEM stipule que le terme de remboursement de l'emprunt ne peut être supérieur à la durée de vie utile de l'immobilisation et qu'il ne doit pas excéder 40 ans. Si le terme de remboursement est plus long que la durée de vie utile de l'immobilisation en cause, les contribuables risquent de devoir rembourser un emprunt pour une immobilisation désuète ou qui ne sert plus, ce qui pourrait entraîner une iniquité intergénérationnelle puisque certains citoyens auraient à payer pour cette immobilisation, alors qu'ils n'en auraient jamais bénéficié. Un règlement d'emprunt parapluie peut contenir le terme maximal relatif à son remboursement, c'est-à-dire le terme le plus long pour le type d'immobilisations décrété. Cependant, le terme doit être ajusté en fonction de la durée de vie utile de l'immobilisation vraiment réalisée. Une diminution du terme se fait par résolution.

20. Le terme de remboursement de l'emprunt relatif à l'achat d'un équipement de Val-des-Sources était supérieur à sa durée de vie utile, selon la grille des termes de la municipalité. Nous considérons que Val-des-Sources n'a respecté que partiellement cette exigence légale puisque le terme de remboursement de l'emprunt était conforme pour les autres dépenses vérifiées. Lorsqu'un règlement d'emprunt parapluie contient plusieurs objets, il est important de bien fixer le terme de remboursement des emprunts correspondant à chacun des objets puisqu'ils n'ont pas tous la même durée de vie utile.

Durée de vie utile d'une immobilisation

La durée de vie utile est la période estimée durant laquelle une immobilisation est susceptible de rendre des services à la municipalité.

Modification d'un règlement d'emprunt

21. Les municipalités doivent faire un suivi de leurs règlements d'emprunt et s'assurer de les modifier s'ils ne représentent plus ce qu'elles désirent en faire. Par exemple, la municipalité pourrait avoir besoin d'ajouter ou d'abandonner des travaux qui étaient décrétés dans le règlement ou de modifier le terme de remboursement. Les citoyens doivent avoir une information juste, entre autres, en ce qui concerne les véritables travaux qui seront réalisés et pour lesquels ils seront imposés.

22. Une modification peut être apportée par résolution lorsqu'elle ne change pas l'objet du règlement et qu'elle n'augmente pas la charge des contribuables. Sinon, la modification doit être apportée par un autre règlement selon la même procédure d'adoption et d'approbation que le règlement d'emprunt initial. Les modifications peuvent s'avérer nécessaires pour différentes raisons. Cependant, nos travaux d'audit se sont limités à celles qui pourraient être nécessaires relativement à l'objet d'un règlement d'emprunt.

Modification par résolution

23. Une modification par résolution est nécessaire, entre autres, lorsque le règlement d'emprunt prévoit un montant spécifique pour chaque objet à réaliser et que le montant à dépenser réellement pour un objet dépasse le montant alloué sans augmenter l'emprunt total décrété. Une modification du règlement d'emprunt parapluie par résolution doit donc être apportée afin d'ajuster les montants alloués pour chacun des objets du règlement. Toutefois, une modification par résolution n'est pas nécessaire lorsque ces deux conditions existent :

- ◆ un objet est réalisé à un coût moindre que celui prévu au règlement et dégage ainsi un excédent pour un objet à réaliser ultérieurement;
- ◆ le règlement d'emprunt contient une clause qui prévoit la possibilité d'utiliser le montant excédentaire pour un autre objet décrété dans le règlement.

24. À Val-des-Sources, pour l'un des règlements d'emprunt parapluie, les dépenses réalisées pour trois objets du règlement ont dépassé le montant alloué, alors qu'aucun excédent n'était disponible. Comme le montant de l'emprunt total n'était pas atteint, la municipalité aurait dû adopter une résolution afin d'ajuster les montants en conséquence, et ce, avant la réalisation complète de ces objets. Cette situation explique pourquoi Val-des-Sources ne s'est pas conformée à l'exigence législative mentionnée.

Modification par règlement

25. Une modification par règlement est quant à elle nécessaire pour ajouter ou retirer un objet. Même si le règlement d'emprunt parapluie permet de décrire les objets en termes généraux, il est essentiel de respecter ce qui a été décrété. Le citoyen doit connaître les dépenses en immobilisations réalisées par sa municipalité et pour lesquelles il sera imposé sur son compte de taxes.

26. Pour Saint-Henri, certains objets décrétés dans deux de ses règlements d'emprunt parapluie n'ont pas été réalisés, alors que les règlements n'ont pas été modifiés. Cette situation explique pourquoi Saint-Henri ne s'est pas conformée aux dispositions législatives spécifiées.

27. Pour Val-des-Sources, les travaux ont été réalisés comme prévu dans deux des règlements d'emprunt, alors que les travaux sont encore en cours de réalisation dans le cadre du troisième règlement. Cette situation explique pourquoi nous sommes dans l'impossibilité de conclure sur la conformité relativement aux exigences spécifiées.

Financement permanent

Lorsqu'un règlement d'emprunt est en vigueur, la municipalité peut financer l'emprunt décrété dans ce règlement selon le terme de remboursement prévu. La municipalité réalise alors le financement permanent de l'emprunt. Le refinancement du solde de l'emprunt se fait généralement tous les cinq ans.

Solde disponible d'un règlement d'emprunt fermé

28. Le financement permanent de l'emprunt décrété dans un règlement d'emprunt peut être supérieur aux dépenses totales engagées en vertu de ce règlement. À ce moment, la municipalité constate un solde disponible. Ce solde devrait être utilisé rapidement afin d'éviter que les citoyens soient taxés pour des services non reçus.

29. Parmi les fins prévues au cadre légal pour l'utilisation d'un solde disponible, les plus usuelles sont :

- ◆ de payer des échéances annuelles pour le remboursement de l'emprunt, en capital et en intérêts;
- ◆ d'être affecté à d'autres fins dans un règlement d'emprunt subséquent approuvé selon les mêmes modalités, permettant ainsi de payer les dépenses en immobilisations de ce nouveau règlement;
- ◆ de réduire le solde de l'emprunt au moment d'un refinancement ou pour le paiement des dépenses occasionnées par l'émission de nouveaux titres.

30. Le solde disponible peut être évalué seulement lorsque toutes les dépenses associées au règlement d'emprunt parapluie ont été effectuées et que le financement permanent de celui-ci a été réalisé. C'est à ce moment que le règlement d'emprunt peut être qualifié de fermé. L'évaluation afin de s'assurer que la municipalité a utilisé adéquatement un solde disponible peut donc être faite par la suite.

31. Pour Notre-Dame-du-Mont-Carmel, deux des trois règlements d'emprunt comptent des soldes disponibles, mais la municipalité a indiqué qu'elle procédera à l'affectation de ceux-ci au moment du refinancement des emprunts de ces règlements. Le fait que nous ne pouvons valider cette affirmation, qui sera réalisée dans le futur, explique pourquoi, au terme de nos travaux, nous sommes dans l'impossibilité de conclure. Toutefois, une telle façon de faire de la part de la municipalité sera conforme à la loi.

32. Pour Saint-Henri, aucun solde disponible n'a été constaté pour chacun des trois règlements d'emprunt parapluie audités à la suite de leur fermeture. Conséquemment, cette exigence légale n'était pas applicable dans le cadre de cet audit.

33. Pour Val-Des-Sources, il n'y avait pas de solde disponible pour deux des règlements d'emprunt parapluie audités, ce qui fait en sorte que cette exigence légale n'était pas applicable pour eux. Toutefois, nous sommes dans l'impossibilité de conclure puisqu'à la date de fin de nos travaux d'audit, l'autre règlement d'emprunt parapluie n'était pas encore fermé.

Autres obligations

34. Les municipalités doivent également se conformer à d'autres exigences légales qui n'ont pas fait l'objet de nos travaux d'audit. Nous croyons toutefois pertinent d'expliquer certaines d'entre elles puisque nous avons pu observer qu'elles ne sont pas maîtrisées pour l'une des municipalités auditées.

35. Préalablement à la prise de toute décision autorisant une dépense, les municipalités doivent prévoir le moyen à utiliser pour garantir la disponibilité des crédits nécessaires. Un crédit est une prévision de dépenses approuvée par le conseil municipal. Le vote de crédit peut se faire, par exemple, par l'adoption d'un règlement d'emprunt. Cette exigence est essentielle puisque la décision autorisant une dépense n'a d'effet que si des crédits sont disponibles aux fins

Pour aller plus loin

Le rapport *Encadrement du pouvoir de dépenser*, publié par la Commission municipale du Québec en mai 2023, explique de façon plus détaillée l'exercice du pouvoir de dépenser des municipalités.

auxquelles la dépense est projetée. Lorsqu'une dépense en immobilisations est quand même réalisée, alors que les crédits sont insuffisants, le fonds général de la municipalité doit combler les crédits manquants. Si celui-ci est insuffisant, un déficit en fin d'année sera constaté et des actions devront être prises en conséquence pour que la municipalité résorbe son déficit.

36. Toutefois, une municipalité peut engager des dépenses avant l'entrée en vigueur du règlement d'emprunt, qu'il soit régulier ou parapluie. Des honoraires pour la préparation d'études de faisabilité ou pour la confection de plans et de devis sont des exemples de dépenses qui peuvent être engagées. Le Code municipal et la LCV prévoient la possibilité qu'une partie d'un emprunt renfloue le fonds général pour une dépense engagée avant l'entrée en vigueur du règlement d'emprunt. Sauf exceptions prévues par la loi, cette somme ne peut être supérieure à 5 % du montant de la dépense.

37. Au sens de la loi, il est clair que le conseil municipal ne peut autoriser, au moyen d'un règlement d'emprunt, des dépenses déjà réalisées au-delà de la limite mentionnée précédemment. Une telle démarche serait en fait comparable à adopter un règlement avec un effet rétroactif. Lors de l'adoption d'un règlement d'emprunt parapluie, le conseil de l'une des municipalités auditées a décrété des travaux qui étaient déjà réalisés, mettant ainsi les citoyens devant un fait accompli. Le fonds général aurait dû servir à payer ces travaux pour lesquels les crédits n'ont pas été prévus au bon moment.

RECOMMANDATIONS

À Saint-Henri

- ▲ 1. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales quant à l'utilisation des sommes provenant d'un règlement d'emprunt parapluie, notamment en effectuant une planification suffisante des objets à réaliser ainsi qu'en veillant à mettre en place des mécanismes de contrôle suffisants et pertinents pour suivre les activités liées aux règlements d'emprunt parapluie.

À Val-des-Sources

- ▲ 2. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales en bonifiant les mesures de contrôle quant à l'utilisation des sommes provenant d'un règlement d'emprunt parapluie.

2.2 Information aux citoyens sur la taxation

Taux suffisant

Montant de l'imposition nécessaire pour rembourser l'emprunt (capital) et les intérêts applicables.

38. Afin de pourvoir au remboursement de l'emprunt, capital et intérêts, une municipalité est autorisée à prélever une taxe spéciale à un taux suffisant sur tous les immeubles imposables de leur territoire. Selon le Code municipal et la LCV, les taxes spéciales doivent être présentées de façon distincte sur le compte de taxes. Les taxes spéciales, même si elles s'appliquent à l'ensemble des contribuables et qu'elles se calculent selon la valeur foncière, ne peuvent être intégrées à la taxe foncière générale.

39. Pour vérifier si les municipalités auditées respectent cette exigence, nous avons analysé un échantillon de comptes de taxes, et ce, pour chacune des années sur lesquelles portaient nos travaux. L'analyse a révélé qu'aucune taxe spéciale relative aux règlements d'emprunt parapluie n'apparaît de façon distincte sur l'ensemble des comptes de taxes regardés. Pour chacune des municipalités auditées, les taxes spéciales imposées aux citoyens pour chacun des règlements d'emprunt parapluie sont incluses à même la taxe foncière générale, ce qui est non conforme aux exigences légales.

40. Par ailleurs, les municipalités sont tenues d'appliquer le *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale*. Comme son nom l'indique, ce règlement prévoit, entre autres, l'information qui doit être présentée sur le compte de taxes. On doit notamment y trouver la mention de la base d'imposition (valeur), le taux de la taxe spéciale ainsi que le montant de la taxe en question.

41. Il est donc nécessaire que l'information relative à la taxe spéciale imposée pour rembourser le règlement d'emprunt soit présentée sur le compte de taxes distinctement de la taxe foncière générale, avec l'ensemble des mentions réglementaires exigées. Comme mentionné précédemment, pour les trois municipalités auditées, aucune taxe spéciale relative aux règlements d'emprunt parapluie n'apparaît sur les comptes de taxes consultés. Conséquemment, les municipalités auditées ne se sont pas conformées à cette exigence.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 3. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales et réglementaires quant à l'information transmise aux citoyens, notamment en présentant distinctement sur le compte de taxes municipales la taxe spéciale imposée afin de rembourser un règlement d'emprunt parapluie et en mentionnant la base d'imposition, le taux de la taxe spéciale et le montant de celle-ci.

Commentaires des municipalités auditées

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

Municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel

« La Municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel a participé en toute transparence avec l'équipe de la Commission municipale du Québec dans le cadre de son audit de conformité : Règlement parapluie.

« La Municipalité accueille les recommandations de la Commission, qui viennent enrichir son processus d'amélioration continu. Dès maintenant, les recommandations seront intégrées à notre démarche concernant les règlements parapluie. »

Municipalité de Saint-Henri

« La Municipalité de Saint-Henri a pris connaissance du rapport d'audit de conformité sur « l'application du règlement d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux ». Participer à cet audit fut une excellente occasion de nous questionner et de faire évoluer nos pratiques. Nous accueillons positivement toutes les recommandations émises par l'équipe de professionnels de la CMQ et nous nous appuierons sur celles-ci pour améliorer l'application actuelle.

« Nous tenons à souligner le travail et la courtoisie de l'équipe de la CMQ tout au long de son mandat. »

Ville de Val-des-Sources

« La Ville de Val-des-Sources a pris connaissance du rapport final et des résultats de l'audit. Ainsi, la Ville de Val-des-Sources est en accord avec les conclusions et elle entend mettre en place les correctifs demandés dans le rapport.

« La Ville de Val-des-Sources comprend que les mesures liées à l'information transmise aux citoyens sont des obligations légales. Elle verra à s'assurer du respect des exigences légales et réglementaires quant à l'information transmise aux citoyens. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

ANNEXE 3 Résultats détaillés de l'audit

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur le *Code municipal du Québec*, la *Loi sur les cités et villes*, la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* et le *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale*.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

S'assurer que la municipalité se conforme aux exigences légales et réglementaires spécifiées en ce qui a trait à l'application des règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux.

Critères d'évaluation

1. Les sommes provenant de l'emprunt ont été affectées aux fins prévues et les emprunts réalisés respectent les exigences légales spécifiées relativement au terme de remboursement et au solde disponible.
2. L'information transmise aux citoyens concernant la taxe spéciale inscrite sur le compte de taxes municipales respecte les exigences légales et réglementaires spécifiées.

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

De plus, la Vice-présidente à la vérification applique 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 la 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-présidente à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel, la Municipalité de Saint-Henri et la Ville de Val-des-Sources. Nos travaux d'audit portent plus particulièrement sur l'application des règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux, y compris la présentation de la taxe spéciale par la municipalité. Nos travaux ne portent pas sur les aspects de conformité validés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation lors du processus d'approbation des règlements d'emprunt ni sur l'exactitude du montant de la dette à long terme constaté au rapport financier, ce dernier aspect étant examiné par l'auditeur indépendant.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons obtenu de l'information et des documents auprès des représentants des municipalités auditées. Nous avons aussi examiné un échantillon de règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux adoptés par les municipalités et une partie des dépenses qui y sont liées. Enfin, pour chaque critère d'évaluation de l'objectif de l'audit, nous avons analysé les éléments spécifiques suivants afin d'évaluer la conformité de la municipalité aux exigences légales et réglementaires spécifiées :

Critère d'évaluation 1	Disposition
Les sommes provenant d'un emprunt décrété dans le règlement d'emprunt parapluie doivent être utilisées pour effectuer des dépenses en immobilisations.	Code municipal, art. 1063 LCV, art. 544
Les sommes doivent être exclusivement affectées au paiement de dépenses faisant l'objet du règlement.	LDEM, art. 7
- Si différents objets sont décrétés dans le règlement d'emprunt parapluie, les sommes doivent être utilisées distinctement pour chaque objet lorsque le règlement prévoit un montant spécifique pour chacun. - Advenant un changement au montant spécifique à allouer pour certains objets, sans augmenter l'emprunt décrété, une modification par résolution doit être apportée. - Lorsqu'un objet n'est pas réalisé, le règlement d'emprunt doit être modifié par règlement et approuvé de la même façon que le règlement initial.	LDEM, art. 7 Code municipal, art. 454 et 1076 LCV, art. 366 et 564
Le terme de remboursement de l'emprunt ne peut être supérieur à la durée de vie utile de l'immobilisation en cause.	LDEM, art. 1
L'excédent qui peut subsister après la réalisation de l'objet d'un règlement d'emprunt (solde disponible du règlement d'emprunt fermé) peut être affecté à d'autres fins prévues par la loi.	LDEM, art. 7 et 8
Critère d'évaluation 2	
L'information relative à la taxe spéciale imposée afin de rembourser l'emprunt est présentée distinctement de celle relative à la taxe foncière générale sur le compte de taxes.	Code municipal, art. 979.4 LCV, art. 487.4
Le compte de taxes doit contenir les mentions suivantes : la base d'imposition, le taux de la taxe spéciale et le montant de celle-ci.	<i>Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale, art. 13</i>

Conformément à la NCMC 3531 du *Manuel de CPA Canada – Certification*, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité des municipalités auditées aux exigences légales et réglementaires spécifiées ayant trait à l'application d'un règlement d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'avril à octobre 2023. Notre audit a porté sur les activités des années 2017 à 2022.

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 30 novembre 2023.

Sommaire des recommandations

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

Recommandation	Notre-Dame-du-Mont-Carmel	Saint-Henri	Val-des-Sources
▲1. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales quant à l'utilisation des sommes provenant d'un règlement d'emprunt parapluie, notamment en effectuant une planification suffisante des objets à réaliser ainsi qu'en veillant à mettre en place des mécanismes de contrôle suffisants et pertinents pour suivre les activités liées aux règlements d'emprunt parapluie.		◆	
▲2. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales en bonifiant les mesures de contrôle quant à l'utilisation des sommes provenant d'un règlement d'emprunt parapluie.			◆
▲3. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales et réglementaires quant à l'information transmise aux citoyens, notamment en présentant distinctement sur le compte de taxes municipales la taxe spéciale imposée afin de rembourser un règlement d'emprunt parapluie et en mentionnant la base d'imposition, le taux de la taxe spéciale et le montant de celle-ci.	◆	◆	◆

Résultats détaillés de l'audit

Les résultats détaillés de nos travaux pour les municipalités auditées sont présentés ci-dessous. Ces résultats ont été validés auprès de chaque municipalité auditée. Nous indiquons donc, pour tous les règlements d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux (règlements d'emprunt parapluie) inclus à notre échantillon, notre appréciation sur la conformité de la municipalité aux exigences législatives et réglementaires spécifiées. Il importe de souligner que les résultats ne peuvent être généralisés à l'ensemble des règlements d'emprunt parapluie adoptés par les municipalités auditées.

Légende :  Conforme  Partiellement conforme  Non conforme  Impossibilité de conclure s. o. Sans objet

Exigence	Disposition	Notre-Dame-du-Mont-Carmel				Saint-Henri				Val-des-Sources			
		Numéro du règlement d'emprunt			Appréciation globale	Numéro du règlement d'emprunt			Appréciation globale	Numéro du règlement d'emprunt			Appréciation globale
		751	758	777		614-17	624-18	648-20		2017-263	2019-297	2021-320	

Utilisation des sommes provenant d'un emprunt décrété dans un règlement parapluie

Dépenses en immobilisations	CM, art.1063 LCV, art. 544												
Dépenses aux fins destinées	LDEM, art. 7												
Terme de remboursement	LDEM, art. 1												

Si différents objets à réaliser sont décrétés dans le règlement d'emprunt parapluie

Modification par résolution	LDEM, art. 7 CM, art. 454 et 1076	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.		
Modification par règlement	LCV, art. 366 et 564	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.			s. o.		s. o.	s. o.		
Solde disponible	LDEM, art. 7 et 8	s. o.				s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.		

Exigence	Disposition	Notre-Dame-du-Mont-Carmel				Saint-Henri				Val-des-Sources			
		Numéro du règlement d'emprunt			Appréciation globale	Numéro du règlement d'emprunt			Appréciation globale	Numéro du règlement d'emprunt			Appréciation globale
		751	758	777		614-17	624-18	648-20		2017-263	2019-297	2021-320	

Information transmise au citoyen

Taxe spéciale	CM, art. 979.4 LCV, art. 487.4												
Information à présenter	Règlement sur la forme et le contenu minimal, art. 13	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous