

# **Vérificateur général de la Ville de Québec**

## **RAPPORT ANNUEL 2017**

**LIGNE DE SIGNALEMENT  
FRAUDE ET INCONDUITE**

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

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : [www.ville.quebec.qc.ca/apropos/administration/verificateur-general](http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/administration/verificateur-general).

Québec, le 13 juin 2018

Monsieur Régis Labeaume  
Maire de la Ville de Québec  
Hôtel de ville de Québec  
2, rue des Jardins  
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Maire,

Conformément à la Politique et procédures sur la Ligne de signalement fraude et inconduite et à l'article 107.13 de la Loi sur les cités et villes, je vous transmets le *Rapport annuel 2017 – Ligne de signalement, fraude et inconduite*, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport du vérificateur général de la Ville de Québec inclut l'état des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2017 pour le fonctionnement de la ligne de signalement.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA



## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>Mise en contexte .....</b>	<b>7</b>
<b>Résultats concernant le fonctionnement .....</b>	<b>8</b>
<b>État des dépenses de la ligne de signalement de l'exercice terminé le 31 décembre 2017 .....</b>	<b>12</b>
<b>Rapport sur un audit particulier concernant une station tempérée à l'intersection de la 41<sup>e</sup> Rue Ouest et de la 1<sup>re</sup> Avenue dans le cadre de l'implantation du Métrobus 803.....</b>	<b>13</b>
Mise en contexte.....	13
Objectif et portée de l'audit.....	13
Résultats de l'audit .....	14
Annexe I – Définitions.....	17
Annexe II – Détail des dépenses (taxes comprises).....	18



## Introduction

1. La Politique et procédures sur la Ligne de signalement fraude et inconduite prévoit que je produis annuellement un rapport d'activité sur le fonctionnement de cette ligne et les états financiers qui s'y rattachent. Elle prévoit aussi que je peux déposer un rapport spécial sur tout signalement qui a mené à une vérification de ma part. Ainsi, le présent rapport comprend la reddition de comptes annuelle sur la ligne ainsi qu'un rapport spécial sur un audit particulier concernant une station tempérée à l'intersection de la 41<sup>e</sup> Rue Ouest et de la 1<sup>re</sup> Avenue dans le cadre de l'implantation du Métrobus 803.

## Mise en contexte

2. Les contribuables confient des sommes importantes à l'administration municipale. En contrepartie, cette dernière doit s'acquitter de ses responsabilités avec honnêteté, transparence et impartialité afin de maintenir la confiance et la crédibilité de l'organisation auprès du public.

3. En 2011, la Ville de Québec a adopté la Politique et procédures sur la Ligne de signalement fraude et inconduite<sup>1</sup>, qui prévoyait la mise en service d'une ligne de signalement dont les objectifs généraux sont les suivants :

- permettre à toute personne physique ou morale de signaler à la Ville une fraude ou une inconduite commise par une personne ou un groupe de personnes dans sa relation avec la Ville;
- fournir un canal de communication confidentiel;
- garantir que les personnes liées directement ou indirectement à une vérification sont traitées avec un souci d'équité et de façon appropriée;
- préciser les différentes responsabilités rattachées aux allégations de fraude ou d'inconduite au sein de la Ville;
- mettre en place un processus fiable et clairement défini basé sur la transparence de l'organisation et sur la responsabilité de ses membres.

4. Considérant les fonctions et pouvoirs du vérificateur général prévus dans la Loi sur les cités et villes<sup>2</sup>, la Ville de Québec lui a confié l'administration de la ligne de signalement afin d'en garantir l'indépendance et l'impartialité. Le vérificateur général traite les signalements sans égard à la fonction, au titre, au nombre d'années de service

---

1. Québec, *Politique et procédures sur la Ligne de signalement fraude et inconduite*, [en ligne], 2011, 12 p.

[[http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie\\_democratique/verificateur\\_general/ligne\\_signalement/docs/politique\\_signalement.pdf](http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/verificateur_general/ligne_signalement/docs/politique_signalement.pdf)].

2. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> mars 2018, art. 107.1.

ou à la relation avec la Ville de toute partie susceptible d'être impliquée dans une vérification.

## Résultats concernant le fonctionnement

5. La ligne de signalement a été mise en service en février 2012. Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2017, nous avons reçu 27 signalements, soit plus du double qu'en 2016. Parmi les signalements reçus en 2017, 11 ont été faits par téléphone, 11 par Internet (site sécurisé) et 5 par un autre moyen (voir le tableau 1).

**Tableau 1 – Répartition des signalements reçus en 2017 et en 2016 selon le moyen de transmission**

Moyen de transmission	2017		2016	
	Nombre de signalements	Proportion (%)	Nombre de signalements	Proportion (%)
Téléphone	11	41	4	31
Internet (site sécurisé)	11	41	6	46
Autre	5	18	3	23
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

6. Le tableau 2 présente la répartition du nombre de signalements reçus en 2016 et en 2017 en fonction du champ d'application de la politique de la Ville en la matière. Parmi les signalements reçus, dix ne concernaient pas les champs d'application de la ligne de signalement en 2017, alors qu'il y en avait eu trois en 2016.

**Tableau 2 – Répartition des signalements reçus en 2017 et en 2016 selon le champ d'application de la politique de la Ville**

Champ d'application	2017	2016
Falsification, manipulation, altération ou destruction non autorisée de documents ou de données de toute nature	1	0
Appropriation illicite de fonds	0	0
Irrégularité dans la gestion des fonds	3	0
Demande de remboursement de dépenses frauduleuses	0	0
Demande ou acceptation d'avantages indus de toute nature	0	1
Conflit d'intérêts	1	1
Mauvais usage ou usage illicite de biens, d'équipements, de matériel, de dossiers ou de temps appartenant à la Ville	6	3
Mauvais usage ou usage illicite de matériel ou de logiciel appartenant à la Ville et toute autre dérogation à la Politique d'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications, à la Politique d'utilisation du matériel municipal par le personnel de la Ville et à la Politique d'approvisionnement	3	3
Toute autre fraude, corruption, abus de confiance ou activité inappropriée contrevenant aux règlements sur l'éthique et la déontologie régissant les membres du conseil et les employés de la Ville de Québec en vigueur	3	2
<b>Sous-total</b>	<b>17</b>	<b>10</b>
Signalements reçus qui ne concernaient pas les champs d'application de la ligne de signalement	10	3
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>13</b>

7. Le tableau 3 présente le suivi qui a été apporté aux différents signalements. En date du 30 avril 2018, pour les signalements qui sont visés par les champs d'application de la Politique, nous avons terminé notre travail pour dix-sept dossiers et un dossier est en cours de vérification. Parmi ces dix-sept dossiers, trois ont été fermés parce que nous ne disposons pas de faits suffisants pour amorcer notre vérification et que la personne ayant fait le signalement n'a pas répondu à nos questions.

**Tableau 3 – Suivi des signalements pour la période finissant le 31 décembre 2017**

Champ d'application	Nombre de signalements				
	En cours en 2016	Reçus en 2017	En cours en 2017	Fermés	Transférés
Falsification, manipulation, altération ou destruction non autorisée de documents ou de données de toute nature	0	1	0	1	0
Appropriation illicite de fonds	0	0	–*	–	–
Irrégularité dans la gestion des fonds	0	3	0	3	0
Demande de remboursement de dépenses frauduleuses	0	0	–	–	–
Demande ou acceptation d'avantages indus de toute nature	0	0	–	–	–
Conflit d'intérêts	0	1	0	1	0
Mauvais usage ou usage illicite de biens, d'équipements, de matériel, de dossiers ou de temps appartenant à la Ville	1	6	0	7	1
Mauvais usage ou usage illicite de matériel ou de logiciel appartenant à la Ville et toute autre dérogation à la Politique d'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications, à la Politique d'utilisation du matériel municipal par le personnel de la Ville et à la Politique d'approvisionnement	0	3	0	3	0
Toute autre fraude, corruption, abus de confiance ou activité inappropriée contrevenant aux règlements sur l'éthique et la déontologie régissant les membres du conseil et les employés de la Ville de Québec en vigueur	0	3	1	2	1
<b>Sous-total</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>2</b>
Signalements reçus qui ne concernaient pas les champs d'application de la ligne de signalement	–	10	–	10	–
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>2</b>

\* Dans le tableau, le tiret signifie que ça ne s'applique pas.

**8.** La Politique prévoit que lorsque les conclusions de la vérification soulèvent une possibilité de fraude ou d'inconduite, le vérificateur général doit s'adresser aux autorités concernées pour l'imposition d'une sanction ou la prise de tout recours jugé nécessaire. Par exemple, nous pourrions transférer des dossiers au Service des ressources humaines, au Service de police, à l'Unité permanente anticorruption ou au Bureau du commissaire aux plaintes du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. À la suite de nos vérifications, nous avons transféré deux dossiers aux autorités concernées. De plus, pour deux autres dossiers fermés, des recommandations ont été transmises aux gestionnaires de la Ville.

## État des dépenses de la ligne de signalement de l'exercice terminé le 31 décembre 2017

	2017 Budget (\$)	2017 Dépenses réalisées (\$)	2016 Dépenses réalisées (\$)
Ressources humaines internes	50 000	45 827	40 676
Ressources humaines externes	42 000	1 541	0
Dépenses de fonctionnement	8 000	6 133	5 854
<b>Total</b>	<b>100 000</b>	<b>53 501</b>	<b>46 530</b>

### Note complémentaire

#### *Principales méthodes comptables*

L'état des dépenses est établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les dépenses comprennent uniquement celles qui sont directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

## Rapport sur un audit particulier concernant une station tempérée à l'intersection de la 41<sup>e</sup> Rue Ouest et de la 1<sup>re</sup> Avenue dans le cadre de l'implantation du Métrobus 803

### Mise en contexte

9. Nous avons été informés par l'entremise de la Ligne de signalement fraude et inconduite que la construction d'une station tempérée à l'intersection de la 41<sup>e</sup> Rue Ouest et de la 1<sup>re</sup> Avenue, dans le cadre de l'implantation du Métrobus 803, aurait été réalisée au coût d'environ 750 000 \$. Selon la personne ayant fait le signalement, ce montant serait beaucoup trop élevé et elle s'interroge sur le processus d'appel d'offres suivi.

### Objectif et portée de l'audit

10. En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>3</sup>, nous avons effectué une mission d'audit particulière conformément au processus de traitement des signalements de la Politique et procédures sur la Ligne de signalement fraude et inconduite<sup>4</sup>. La politique précise que la responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec est de procéder à l'audit avec célérité, en faisant appel aux ressources disponibles et en fournissant les recommandations nécessaires.

11. L'objectif de la mission était de vérifier si la construction au coût d'environ 750 000 \$ de la station tempérée à l'intersection de la 41<sup>e</sup> Rue Ouest et de la 1<sup>re</sup> Avenue dans le cadre du projet d'implantation du Métrobus 803 a été réalisée selon les bonnes pratiques de gestion en vigueur en ce qui a trait aux besoins, au déroulement du processus d'appel d'offres et aux coûts de projet, et si ces coûts étaient justifiés.

12. Pour ce faire, nous avons consulté les analyses des besoins disponibles, revu le déroulement du processus d'appel d'offres, les factures ainsi que l'approbation des dépenses de l'entrepreneur et de ses sous-traitants. Des échanges avec l'auditeur interne du Réseau de transport de la Capitale (RTC) ont également eu lieu. Nos travaux ont pris fin en avril 2018.

---

3. *Ibid.*

4. *Op. cit.*

## Résultats de l'audit

**13.** Les résultats de notre audit ont démontré que les coûts étaient justifiés et que le processus d'adjudication du contrat ainsi que la gestion des coûts du projet de la station tempérée ont été réalisés adéquatement. L'analyse des besoins du projet du Métrobus 803 a fait l'objet d'une étude détaillée. Quant au besoin spécifique de construire une telle station à cet endroit, il s'inscrivait dans un projet global de 30 M\$, mais le besoin aurait pu être mieux documenté.

### Analyse des besoins

**14.** En février 2008, une firme d'experts-conseils a produit une étude d'avant-projet pour l'implantation d'un parcours Métrobus dans l'axe du parcours 60. Cette étude a présenté différents scénarios de parcours et prévoyait les futurs arrêts. Les coûts totaux de ce projet ont été établis à plus de 30 M\$. Dans cette étude, il est mentionné qu'un centre de correspondance sera établi entre le Métrobus 801 et le nouveau parcours est-ouest, qui se situerait entre la 1<sup>re</sup> Avenue et la 41<sup>e</sup> Rue Ouest, ainsi qu'un Parc-O-Bus. Cette étude démontre également, selon le parcours 60 d'alors, qu'à l'intersection de la 46<sup>e</sup> Rue Est et de la 1<sup>re</sup> Avenue, il y a 782 descentes et 482 montées par jour en direction est, et 881 descentes et 1 196 montées par jour en direction ouest. Ces données représentent donc l'achalandage prévu à l'intersection de la 1<sup>re</sup> Avenue et de la 41<sup>e</sup> Rue Ouest du Métrobus 803<sup>5</sup>.

**15.** De même, le Programme triennal d'immobilisations (PTI) du RTC, datant de novembre 2007, prévoyait des sommes de 863 000 \$ et de 1 471 000 \$ respectivement en 2008 et en 2009 pour les nœuds intermodaux de la 41<sup>e</sup> Rue. Selon les documents consultés, ces sommes incluent l'aménagement de deux stations tempérées et d'un stationnement incitatif ainsi que l'achat de terrains.

**16.** Nous constatons donc que la décision de construire une station tempérée à l'intersection de la 41<sup>e</sup> Rue et de la 1<sup>re</sup> Avenue avait été soumise pour approbation dans le PTI à la fin de 2007, avant même le dépôt du document d'avant-projet. Bien que le document d'avant-projet démontre un achalandage important à cette intersection, le RTC ne disposait alors d'aucun autre document pour déterminer le type d'infrastructure à mettre en place. Ce n'est qu'en janvier 2018 qu'un guide de design des infrastructures a été publié par le RTC. Ce guide précise des critères et un système de pointage minimal pour l'installation d'abribus, mais il ne spécifie pas quels sont les critères à respecter pour l'installation d'une station tempérée. Une bonne pratique serait d'établir une liste de critères à remplir pour la construction d'une station tempérée, comme on l'a fait pour les abribus, dans le but d'uniformiser et de justifier clairement les choix effectués.

---

5. L'arrêt sur la 1<sup>re</sup> Avenue à la hauteur de la 46<sup>e</sup> Rue Est étant déplacé à la 41<sup>e</sup> Rue Est lors de l'implantation du Métrobus 803.

17. Il ressort de nos travaux que le choix d'une station tempérée repose sur l'effet attractif d'une telle installation pour encourager de nouveaux usagers à prendre le Métrobus 803 ainsi que sur le confort et la sécurité qu'elle leur offre (voir l'annexe I).

18. Afin de réaliser le projet de construction d'une station tempérée<sup>6</sup>, le RTC a retenu une firme d'architecture pour rédiger les plans et devis techniques, en collaboration avec une firme d'ingénierie. Les matériaux ont été choisis en fonction de leur aspect visuel attractif, de leur facilité d'entretien et de leur robustesse. En février 2015, ces firmes ont estimé les coûts d'une station tempérée à 716 421 \$. Aux fins de l'appel d'offres pour la construction de la station tempérée, les documents suivants ont été produits :

- devis et plan d'architecture;
- devis et plan mécanique;
- devis et plan d'électricité;
- devis et plan de structure et d'aménagement extérieur.

#### Processus d'appel d'offres

19. À la suite des précisions apportées aux plans et devis sur le plan technique, le RTC a lancé un appel d'offres public en mars 2015. Quatre offres ont été reçues. C'est la plus basse qui a été retenue. Son prix s'élève à 745 038 \$, ce qui représente un écart de 4 % par rapport à l'estimation de la firme d'architecture. L'écart de prix entre l'offre la plus basse et l'offre la plus haute est de 2,6 % (voir le tableau 4).

**Tableau 4 – Prix des offres reçues et écart de prix par rapport à l'offre la plus basse**

Offre	Prix (\$)	Écart par rapport à l'offre la plus basse (%)
1	745 038	s. o.
2	747 912	0,4
3	763 046	2,4
4	764 521	2,6

Source : Système électronique d'appel d'offres (SEAO)

20. L'analyse du processus d'appel d'offres nous amène à conclure qu'il a été réalisé adéquatement.

6. La construction d'une deuxième station tempérée a été reportée.

## Gestion des coûts

- 21.** En ce qui a trait à la gestion des coûts, un chargé de projet de la firme d'architecture devait s'assurer que les travaux étaient réalisés comme prévu et approuver les dépenses excédentaires. Les coûts réels du projet se sont élevés à 810 841 \$<sup>7</sup> (si l'on exclut principalement les coûts d'architecture et d'ingénierie). Compte tenu de la récupération des taxes, les coûts nets de construction se sont chiffrés à 740 406 \$.
- 22.** Des dépenses excédentaires de 65 803 \$ ont été autorisées, ce qui représente 8,8 % de la valeur du contrat octroyé. Ces coûts s'expliquent par des frais de décontamination non prévus, des déplacements requis d'infrastructure d'utilité publique et des changements de design.
- 23.** Pour réaliser les travaux de la station tempérée, l'entrepreneur a eu recours à dix-huit sous-traitants, qui ont donné des quittances pour plus de 507 000 \$, soit un montant représentant 63 % de la valeur du contrat octroyé.
- 24.** Nous concluons que les coûts ont été bien contrôlés et sont justifiés.

### Recommandation au Réseau de transport de la Capitale

**25.** Nous lui avons recommandé d'indiquer dans son guide de design des infrastructures les critères à respecter pour l'installation d'une station tempérée.

### Commentaires

#### Réseau de transport de la Capitale | 25 mai 2018

« [...] [Nous avons] pris connaissance du rapport de vérification (mai 2018) ainsi que de la recommandation.

Dans le *Guide de design des infrastructures*, nous ajouterons les critères requis pour l'implantation d'une station. Cette information s'ajoutera à la typologie et aux objectifs déjà présentés aux pages 82 et 84. Nous prévoyons ajuster le guide et remplacer la version actuelle sur notre site Internet vers la fin de l'année 2018. »

7. Voir l'annexe II pour le détail des dépenses.

## Annexe I – Différence entre un abribus et une station tempérée

### **Abribus<sup>8</sup>**

Abri déposé sur le sol ou sur une dalle de béton pour protéger un nombre limité de passagers. Cet équipement est produit en série et il peut être déplacé.

### **Station tempérée<sup>9</sup>**

Une station tempérée est une infrastructure d'accueil de grande capacité offrant un niveau de confort et d'accessibilité supérieur. Avec une durée de vie de 20 ans, la station tempérée est un bâtiment de grande qualité, construit sur fondations et équipée de systèmes mécaniques, électriques et informatiques. Une station tempérée possède une aire intérieure tempérée à  $\pm 8^{\circ}\text{C}$  pendant les périodes froides et une aire extérieure protégée minimalement par une marquise.

---

8. Description fournie par un chargé de projet du Réseau de transport de la Capitale.

9. Réseau de transport de la Capitale, *Guide de conception des infrastructures*, janvier 2018, p. 81.

## Annexe II – Détail des dépenses (taxes comprises)

Description	Montant (\$)
Excavation et remblayage	101 161
Coffrage, armature et béton	43 285
Acier et ouvrage métalliques	86 776
Charpenterie	6 935
Isolation	119 149
Portes et vitrerie	108 364
Revêtement	16 671
Grilles gratte-pieds	34 932
Plomberie et ventilation	40 575
Électricité	38 287
Mobilier urbain	25 294
Aménagement extérieur	5 191
Administration et profits	118 418
<b>Sous-total</b>	<b>745 038</b>
Avis de modification approuvés	65 803
<b>Total</b>	<b>810 841</b>