

Vérificateur général de la Ville de Québec

RAPPORT ANNUEL 2019

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

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.

Québec, le 10 juin 2020

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 l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chap. C-19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2019, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut le rapport de l'auditeur indépendant sur l'audit des comptes du Vérificateur général.

Veillez 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

Chapitre 1	Observations du vérificateur général.....	7
Chapitre 2	Gestion de l'aide financière octroyée par le Service du développement économique et des grands projets.....	15
Chapitre 3	Soutien judiciaire de la cour municipale de Québec	51
Chapitre 4	Octroi de contrats par le Réseau de transport de la Capitale	89
Chapitre 5	Rapport financier de la Ville et autres rapports	125
Chapitre 6	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales	135
Chapitre 7	Suivi des recommandations du rapport annuel 2016	139
Chapitre 8	Rapport d'activité du vérificateur général	143
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec	155
Annexe II	Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (RLRQ, chap. C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe	159
Annexe III	Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407 et ses modifications)	171

CHAPITRE

1

**OBSERVATIONS
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Introduction

La *Loi sur les cités et villes*¹ spécifie que le conseil de chaque municipalité de 100 000 habitants ou plus doit nommer un vérificateur général ou une vérificatrice générale. Son mandat comporte, dans la mesure qu'il ou elle juge appropriée, l'audit des états financiers, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance, appelé aussi *vérification de l'optimisation des ressources*. Son champ de compétence couvre principalement la Ville de Québec, les organismes et les personnes morales qui en font partie ainsi que les organismes qui reçoivent des subventions de 100 000 \$ ou plus de la Ville.

Le vérificateur général soumet un rapport au conseil municipal afin de rendre compte des travaux d'audit qu'il a réalisés au cours de la dernière année. Ce rapport comprend non seulement les résultats de ses travaux, mais aussi les constatations, les conclusions et les recommandations qui en découlent.

Le premier chapitre donne l'occasion au vérificateur général ou à la vérificatrice générale d'attirer l'attention du lecteur sur des enjeux ou des éléments particuliers. Dans le présent chapitre, donc, je fais le point sur le Plan directeur d'audit 2020-2022.

Enfin, trois chapitres sont consacrés aux résultats de mes travaux d'audit de performance :

- Chapitre 2 – Gestion de l'aide financière octroyée par le Service du développement économique et des grands projets;
- Chapitre 3 – Soutien judiciaire à la cour municipale de Québec;
- Chapitre 4 – Octroi de contrats par le Réseau de transport de la Capitale.

Plan directeur d'audit 2020-2022

Objet du plan d'audit

L'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*² mentionne que :

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

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.
2. *Op. cit.*

Le vérificateur général détermine donc lui-même les audits qu'il compte mener pour réaliser sa mission. Toutefois, comme le stipule l'article 107.12 de la *Loi*, le conseil municipal peut lui demander de faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Par contre, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

Le Plan directeur d'audit 2020-2022 est le résultat d'une démarche structurée visant à trouver des projets d'audit potentiels qui tiennent compte de l'ensemble des activités de la Ville et de ses organismes. Une telle approche comporte les avantages suivants :

- détermination des objets d'audit les plus pertinents traités selon le meilleur angle;
- affectation des ressources d'audit sur des sujets prioritaires ou à haut risque;
- synchronisation des audits pour intervenir en temps opportun et pour obtenir le maximum de retombées;
- constitution d'une assise solide pour mesurer la performance de l'organisation.

Le plan est basé sur les risques et sur les possibilités qui existent au moment de son élaboration. De plus, il est susceptible d'être modifié notamment pour tenir compte de faits nouveaux ou des demandes d'audits particulières du conseil municipal.

Organismes visés

Outre la Ville, les organismes liés à celle-ci sont considérés pour l'établissement du plan d'audit, soit :

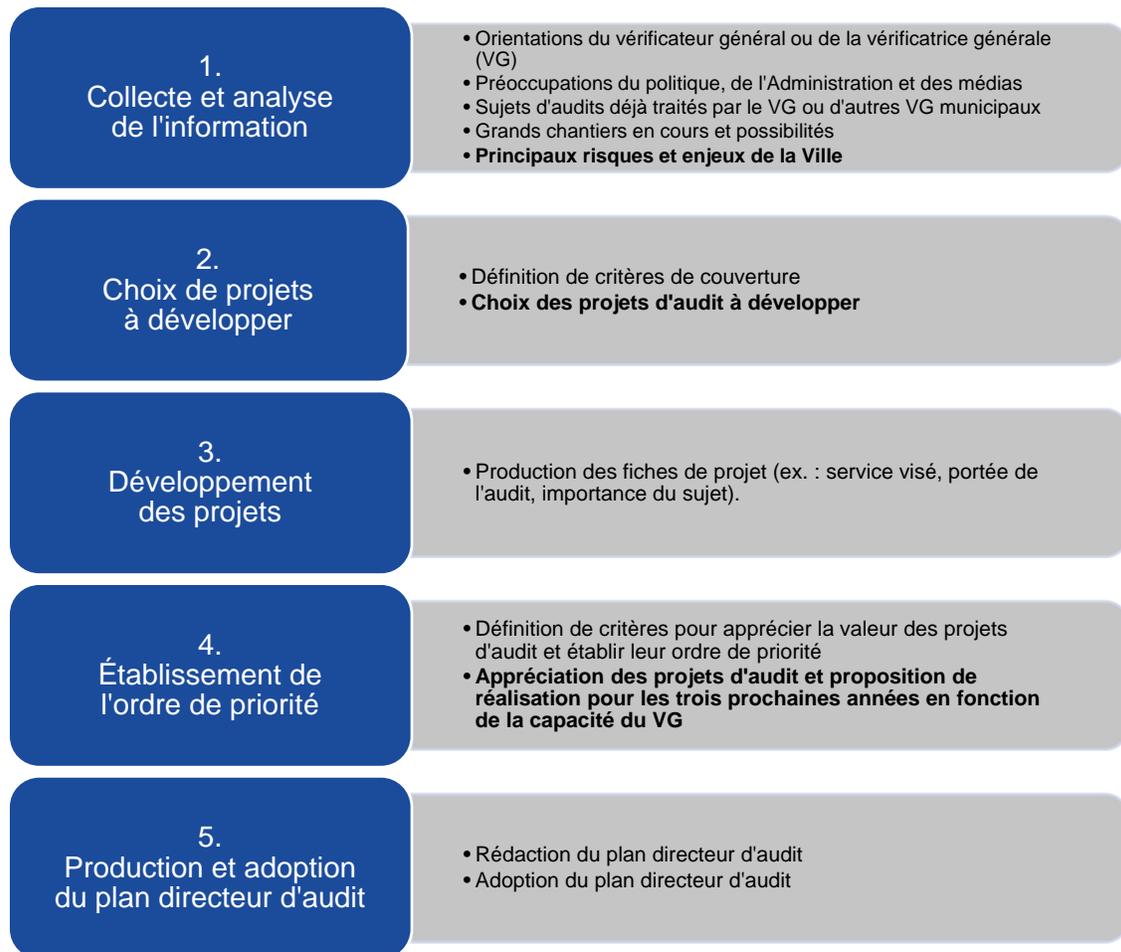
- l'Office municipal d'habitation de Québec;
- la Société municipale d'habitation Champlain;
- le Réseau de transport de la Capitale (Société de transport adapté de la Capitale).

Par ailleurs, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* (projet de loi 155), sanctionnée le 19 avril 2018, est venue élargir la portée d'intervention du vérificateur général ou de la vérificatrice générale à un ensemble d'organismes maintenant visés par les articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*.

Processus de sélection des audits

Le plan directeur d'audit de performance a été réalisé selon une démarche en cinq étapes, comme le montre le schéma suivant.

Schéma 1 – Étapes de la réalisation du plan directeur d'audit



Note : Les étapes en gras indiquent que le personnel d'audit du vérificateur général sera mis à contribution.

Cette démarche vise ultimement à établir une liste de projets d'audit et leur ordre de priorité. Comme le développement de ces projets d'audit nécessite des efforts, il faut alors déterminer un nombre optimal d'audits à mener pour couvrir les trois prochaines années. Selon les hypothèses retenues, une quinzaine d'audits seront réalisés sur une période de trois ans. Pour obtenir un choix valable de projets, nous en avons considéré trente.

Par la suite, nous nous sommes dotés de critères afin de déterminer la valeur de chaque projet tout en tenant compte de leur auditabilité et du moment opportun pour les réaliser (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Critères et sous-critères de sélection des projets d’audit

Critère	Sous-critère	Explications
Valeur	Importance de l’objet considéré	Ressources financières attribuées à l’objet Caractère sensible de l’objet Effet de levier sur d’autres activités
	Lien avec les grands enjeux de la Ville	Enjeux dégagés par le VG à la suite de sa lecture du contexte
	Incidence de l’objet considéré sur les services aux citoyens	Couche opérationnelle des fonctions de la Ville Sensibilité des citoyens au regard du service
	Risques liés à l’objet considéré	Risques d’efficacité, d’efficience et d’économie sur les plans financiers, sociaux et environnementaux Considération du niveau de maturité Lean
	Possibilités qu’offre le projet d’audit en matière de développement durable	En fonction des 16 principes et du diagnostic posé
Auditabilité	–	Complexité du sujet Disponibilité de référentiels de gestion Disponibilité d’informations fiables
Moment opportun	–	En fonction du contexte (caractère récent de grands changements, situation exceptionnelle qui mobilise le personnel, caractère saisonnier des activités, etc.)

Les projets priorisés guideront les travaux du vérificateur général pour les trois prochaines années.

Enfin, pour que le plan directeur d’audit conserve toute sa pertinence, il sera mis à jour chaque année, ce qui permettra de tenir compte des éléments suivants :

- les développements de l’année dans la gestion de la Ville;
- la réévaluation du moment opportun des projets;
- les éléments nouveaux obtenus par rapport aux projets d’audit retenus dans le plan;
- les nouvelles propositions de projets d’audit.

Cet exercice nous permettra d’intégrer de nouveaux projets au plan et de faire en sorte qu’il couvre toujours l’année en cours et les trois années subséquentes.

Travaux en cours pour publication en 2020

En 2020, nous avons poursuivi nos travaux de vigie sur le déroulement du projet de Réseau structurant de transport en commun de Québec. En lien avec le mandat que m'a confié le conseil municipal, les résultats de cette vigie seront publiés vers la fin de 2020.

Nous avons également entrepris des travaux sur le déploiement et l'utilisation des bornes de stationnement à ExpoCité. Mes observations seront rendues publiques en même temps que le rapport portant sur la vigie du Réseau structurant de transport en commun.

CHAPITRE 2

GESTION DE L'AIDE FINANCIÈRE OCTROYÉE PAR LE SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DES GRANDS PROJETS

Faits saillants

La Ville offre diverses formes de soutien aux milieux des affaires et de l'économie sociale. En date du 31 décembre 2019, près de 68 M\$ ont été octroyés à des bénéficiaires admissibles pour la réalisation de 573 projets. Le Service du développement économique et des grands projets (SDEGP) gère l'octroi de l'aide financière.

Objectif de l'audit

Déterminer si le SDEGP gère l'aide financière de façon efficiente, efficace et équitable, ainsi qu'en conformité avec ses politiques, les ententes gouvernementales et celles signées avec les bénéficiaires, puis en rend compte.

Constats

- Pour les dossiers analysés, les personnes et les projets étaient admissibles aux politiques de la Ville et, dans la très grande majorité des cas, les sommes octroyées respectaient les maximums établis.
- Vingt-huit pour cent des fiches d'analyse examinées ne comportaient pas les informations jugées nécessaires ou ces informations manquaient de cohérence. Les gestionnaires et le comité d'analyse ne disposent donc pas toujours de l'information requise pour faire une recommandation aux instances de la Ville.
- Pour 36 % des cas analysés où il y a eu un deuxième ou troisième versement, les conditions des versements n'ont pas été entièrement respectées.
- Les conditions de versements ne sont pas les mêmes entre les bénéficiaires.
- Aucun mécanisme efficient permettant de connaître les délais de traitement des demandes du processus d'octroi d'aide financière n'est en place.
- Le délai cible établi de six mois entre le moment de la réception d'une demande complète et la date du premier versement n'a pas été respecté dans 80 % des dossiers analysés.
- Des redditions de comptes sont réalisées adéquatement auprès du gouvernement provincial ainsi que des élus et élues.

Conclusions

- Le SDEGP gère l'aide financière de façon efficace ainsi qu'en conformité avec les politiques de la Ville et les ententes gouvernementales.
- Les gestionnaires devraient formaliser l'évaluation de la pertinence d'une demande avant qu'elle soit soumise au comité d'analyse.
- Des améliorations sont souhaitables en ce qui concerne les exigences et les contrôles liés aux versements des sommes aux bénéficiaires.
- Le SDEGP devrait mettre en place des mesures afin de respecter les délais cibles qu'il a établis pour traiter les demandes d'aide financière.

Recommandations

Au Service du développement économique et des grands projets

54. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les directives internes et les informations rendues publiques dans les formulaires et sur le site Internet de la Ville sont cohérentes avec l'ensemble des conditions mentionnées dans les politiques d'investissement.

55. Nous lui avons recommandé de s'assurer que chaque membre de l'équipe signe une déclaration annuelle divulguant ses liens personnels et professionnels avec des gens du milieu des affaires ou de l'économie sociale.

56. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les fiches d'analyse :

- contiennent toutes les informations nécessaires et que celles-ci y sont présentées de façon cohérente;
- sont approuvées par un ou une gestionnaire.

63. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les clauses des ententes sont adéquates et respectées à l'égard des conditions de versement et des règles de gouvernance notamment.

71. Nous lui avons recommandé de mesurer les délais de traitement de ses dossiers, de comparer ses résultats aux cibles établies et de prendre des mesures pour atteindre ses cibles tout en assurant la coordination des différents acteurs du processus.

Table des matières

Mise en contexte	25
Processus de gestion de l'aide financière.....	27
Rôles et responsabilités	30
Objectif et portée de l'audit.....	30
Résultats de l'audit	32
Analyse des demandes et octroi de l'aide financière	32
Suivi de l'aide financière octroyée.....	38
Efficiences du traitement des demandes	40
Reddition de comptes	42
Annexe I – Aide financière maximale par politique d'investissement et par volet.....	45
Annexe II – Schéma du processus de gestion des demandes d'aide financière faisant suite à un appel à projets	47
Annexe III – Schéma du processus de gestion des demandes d'aide financière autres que celles faisant suite à un appel à projets	48
Annexe IV – Objectif de l'audit et critères d'évaluation	49

Liste des sigles

CLDQ	Centre local de développement de Québec
DDEER	Division du développement de l'entrepreneuriat et des entreprises de la région
FDT	Fonds de développement des territoires
FLI	Fonds local d'investissement
MRC	Municipalité régionale de comté
OGS	Outil de gestion et de suivi
OSBL	Organisme sans but lucratif
SDEGP	Service du développement économique et des grands projets

Mise en contexte

1. Les relations entre l'administration municipale et la communauté d'affaires sont importantes dans une ville pour qu'elle soit dynamique sur le plan économique et attrayante pour les entreprises qui veulent s'y établir.

2. La Ville de Québec offre diverses formes de soutien aux milieux des affaires et de l'économie sociale, entre autres, pour favoriser la progression de la richesse collective, la création d'emplois et l'amélioration de la qualité de vie de la population. Les bénéficiaires d'une aide financière de la Ville sont principalement les personnes souhaitant démarrer une entreprise, les entreprises privées, les coopératives, les organismes sans but lucratif (OSBL) et les établissements d'enseignement. La Ville accorde aussi de l'aide financière à des partenaires qui ont la responsabilité de dynamiser, de faciliter ou de financer le développement économique de l'agglomération de Québec¹. Ces partenaires aident donc à leur tour ces milieux. Ainsi, la Ville a créé un écosystème d'innovation et de croissance, soit « un ensemble dynamique d'acteurs de divers domaines travaillant en alliance et en partenariat de façons interdépendante et complémentaire, qui contribuent à favoriser l'innovation et à générer la croissance dans [... la ville]² ».

3. Ce soutien financier provient entièrement de sommes obtenues par la Ville du gouvernement provincial, notamment dans le cadre d'ententes visant à soutenir le développement économique. La dernière entente conclue entre les deux parties en juin 2017 a permis à la Ville de recevoir 39,8 M\$ sur les 76 M\$ prévus jusqu'en 2022. Cette entente fait suite à deux autres qui se sont terminées en 2018 et pour lesquelles la Ville a obtenu 36,3 M\$.

4. De plus, comme l'ensemble des villes ou municipalités régionales de comté (MRC) de la province, la Ville de Québec a obtenu des sommes de deux fonds du gouvernement du Québec à redistribuer sous forme de prêts ou de subventions : 9,5 M\$ du Fonds local d'investissement (FLI) et 8,9 M\$ du Fonds de développement des territoires (FDT). La gestion de sommes reçues dans le cadre du FLI incombe à la Ville depuis la fermeture des activités du Centre local de développement de Québec en 2014.

1. L'agglomération de Québec regroupe les territoires des villes de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures.

2. Office québécois de la langue française, « Écosystème d'innovation et de croissance », dans Grand dictionnaire terminologique, [En ligne], 2015. [http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26520135] (Consulté le 14 février 2020).

5. Pour encadrer l'octroi de ces sommes à des partenaires et autres gens du milieu des affaires ou de l'économie sociale, la Ville de Québec a conçu et rédigé quatre politiques d'investissement au cours des dernières années, soit :

- la politique d'investissement Stratégie de développement économique, en octobre 2016;
- la Politique d'investissement pour le Fonds de développement des territoires, en octobre 2015, mise à jour en juillet 2016 et en octobre 2018;
- la Politique d'investissement pour le Fonds local d'investissement, en novembre 2015, mise à jour en juin 2016 et en décembre 2018;
- la Politique d'investissement de la Vision entrepreneuriale Québec 2023, en juin 2018.

6. Ainsi, en date du 31 décembre 2019, dans le cadre de ces quatre politiques, la Ville de Québec a reçu environ 95 M\$ en subventions et en prêt du gouvernement du Québec et en a octroyé près de 68 M\$ à des bénéficiaires admissibles pour la réalisation de 573 projets (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Soutien financier reçu et octroyé par la Ville de Québec par politique d'investissement

	Type de soutien	Montant reçu (M\$)	Montant octroyé (M\$)	Nombre de projets
Politique de la Stratégie*	Subvention	36,3	37,8**	235
Politique pour le FDT	Subvention	8,9	7,5	134
Politique pour le FLI	Prêt	9,5	2,2***	33****
Politique de la Vision	Subvention	39,8	20,4	171
Total		94,5	67,9	573

* Les montants présentés incluent les sommes de la réserve financière ACCORD Capitale-Nationale.

** Le montant octroyé est supérieur au montant reçu car les intérêts générés ont été redistribués.

*** Ce montant exclut les prêts octroyés avant 2015 par le Centre local de développement de Québec (CLDQ); il concerne donc 18 projets seulement.

**** De ce nombre, il y en a 15 dont le prêt a été octroyé avant 2015 par le CLDQ.

Source : Service du développement économique et des grands projets

7. Ces politiques précisent notamment les conditions d'admissibilité (entreprise, projet, dépenses, etc.), les critères d'évaluation des projets, les règles de gouvernance applicables et les conditions d'utilisation des sommes octroyées. Par exemple, selon les politiques en vigueur du FDT et de la Vision, si une entreprise bénéficiaire quitte l'agglomération de Québec dans les 48 mois suivant la date du dernier versement, elle doit rembourser certaines sommes que lui a versées la Ville.

8. Les politiques indiquent également l'aide financière maximale pouvant être octroyée par entreprise, par projet, par période donnée et, le cas échéant, par volet (ex. : Vitrine technologique, Artères commerciales innovantes, etc.). En ce qui concerne le FLI, dont l'aide est octroyée sous forme de prêt, le montant maximal est fixé à 300 000 \$ par entreprise par période de 12 mois. Pour les trois autres politiques, dont l'aide est accordée sous forme de subventions, le montant maximal varie selon le volet et correspond à l'atteinte d'un pourcentage des dépenses admissibles du projet jusqu'à concurrence d'un certain montant (voir l'annexe I).

9. Pour les deux politiques toujours en vigueur (FDT et Vision) pour lesquelles des subventions sont octroyées, la Ville a fixé le maximum cumulatif des aides gouvernementales reçues (y compris l'aide qu'elle octroie) pour un projet à 50 % des dépenses admissibles pour les entreprises privées et à 80 % des dépenses admissibles pour les OSBL, notamment. Elle a aussi établi un montant cumulatif maximal par période de deux ans pour l'aide financière qu'elle octroie. Pour ce calcul, une subvention est considérée à 100 % de sa valeur, alors qu'un prêt est considéré à 50 % de sa valeur. Les maximums sont donc les suivants :

- FDT : 500 000 \$, sauf pour les projets structurants;
- FLI : 500 000 \$;
- Vision : 500 000 \$, sauf pour le volet Projet majeur, Attraction d'investissements internationaux et les organismes faisant la promotion de l'entrepreneuriat.

Processus de gestion de l'aide financière

10. En 2018 et en 2019, la Division du développement de l'entrepreneuriat, des entreprises et de la région (DDEER) a reçu 723 et 788 demandes d'information ou d'aide financière. La sélection des demandes d'aide financière diffère selon qu'elles répondent à un appel à projets ou non, c'est-à-dire à une invitation à soumettre un projet innovant. Depuis l'automne 2016, la Ville de Québec lance deux fois par année l'appel à projets intitulé « Québec, ville entrepreneuriale³ » auprès d'entreprises privées ou d'économie sociale en démarrage. Les entreprises dont le projet est sélectionné peuvent obtenir jusqu'à 50 000 \$ en soutien financier. Dans les dernières années, la Ville a limité le montant total à octroyer à 750 000 \$ par appel à projets. Dans le cadre de ces appels à projets, les candidats et candidates doivent respecter une date limite pour l'envoi de leur demande.

3. Pour ces appels à projets, les sommes ont été octroyées dans le cadre de trois des quatre politiques de la Ville, soit celles du FDT, de la Vision et de la Stratégie.

Sélection des demandes d'aide financière faisant suite à un appel à projets

11. À la réception des demandes d'aide financière, la DDEER vérifie d'abord leur admissibilité. Puis, chaque demande admissible est analysée selon divers critères et se voit attribuer un pointage sur cent. Les demandes sélectionnées sont ensuite transmises au comité d'analyse qui, lui aussi, attribue une note sur cent à chacune. Les demandes retenues à la fin de cette étape sont alors soumises à une vérification diligente par la DDEER. Si les entreprises fournissent toute l'information et tous les documents exigés pour démontrer leur admissibilité à l'aide financière, leur demande est soumise de nouveau au comité d'analyse pour un dernier examen. Le comité retient alors les demandes qui obtiennent les meilleurs pointages par secteur d'activité et statut juridique (entreprises privées, OSBL, etc.). Puis, il formule une recommandation positive pour les instances de la Ville, soit le comité exécutif, afin qu'il approuve l'octroi de l'aide financière aux entreprises sélectionnées.

12. À la suite d'une recommandation positive du comité d'analyse, la DDEER prépare un sommaire décisionnel à l'intention des instances. Une fois l'aide financière autorisée par les instances, une entente est signée avec l'entreprise. Cette entente précise notamment les coûts du projet, la nature des dépenses admissibles, le pourcentage des dépenses qui sont financées par la Ville ainsi que les conditions qui doivent être remplies pour recevoir les sommes prévues.

13. Contrairement aux autres demandes d'aide financière, où une entreprise peut être conseillée avant le dépôt de sa demande, les conseils formulés par la DDEER dans le cadre de ce processus sont limités. Un schéma du processus de gestion des demandes d'aide financière faisant suite à un appel à projets est présenté à l'annexe II.

Sélection des autres demandes d'aide financière

14. Les demandes d'aide financière qui ne visent pas à répondre à un appel à projets se répartissent en deux catégories : celles faites par les partenaires, qui sont souvent récurrentes, et les autres. Les demandes des partenaires concernent généralement le financement des dépenses de fonctionnement de l'organisme, alors que les autres demandes sont plutôt liées à un projet en particulier. Cependant, le processus est le même pour les deux catégories.

15. Une personne peut communiquer avec la DDEER pour obtenir de l'information sur les possibilités qui s'offrent à elle. L'équipe répond à ses questions et évalue, au besoin, son admissibilité aux politiques de la Ville. Lorsqu'une personne ou un projet n'est pas admissible ou lorsque l'équipe juge que le projet n'est pas suffisamment élaboré et qu'il doit être retravaillé, la DDEER peut diriger la personne vers un partenaire de l'écosystème afin qu'elle obtienne de l'aide ou du financement.

16. Lorsque la personne et son projet sont admissibles, un conseiller ou une conseillère de la DDEER peut accompagner la personne dans l'avancement de son projet. Il peut s'agir d'effectuer une recherche d'investisseurs afin d'établir un montage financier ou de bonifier le projet pour que la demande réponde aux critères de la Ville. Une fois la demande suffisamment étayée, ce même conseiller rédige une fiche d'analyse qui comporte une grille de notation. Si la demande remplit les exigences attendues, la fiche d'analyse est remise aux gestionnaires de la DDEER et du Service du développement économique et des grands projets (SDEGP) ainsi qu'au comité d'analyse s'il y a lieu⁴.

17. Le comité prend connaissance de la fiche d'analyse et formule une recommandation positive, le cas échéant, pour que l'aide financière soit approuvée par les instances de la Ville, soit le conseil municipal pour une aide de plus de 100 000 \$ ou le comité exécutif pour une aide de 25 001 \$ à 100 000 \$. L'aide financière de 25 000 \$ et moins est approuvée par les gestionnaires. Le comité peut aussi refuser un projet ou demander des informations supplémentaires pour sa prochaine rencontre. Ainsi, les demandes sont reçues et analysées sur une base continue.

18. La suite du processus est le même que dans le cas d'une demande de financement faisant suite à un appel à projets. Un schéma de ce processus se trouve à l'annexe III.

Versement de l'aide financière

19. Que sa demande fasse suite ou non à un appel à projets, le ou la bénéficiaire doit remplir certaines conditions avant de recevoir le versement de l'aide financière. Généralement, il ou elle doit avoir signé l'entente et transmis à la Ville la confirmation des engagements financiers des autres investisseurs du projet pour recevoir le premier versement. En ce qui concerne les versements subséquents, le bénéficiaire doit démontrer que les dépenses réalisées correspondent aux dépenses admissibles selon l'entente, en fonction de l'avancement du projet. Pour faire ces validations, la Ville exige généralement des factures ainsi que des preuves de leur paiement.

20. Concrètement, le processus des versements débute lorsque le conseiller ou la conseillère de la DDEER avise par courriel le technicien ou la technicienne du SDEGP qu'un versement est prêt à être fait. Le technicien doit valider les conditions liées au versement de l'aide financière et préparer une note de versement qui sera signée par le conseiller et les gestionnaires. Lors du dernier versement, le conseiller ou la conseillère a la responsabilité de s'assurer que, globalement, le projet a été réalisé comme prévu. Toutefois, les validations détaillées sont déléguées au technicien ou à la technicienne.

4. Depuis novembre 2018, les demandes d'aide financière des partenaires ne sont plus transmises au comité d'analyse.

Rôles et responsabilités

21. Le SDEGP est responsable de la création et du maintien d'un environnement favorable au développement des affaires par le biais de ses trois divisions. Ce service favorise, en collaboration avec le milieu, le développement de Québec et de son agglomération dans les domaines de l'industrie, du commerce et des services. La DDEER élabore des politiques en matière de développement économique et gère l'octroi de l'aide financière. Elle fournit également des services-conseils aux personnes admissibles qui souhaitent faire une demande d'aide financière, que ce soit un prêt ou une subvention.

22. L'équipe de la DDEER est composée d'un ou une gestionnaire ainsi que de conseillers et conseillères qui ont la responsabilité d'offrir un accompagnement spécialisé aux personnes faisant une demande d'aide financière. Pour ce faire, l'équipe s'assure de la faisabilité technique et financière des projets dont elle a la responsabilité, réalise les études appropriées et propose des recommandations en tenant compte des répercussions des projets sur la ville.

23. L'équipe du SDEGP est aussi composée d'un ou une gestionnaire ainsi que de techniciens et techniciennes qui collaborent à la mise en application et au contrôle de normes et de procédures administratives, entre autres, afin de verser l'aide financière aux bénéficiaires.

24. Quant aux comités d'analyse, ils ont pour mandat d'étudier les demandes de financement et de faire une recommandation aux instances de la Ville en vue de l'octroi de l'aide financière aux personnes admissibles. Au cours des dernières années, trois comités ont été formés : un pour les projets liés à la politique Stratégie de développement économique, un pour les projets liés à la politique du FLI et un pour les projets liés à la politique de la Vision. Les membres du premier travaillent pour le gouvernement provincial ou le SDEGP, alors que les membres des deux autres sont issus du milieu des affaires et de l'économie sociale.

Objectif et portée de l'audit

25. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁵, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gestion de l'aide financière octroyée par le SDEGP. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

5. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.

26. L'audit visait à déterminer si le SDEGP réalise une gestion efficiente, efficace et équitable de l'aide financière octroyée aux bénéficiaires, en conformité avec ses politiques et les ententes visant le développement économique de l'agglomération de Québec.

27. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe IV.

28. Au cours de l'audit, nous avons rencontré l'ensemble des gestionnaires ainsi que onze employés et employées du SDEGP. Nous avons analysé 100 demandes d'information et d'aide financière reçues entre le 1^{er} janvier 2016 et le 23 juillet 2019. L'audit ne concernait pas les projets du Grand Marché de Québec, de l'aéroport international Jean-Lesage, du Littoral du Saint-Laurent, du pavillon de l'Institut nordique du Québec sur le campus de l'Université Laval ni du terminal de croisière du port de Québec.

29. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

30. Cet audit visait principalement les activités réalisées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 23 juillet 2019 en ce qui concerne les quatre politiques d'investissement mentionnées au tableau 1. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 2 juin 2020.

Résultats de l'audit

31. Le SDEGP gère l'aide financière de façon efficace ainsi qu'en conformité avec les politiques de la Ville de Québec et les ententes gouvernementales. Cependant, il devrait mieux encadrer l'analyse des demandes d'aide financière afin de garantir que les informations nécessaires sont indiquées dans les fiches d'analyse. De plus, il serait de bonne pratique de formaliser l'évaluation de la pertinence d'une demande par les gestionnaires avant qu'elle soit soumise au comité d'analyse. Des améliorations sont aussi souhaitables en ce qui concerne les exigences et les contrôles liés aux versements des sommes aux bénéficiaires. Finalement, le SDEGP devrait mettre en place des mesures afin de respecter les délais cibles qu'il s'est fixés pour le traitement des demandes.

Analyse des demandes et octroi de l'aide financière

Conformité des politiques d'investissement avec les ententes gouvernementales

32. Nous avons pris connaissance des ententes avec le gouvernement et des politiques établies et nous concluons que ces dernières contiennent toute l'information nécessaire à l'administration des sommes : les objectifs, les critères d'admissibilité en ce qui concerne les bénéficiaires et les dépenses admissibles, le niveau de contribution maximal, les exigences, les modalités d'évaluation des demandes, les moyens de suivi et de contrôle. De plus, ces politiques ont été adoptées par les instances municipales. Elles sont mises à jour périodiquement et elles sont disponibles sur le site Internet de la Ville de Québec.

Conformité des demandes avec les politiques d'investissement

33. Dans le cadre de cet audit, nous avons analysé 35 demandes d'information. Il s'agit d'appels téléphoniques ou de courriels reçus par la DDEER. Les renseignements liés à ces demandes sont consignés dans une application nommée « Outil de gestion et de suivi » (OGS).

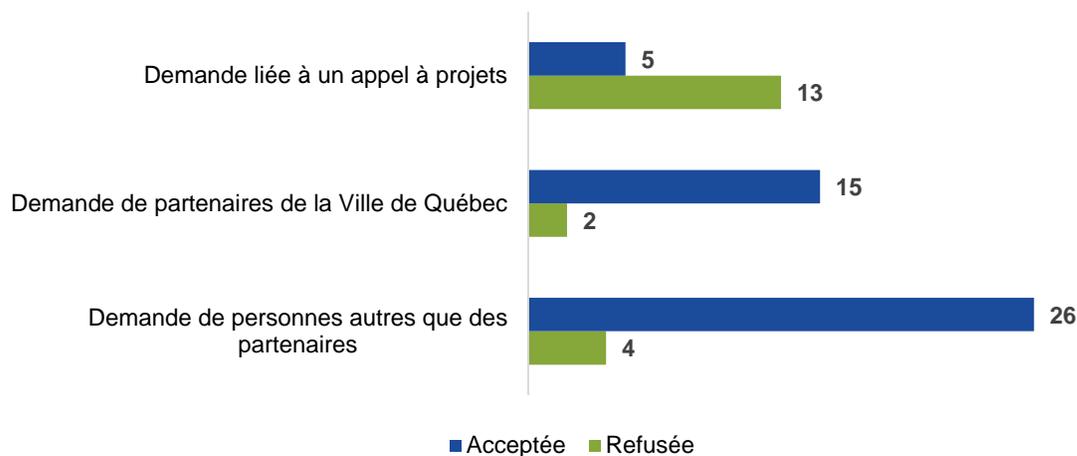
34. Nous nous serions attendus à ce que les renseignements suivants soient enregistrés dans l'OGS pour chacune des demandes reçues :

- la question posée par la personne;
- la réponse qui lui a été donnée, notamment l'admissibilité ou non de la personne et de son projet à une politique d'investissement de la Ville;
- si la personne a été dirigée vers un ou une partenaire de la Ville.

35. Or, pour plus de la moitié des demandes analysées, l'un ou l'autre de ces renseignements ne s'y trouvait pas. Cela peut s'expliquer par le fait que l'ensemble des membres de l'équipe pouvaient recevoir et traiter des demandes d'information à tout moment et qu'aucune directive n'avait été transmise à l'équipe quant à la nécessité d'enregistrer ces renseignements. En décembre 2019, la DDEER a embauché une personne et l'a mandatée pour répondre spécifiquement à ces demandes. Des consignes lui ont été transmises verbalement en ce qui a trait à l'enregistrement des renseignements liés à ces demandes dans l'OGS.

36. Nous avons également analysé 65 demandes d'aide financière : 18 répondaient à un appel à projets, 17 provenaient de partenaires de la Ville et 30 émanaient de personnes autres que des partenaires (voir le graphique 1). Parmi ces 65 demandes, 19 ont été refusées, dont 13 liées à un appel à projets. Nous jugeons que les décisions de refus de ces demandes étaient adéquates. Pour les 46 autres demandes qui ont été acceptées et pour lesquelles une aide financière a été octroyée, nous concluons que les personnes et les projets étaient admissibles aux politiques d'investissement de la Ville.

Graphique 1 – Répartition des demandes d'aide financière analysées par type et par statut



37. Pour les 46 demandes acceptées, l'aide sollicitée s'élevait à 22,7 M\$, et l'aide octroyée par la Ville, à 19 M\$, ce qui représente 84 % de l'aide sollicitée. Pour les projets liés à ces demandes, d'autres bailleurs de fonds et les bénéficiaires ont investi un total de 95 M\$. Certaines personnes ont obtenu une somme moindre que celle demandée en raison de l'atteinte du montant maximal admissible (en dollars ou en pourcentage) selon les exigences des différentes politiques et volets (voir l'annexe I). À l'inverse, d'autres ont obtenu des sommes supérieures aux sommes demandées, car leur projet a été bonifié. Pour ce qui est des partenaires, ils ont tous reçu exactement le financement demandé. En effet, ces demandes d'aide financière sont généralement récurrentes et font l'objet de discussions au sein de la DDEER bien avant leur réception sur une base annuelle.

38. Dans la très grande majorité des cas, les sommes octroyées respectaient les maximums établis dans les politiques d'investissement, notamment le maximum cumulatif des aides gouvernementales et le maximum en dollars par volet.

39. La Politique d'investissement de la Vision entrepreneuriale Québec 2023 comporte plusieurs volets, dont celui nommé « Projet majeur ». Ce volet se distingue des autres par l'importance du maximum admissible. En effet, ce volet permet aux entreprises d'obtenir une aide financière de 1 M\$ par an par projet pour une durée de trois ans, pour un maximum de 3 M\$. L'objectif de ce volet est d'encourager les investissements importants et structurants sur le territoire de l'agglomération de Québec.

40. Nous avons analysé quatre demandes du volet Projet majeur. Pour deux de ces demandes, la DDEER a octroyé environ 200 000 \$ et 300 000 \$ de moins que l'aide maximale admissible. Nous jugeons cette décision inappropriée, car elle est basée sur le fait que des sommes ont été reçues antérieurement par la personne, alors que, pour ce volet, la Politique n'indique aucune restriction à l'égard du montant maximal reçu par période de deux ans. Cette situation s'explique notamment par le fait que la fiche d'analyse ne fait pas mention de cette exception.

41. De plus, le formulaire de demande pour ce volet comporte des incongruités, car il mentionne que l'aide maximale admissible par projet est de 1 M\$, alors qu'elle est de 3 M\$ selon la politique d'investissement.

42. Un autre élément peut amener de la confusion pour ce volet, soit l'admissibilité des améliorations locatives. La politique d'investissement stipule que les améliorations locatives sont des dépenses admissibles dans le volet Projet majeur, mais la fiche d'analyse utilisée par la DDEER indique que les améliorations locatives doivent représenter moins de 50 % du coût du projet. La fiche d'analyse limite donc les dépenses liées aux améliorations locatives, alors que la politique d'investissement, elle, ne fixe pas une telle limite. Par conséquent, l'information divulguée aux entreprises peut leur laisser croire que l'ensemble des améliorations locatives sont admissibles, alors que ce n'est pas le cas. La Ville devrait assurer la cohérence de cet élément entre les divers documents.

43. D'autre part, toute l'information liée aux volets de la politique de la Vision ainsi que les formulaires y afférents se trouvent sur le site Internet de la Ville, sauf pour le volet Projet majeur. Ainsi, pour se renseigner sur ce volet, il faut communiquer avec le SDEGP ou lire la politique d'investissement. Celui-ci devrait s'assurer que toutes les informations de cette politique peuvent être consultées sur le site Web de la Ville de Québec et qu'elles concordent avec ses documents administratifs.

Processus d'analyse des demandes d'aide financière

44. Une bonne pratique pour éviter les apparences de conflit d'intérêts ou de manque d'indépendance de la part des membres d'une équipe qui octroie des sommes importantes est de faire signer une déclaration annuelle. Or le SDEGP n'a pas mis en place une telle mesure pour éviter les apparences de conflit d'intérêts lors de l'analyse des demandes ni lors du versement de l'aide financière. Cette déclaration annuelle permettrait de recenser l'ensemble des liens personnels et professionnels de l'équipe avec les gens du milieu des affaires ou de l'économie sociale. Le SDEGP clarifierait ainsi de potentielles ambiguïtés et permettrait à son ou sa gestionnaire de régler les situations de conflit d'intérêts qui se présentent en toute connaissance de cause.

45. Comme mentionné précédemment, certains projets sont présentés à un comité d'analyse dont les membres proviennent du milieu des affaires ou de l'économie sociale. Ensemble, ces membres possèdent une vaste expérience et les connaissances nécessaires pour bien jouer leur rôle. Nous avons relevé une excellente pratique au sein de ces comités : au début de chacune des séances, chaque membre déclare ou non son indépendance pour les demandes d'aide financière qui feront l'objet de discussion. Ainsi, lorsqu'un membre juge qu'il ne remplit pas le principe d'indépendance pour un projet, il quitte la séance lors des discussions et de la prise de décisions sur ce dossier.

46. Pour ce qui est des demandes d'aide financière autres que celles faisant suite à un appel à projets, chaque conseiller ou conseillère consigne l'information dans une fiche d'analyse. D'après notre analyse des demandes, jusqu'à dix-huit éléments d'information peuvent être nécessaires pour justifier l'octroi d'une aide financière par la Ville dans le cadre de ses politiques, notamment les prévisions financières détaillées, le nombre d'emplois maintenus et créés, les retombées économiques pour l'agglomération, le coût du projet ainsi que le montant et la nature des dépenses admissibles.

47. Ces éléments se retrouvaient dans l'une ou l'autre des 36 fiches d'analyse visées par cet audit. Par contre, pour certaines d'entre elles, nous jugeons que les 18 éléments ne sont pas nécessaires. C'est le cas, par exemple, de l'information sur les entreprises ou projets concurrents pour les demandes des partenaires étant donné que ces derniers ne sont pas en concurrence. Nous avons analysé les fiches pour en évaluer la qualité : nous les avons classées en trois catégories selon que les éléments jugés nécessaires figurent ou non sur la fiche et qu'ils y sont présentés de façon cohérente ou non (voir le tableau 2). Il est à noter que peu de fiches incluaient tous les éléments jugés nécessaires. Nous avons exclu les fiches des demandes liées à un appel à projets, car leur analyse est basée sur un pointage uniquement.

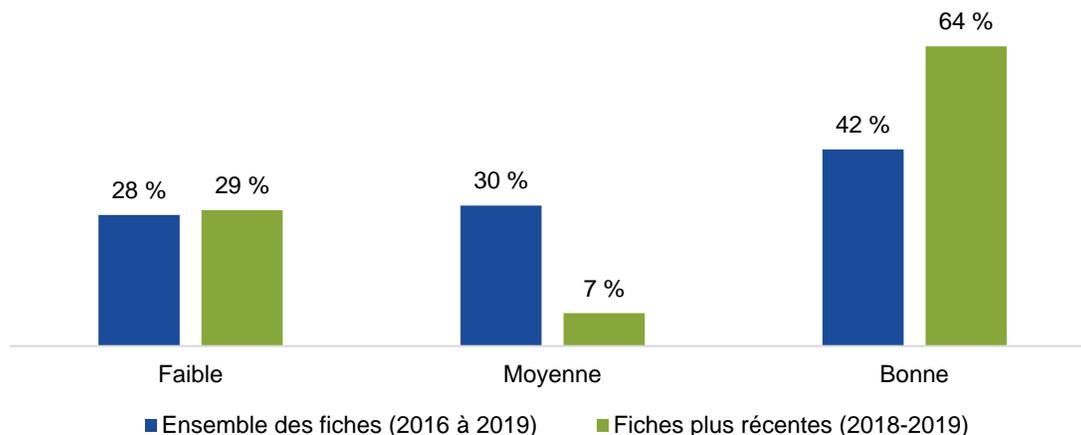
Tableau 2 – Critères d'évaluation des fiches d'analyse des demandes d'aide financière*

Catégorie	Critères d'évaluation
Bonne	Plus de 80 % des éléments d'information jugés nécessaires figurent sur la fiche et y sont présentés de façon cohérente.
Moyenne	De 60 % à 79 % des éléments d'information jugés nécessaires figurent sur la fiche et y sont présentés de façon cohérente.
Faible	Moins de 60 % des éléments d'information jugés nécessaires figurent sur la fiche ou leur présentation manque de cohérence.

* Demandes d'aide financière autres que celles liées à un appel à projets.

48. Il ressort de notre analyse que 42 % des fiches ont été jugées bonnes, 30 % ont été jugées moyennes et 28 % ont été jugées faibles (voir le graphique 2). C'est donc dire que des éléments d'information jugés nécessaires sont manquants dans la plupart d'entre elles. En revanche, nous avons constaté de meilleurs résultats pour les demandes plus récentes. En effet, si nous tenons compte des 14 demandes reçues en 2018 et en 2019 parmi toutes celles analysées, 64 % des fiches d'analyse ont été jugées bonnes, 7 % ont été jugées moyennes et 29 % ont été jugées faibles. Ces résultats démontrent que la DDEER améliore ses façons de faire et les directives données à son personnel. Toutefois, considérant que la proportion de demandes jugées faibles est restée la même de 2016 à 2019, nous estimons que la DDEER doit poursuivre ses efforts en ce sens.

Graphique 2 – Comparaison de la qualité des fiches d'analyse



49. Ces lacunes peuvent s'expliquer par le fait que la fiche d'analyse ne comporte pas de champ à remplir pour chacune des informations nécessaires. Par conséquent, les gestionnaires et le comité d'analyse ne possèdent pas toujours l'information requise pour faire une recommandation aux instances de la Ville.

50. Pour les partenaires qui obtiennent des sommes de manière récurrente, une information que nous jugeons importante et que nous avons retrouvée dans une seule des dix fiches d'analyse concernées par cet audit est la mention de l'atteinte ou non des objectifs fixés lors de la précédente entente conclue avec la Ville. Nous sommes d'avis qu'un champ devrait être ajouté dans la fiche d'analyse pour cet élément d'information.

51. L'absence de certains éléments d'information jugés nécessaires et les incohérences observées dans les fiches peuvent s'expliquer par le manque de révision de ces dernières. En effet, aucune des fiches analysées ne comportait de traces de révision ni de signature d'un ou une gestionnaire. Une autorisation officielle des fiches par un gestionnaire garantirait au comité d'analyse qu'elles contiennent tous les renseignements nécessaires. De plus, une telle mesure donnerait l'assurance aux comités d'analyse qu'un gestionnaire a approuvé le projet et validé tous les renseignements y afférents, notamment le montant de l'aide financière recommandée et les termes de l'entente.

52. La grande majorité des sommaires décisionnels analysés comportait la totalité ou la presque totalité des renseignements attendus (notamment les retombées économiques, le coût du projet et son financement et la recommandation du comité d'analyse). Les renseignements fournis aux instances sont donc adéquats. De plus, progressivement depuis février 2019, une annexe est jointe au sommaire décisionnel pour les instances. Cette annexe les renseigne davantage sur la personne qui a fait la demande d'aide financière. Dans le cas d'une entreprise, par exemple, on y indique l'année de création, le nom de l'actionnaire principal, le nom du président ou de la présidente, le nombre d'emplois actuels et créés.

53. Enfin, il convient de mentionner que pour toutes les demandes analysées, l'aide financière octroyée a été autorisée conformément à la réglementation en vigueur, et une entente a été signée entre les parties.

Recommandations au Service du développement économique et des grands projets

54. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les directives internes et les informations rendues publiques dans les formulaires et sur le site Internet de la Ville sont cohérentes avec l'ensemble des conditions mentionnées dans les politiques d'investissement.

55. Nous lui avons recommandé de s'assurer que chaque membre de l'équipe signe une déclaration annuelle divulguant ses liens personnels et professionnels avec des gens du milieu des affaires ou de l'économie sociale.

56. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les fiches d'analyse :

- contiennent toutes les informations nécessaires et que celles-ci y sont présentées de façon cohérente;
- sont approuvées par un ou une gestionnaire.

Suivi de l'aide financière octroyée

57. Selon ses politiques d'investissement, avant de procéder au versement d'une aide financière à une personne, la Ville doit s'assurer que cette dernière a rempli toutes les conditions prévues dans l'entente signée. En ce qui concerne les 40 demandes visées par cet audit pour lesquelles il y a eu un ou des versements d'aide financière, nous avons retracé la ou les notes de versement signées par l'ensemble des personnes concernées. Cependant, pour 36 % des cas où il y a eu un deuxième ou un troisième versement (8 demandes sur 22), les conditions n'ont pas été respectées. La situation est particulièrement problématique pour les demandes d'aide financière autres que celles des partenaires (7 sur 11). En effet, selon notre analyse, seulement 4 des 11 demandes, pour une aide financière totalisant 85 000 \$, avaient entièrement satisfait aux conditions du deuxième ou du troisième versement.

58. Comme le montre le tableau 3, dans la plupart des cas, la transmission des pièces justificatives adéquates pour les dépenses admissibles est une condition non respectée. C'est donc dire que certaines sommes sont versées aux bénéficiaires sans les validations nécessaires. En fait, la proportion de ces sommes sur le montant total de l'aide financière octroyée varie entre 15 % et 51 %.

Tableau 3 – Conditions de versement non respectées et montants qui y sont associés par bénéficiaire

Bénéficiaire	Condition non respectée	Montant non validé (\$)	Montant total de l'aide financière octroyée (\$)	Proportion du montant non validé (%)
A	Respecter la nature des dépenses admissibles	35 000	237 000	15
B	Transmettre des pièces justificatives adéquates pour les salaires	131 000	300 000	44
C	Transmettre des pièces justificatives adéquates pour les dépenses de location	94 000	300 000	31
D	Transmettre des pièces justificatives adéquates pour le paiement des honoraires d'un consultant ou d'une consultante	33 000	64 525	51
E	Transmettre des pièces justificatives adéquates pour les dépenses admissibles	5 000	10 000	50
F	Transmettre des états financiers dûment vérifiés	95 000	190 000	50
G	Transmettre des pièces justificatives adéquates pour les salaires Transmettre des états financiers complets	10 000	50 000	20
Total		403 000	1 151 525	35

59. Nous avons constaté qu'il n'y a pas d'uniformité dans l'analyse des conditions de versement. D'ailleurs, cinq personnes se sont succédé au poste de technicien ou technicienne en 2018 et 2019.

60. De plus, il y a lieu de se questionner sur l'équité des conditions de versement entre les bénéficiaires. Parfois on demande des factures et des preuves de paiement, parfois on demande un rapport financier des revenus et des charges réelles du projet, parfois on demande des états financiers audités ou préparés conformément aux normes comptables. En outre, la *Loi sur les cités et villes* exige que « [t]oute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers⁶ ». Une réflexion s'impose donc sur les exigences requises pour obtenir les versements.

6. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020, art. 107.9.

61. Pour les dossiers des partenaires, comme il s'agit généralement d'aide financière servant à couvrir des dépenses de fonctionnement, les conditions de versement sont notamment validées lors de l'obtention des états financiers audités et des rapports d'activités (sommaire des actions et des réalisations). De plus, pour certains partenaires plus importants, un membre de la DDEER assiste aux rencontres de leur conseil d'administration.

62. Les ententes signées incluent également d'autres clauses qui peuvent faire l'objet d'un contrôle par la Ville. Par exemple, une clause mentionne que « l'organisme s'engage à se doter et à maintenir en vigueur des règles de gouvernance décrivant, notamment, le processus d'attribution de contrats et des règles de gestion des conflits d'intérêts ». Or, pour l'ensemble des demandes concernées par cet audit, le SDEGP n'a pas obtenu les règles de gouvernance des bénéficiaires.

Recommandation au Service du développement économique et des grands projets

63. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les clauses des ententes sont adéquates et respectées à l'égard des conditions de versement et des règles de gouvernance notamment.

Efficiences du traitement des demandes

64. À la suite d'un exercice d'amélioration continue, le SDEGP s'est fixé des délais cibles pour les différentes étapes de son processus d'octroi d'aide financière. Par exemple, il a établi un délai cible de 2,5 mois entre le moment de la réception d'une demande complète et le début du processus d'approbation d'un sommaire décisionnel.

65. Cependant, le SDEGP n'a aucun mécanisme efficient pour connaître ses délais de traitement pour l'ensemble des demandes. Bien qu'il utilise un outil de gestion et de suivi (OGS) pour traiter les demandes, celui-ci présente certaines lacunes, notamment pour l'obtention d'information de gestion. En effet, cet outil ne lui fournit pas de données sur les délais de traitement des demandes, sur les sommes versées ou à verser, sur la répartition des demandes d'aide financière par volet ou par politique. Pour les deux derniers éléments, le système comptable de la Ville est en mesure de fournir ces informations.

66. Pour connaître les délais de traitement, nous avons dû les calculer à partir de l'information indiquée dans les principaux documents relatifs aux demandes, soit les formulaires, les fiches d'analyse, les notes de versement, etc. Plus précisément, nous avons calculé trois délais : deux qui sont de la responsabilité de la DDEER uniquement et un qui, selon nous, a une importance pour le ou la bénéficiaire, soit le délai entre la date de sa demande et la date du premier versement. Nous les avons ensuite comparés aux délais cibles établis par le SDEGP. Rappelons que pour obtenir un premier versement, la

personne doit généralement avoir signé l'entente et transmis à la Ville la preuve des engagements financiers des autres bailleurs de fonds de son projet.

67. Comme le montre le tableau 4, les délais cibles ne sont pas respectés pour la majorité des demandes et, dans certains cas, l'écart est important. En ce qui concerne les demandes pour lesquelles nous avons pu calculer le délai entre la date de la demande et la date du premier versement de l'aide financière, pour 20 % d'entre elles seulement, les bénéficiaires ont reçu le premier versement six mois ou moins après la date de leur demande. En moyenne, selon les dossiers analysés, le premier versement est fait aux bénéficiaires dix mois après la demande, ce qui est quatre mois de plus que la cible fixée. Il est à noter que les délais pour les demandes de partenaires sont plus longs que pour les autres demandes, incluant celles liées à un appel à projets. Or, pour un ou une bénéficiaire, recevoir les versements d'une aide financière dix mois après avoir soumis la demande peut représenter un enjeu important.

Tableau 4 – Atteinte des délais cibles établis pour les demandes d'aide financière par indicateur

Indicateur	Cible établie (en mois)	Demandes pour lesquelles la cible a été atteinte	
		Nombre*	Proportion (%)
Délai entre la date de la demande** et la date de la rencontre du comité d'analyse***	2,5	15 sur 34	44
Délai entre la date de la rencontre du comité d'analyse*** et l'approbation du sommaire décisionnel par la direction du SDEGP	1,0	11 sur 36	31
Délai entre la date de la demande** et la date du premier versement	6,0	7 sur 35	20

* Le nombre de demandes varie selon l'indicateur en raison du fait que l'information nécessaire n'était pas toujours disponible pour toutes les demandes visées par cet audit.

** Il s'agit de la date à laquelle la personne ayant fait la demande d'aide financière a signé le formulaire.

*** C'est lors de cette rencontre que le comité d'analyse accepte ou refuse la demande d'aide financière.

68. Comme mentionné précédemment, étant donné que la DDEER ne connaît pas ses délais de traitement des demandes, les causes des délais importants relevés dans le tableau 4 n'ont pu être déterminées avec précision. Une analyse détaillée des différents délais en lien avec les étapes du processus de traitement des demandes ainsi que l'identification des responsables de ces étapes seraient nécessaires pour expliquer la situation. Nous avons cependant relevé certaines causes potentielles, par exemple :

- un manque de ressources au SDEGP;
- une répartition inadéquate de la charge de travail entre les ressources du SDEGP;

- un manque de coordination des actions avec les autres services de la Ville participant au processus (notamment le Service des finances et le Service des affaires juridiques);
- une fréquence inadéquate des rencontres des comités d'analyse;
- le fait qu'un demandeur ne fournisse pas en temps opportun les documents exigés pour la suite du processus de traitement de sa demande.

69. Ainsi, certains délais du processus ne relèvent pas uniquement de l'équipe du SDEGP. Toutefois, il a un rôle de coordination à jouer auprès des différentes personnes qui participent au processus.

70. Enfin, depuis le début de 2019, le SDEGP travaille avec certains partenaires pour réaliser des ententes de financement pluriannuelles afin d'améliorer l'efficacité de son équipe, dans la mesure où ces partenaires reçoivent annuellement des sommes.

Recommandation au Service du développement économique et des grands projets

71. Nous lui avons recommandé de mesurer les délais de traitement de ses dossiers, de comparer ses résultats aux cibles établies et de prendre des mesures pour atteindre ses cibles tout en assurant la coordination des différents acteurs du processus.

Reddition de comptes

72. Selon les ententes signées avec le gouvernement du Québec, le SDEGP doit lui transmettre périodiquement une reddition de comptes. Le contenu de ces redditions est spécifié dans les ententes. Nous pouvons conclure que le SDEGP effectue des redditions de comptes conformément aux ententes signées avec le gouvernement provincial.

73. De plus, selon le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*⁷ une reddition de comptes doit être transmise périodiquement au comité exécutif de la Ville de Québec pour trois politiques, soit celles du FDT, du FLI et de la Vision. Le contenu de ces redditions est détaillé dans le règlement. Nous avons pris connaissance des redditions et nous concluons qu'elles ont été effectuées conformément au *Règlement*, mais certaines d'entre elles ont été transmises dans un délai supérieur à ce qui est exigé.

7. Ville de Québec, *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*, R.R.C.E.V.Q., chap. D-1, à jour au 1^{er} août 2019.

74. D'autre part, le SDEGP a réalisé un sondage annuel en 2018 et en 2019 auprès des entreprises ayant bénéficié d'une aide financière. Il a été envoyé par courriel à 57 et à 80 entreprises respectivement; 45 et 68 d'entre elles y ont répondu, ce qui représente un taux de participation de 79 % et de 85 %. Il est à noter que parmi les entreprises participantes au sondage de 2019, 30 avaient répondu à celui de l'année précédente.

75. Selon les principaux résultats de ce sondage, très similaires les deux années, les entreprises bénéficiaires d'une aide financière ont du succès à plusieurs égards (voir le tableau 5).

Tableau 5 – Principaux résultats du sondage réalisé par le SDEGP en 2018 et en 2019

Résultats	2018	2019
Proportion d'entreprises dont le taux de croissance de leur chiffre d'affaires est supérieur à 50 %	53 %	53 %
Proportion d'entreprises ayant créé des emplois	91 %	82 %
Nombre total d'emplois créés	312	378
Proportion d'entreprises réalisant des activités hors Québec	76 %	72 %
Proportion d'entreprises dont les exportations représentent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires	38 %	32 %
Montant total investi par la Ville de Québec	7,6 M\$	10,2 M\$
Montant total investi par les entreprises	110 M\$	115 M\$

76. Il est ainsi démontré que ces entreprises créent non seulement des emplois, mais en plus elles génèrent des investissements importants. Ainsi, le soutien de la Ville dans les milieux des affaires et de l'économie sociale engendre des retombées économiques dans l'agglomération de Québec.

Commentaires généraux

Service du développement économique et des grands projets | 11 mai 2020

« Le SDEGP prend acte du rapport et est satisfait des constats à l'effet qu'il gère les fonds de manière efficace et en conformité avec les politiques et les ententes, que le comité d'analyse et de recommandation a de bonnes pratiques et que ses actions ont un impact positif sur le développement économique de l'agglomération de Québec.

En ce qui concerne les recommandations, le SDEGP est d'accord avec elles et s'engage à les mettre en place, comme par exemple en révisant le contenu du site Internet et en améliorant ses formulaires et documents d'analyse. Il s'engage à prendre le leadership auprès des autres services impliqués quant à l'amélioration des délais. D'ailleurs, un bon exemple de ce leadership est la mise en place dernièrement du Programme d'aide d'urgence aux PME affectées par la COVID-19, pour lequel un délai de moins de 3 semaines a été suffisant pour signer l'entente gouvernementale, déployer les outils d'analyse, diffuser les informations et formulaires sur le site Internet, recevoir les premières demandes, les traiter, approuver les ententes et livrer les premiers chèques de contribution aux entreprises. »

Annexe I – Aide financière maximale par politique d'investissement et par volet

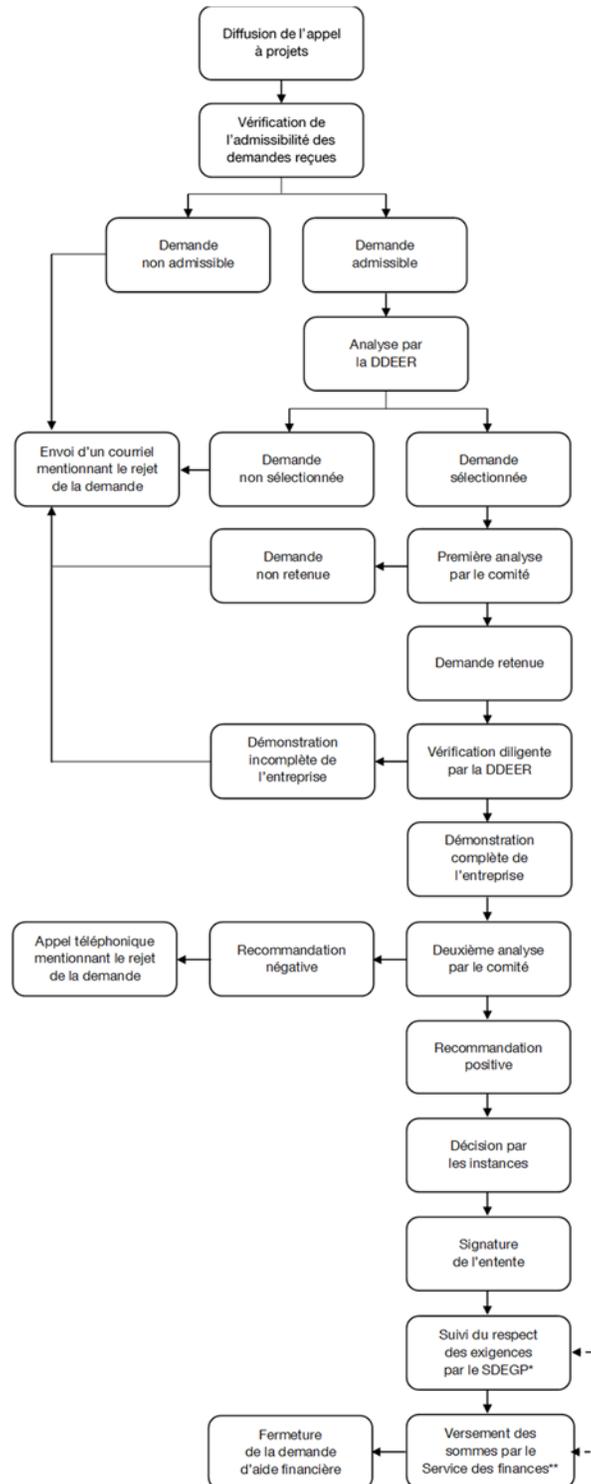
Il est à noter que le tableau n'est pas exhaustif, car il présente uniquement l'information qui concerne les demandes analysées dans le cadre de cet audit.

Volet	Aide financière maximale
Politique d'investissement Stratégie de développement économique	
Vitrine technologique	75 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 300 000 \$
Artères commerciales innovantes	75 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 150 000 \$
Bourses Élite	50 % des frais d'inscription jusqu'à concurrence de 15 000 \$
Appels à projets (cohorte 3)	50 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 50 000 \$
Infrastructure de recherche et développement	75 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 500 000 \$
Développement des entreprises technologiques du quartier Saint-Roch	25 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 500 000 \$
Soutien aux sociétés de développement commercial	100 % du budget de cotisation des membres du district jusqu'à concurrence de 50 000 \$ par année
Organismes en entrepreneuriat et en accompagnement	75 % des dépenses admissibles
Politique d'investissement pour le Fonds de développement des territoires	
Vision du développement agrotouristique et agroalimentaire de l'agglomération (OSBL ou organisme municipal)	100 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 300 000 \$ par période de 12 mois
Soutien au projet structurant	100 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 300 000 \$ par période de 12 mois
Appels à projets (cohortes 1, 2 et 4)	50 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 50 000 \$
Appels à projets – Arts, culture et patrimoine en économie sociale (cohorte 5 et les suivantes)	80 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 40 000 \$

Annexe I – Aide financière maximale par politique d'investissement et par volet (suite)

Volet	Aide financière maximale
Politique d'investissement de la Vision entrepreneuriale Québec 2023	
Appel à projets (cohorte 5 et les suivantes)	50 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 50 000 \$
Productivité et virage numérique	50 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 100 000 \$
Vitrine technologique	50 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 250 000 \$
Valo-Capitale	50 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 250 000 \$
Infrastructure de recherche et développement	50 % des dépenses admissibles de la superficie consacrée à la recherche et au développement de l'infrastructure jusqu'à concurrence de 500 000 \$
Projet majeur	50 % des dépenses admissibles, qui doivent atteindre un minimum de 5 M\$ sur 24 mois, jusqu'à concurrence de 1 M\$ par année pour un maximum de 3 ans
Soutien aux projets des regroupements de gens d'affaires	45 % des coûts admissibles du projet jusqu'à concurrence de 15 000 \$
Soutien aux organismes	80 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 1 M\$ par année pour un maximum de 3 ans

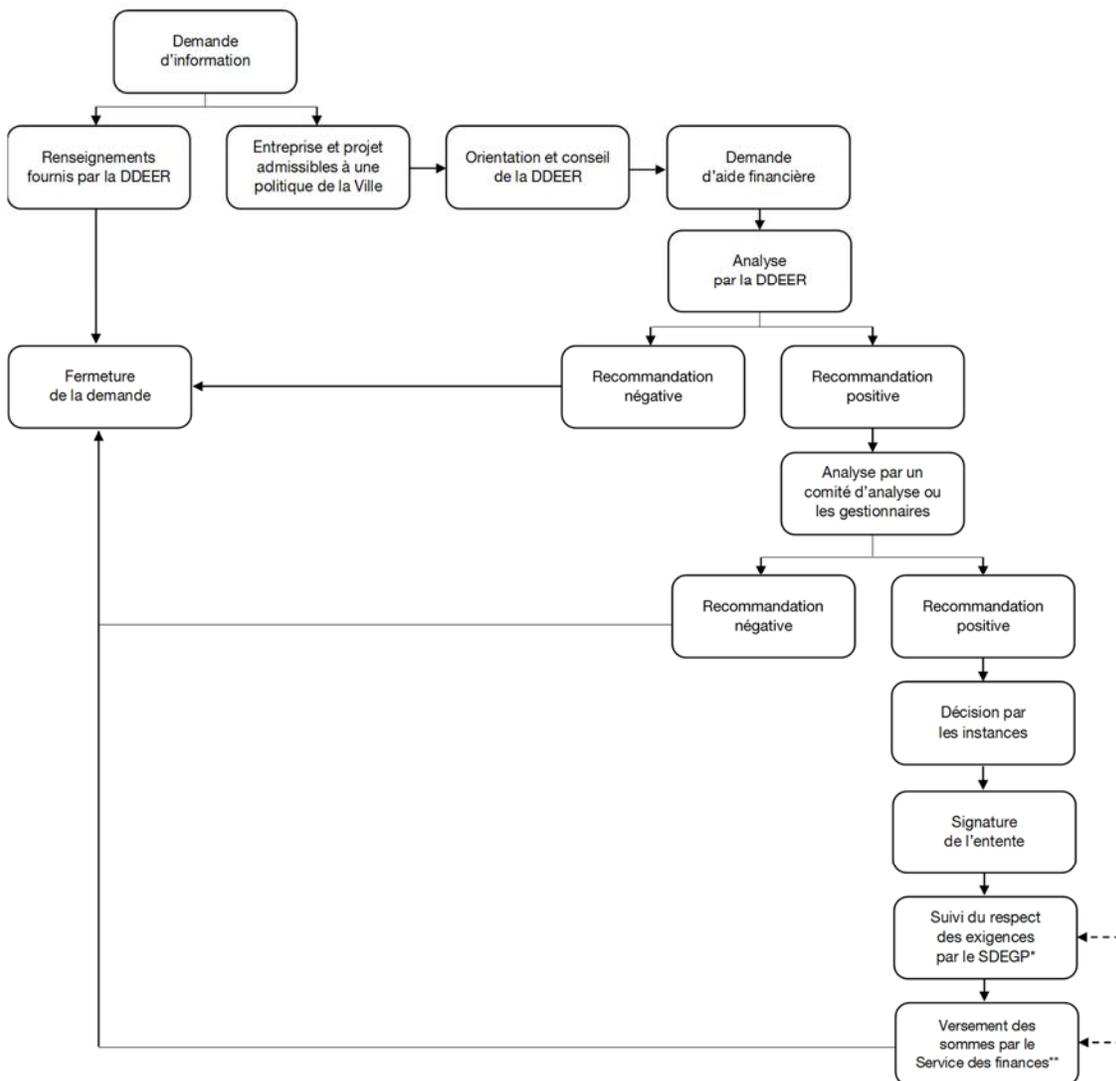
Annexe II – Schéma du processus de gestion des demandes d'aide financière faisant suite à un appel à projets



* Le SDEGP fait un suivi du respect des exigences avant chaque versement.

** La demande est fermée après le dernier versement.

Annexe III – Schéma du processus de gestion des demandes d'aide financière autres que celles faisant suite à un appel à projets



* Le SDEGP fait un suivi du respect des exigences avant chaque versement.
 ** La demande est fermée après le dernier versement.

Annexe IV – Objectif de l'audit et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de l'audit

S'assurer que le Service du développement économique et des grands projets (SDEGP) gère l'aide financière de façon efficiente, efficace et équitable, ainsi qu'en conformité avec ses politiques, les ententes gouvernementales et celles signées avec les bénéficiaires, puis en rend compte.

Critères d'évaluation

- Le SDEGP encadre l'aide financière octroyée aux acteurs du milieu au moyen de politiques et de programmes à jour, approuvés et rendus publics qui précisent les objectifs, les critères d'admissibilité, les exigences, les moyens de suivi et de contrôle ainsi que les modalités d'évaluation, le tout en conformité avec les ententes gouvernementales.
- Le SDEGP traite les demandes des acteurs en toute équité, évalue leur admissibilité à une aide financière (ou les dirige vers des partenaires) et établit la somme à octroyer pour chaque acteur bénéficiaire selon des critères clairs et précis qui tiennent compte notamment des éléments suivants :
 - les objectifs et exigences des politiques établies;
 - les risques liés à la nature du projet et à la crédibilité des éventuels bénéficiaires;
 - les retombées prévues pour l'agglomération de Québec;
 - la démonstration de la nécessité du soutien financier demandé à la Ville.
- Le comité de sélection des projets, le cas échéant, est composé de membres indépendants ayant les qualités et les informations nécessaires pour bien jouer leur rôle dans l'octroi de l'aide financière.
- Le SDEGP a mis en place des mesures pour éviter tout conflit d'intérêts ou toute apparence de conflit d'intérêts.
- Les informations fournies dans les sommaires décisionnels sont suffisantes pour soutenir les élus dans leur prise de décisions.
- L'attribution de l'aide financière est autorisée conformément à la délégation de pouvoir, et une entente est signée entre les parties.

Annexe IV – Objectif de l'audit et critères d'évaluation (suite)

- Le SDEGP traite les demandes et réalise le suivi des dossiers avec efficacité et diligence tout en s'assurant que les bénéficiaires se sont conformés aux exigences des politiques et des ententes.
- Le SDEGP effectue périodiquement une reddition de comptes aux élus, et au gouvernement provincial s'il y a lieu, quant à l'utilisation des sommes octroyées et aux retombées des projets pour l'agglomération de Québec.

CHAPITRE

3

**SOUTIEN JUDICIAIRE DE LA
COUR MUNICIPALE DE QUÉBEC**

Faits saillants

En 2018, la Ville de Québec a émis environ 204 000 constats d'infraction et la cour municipale a traité plus de 12 000 dossiers d'infraction pénale et 4 000 dossiers d'infraction criminelle. De 2015 à 2018, les revenus découlant des sanctions imposées totalisaient annuellement environ 19 M\$ pour les infractions pénales et 1 M\$ pour les infractions criminelles.

Objectifs de l'audit

- S'assurer que le Service des affaires juridiques (SAJ) gère les dossiers d'infraction pénale et criminelle de manière efficace et qu'il rend compte de ses activités.
- S'assurer que le SAJ perçoit les sommes dues par les personnes ayant commis des infractions pénales avec efficacité, efficience et équité.

Constats

- Le délai moyen mensuel de traitement des dossiers d'infraction pénale est généralement à la baisse depuis la fin de 2017. Il est d'environ 5 à 6 mois, soit bien en deçà des 18 mois fixés par la Cour suprême (arrêt Jordan).
- Seulement 181 dossiers d'infraction pénale et 3 dossiers d'infraction criminelle ont fait l'objet d'une requête en arrêt des procédures pour délai déraisonnable acceptée par le ou la juge.
- Les constats d'infraction sont gérés selon les étapes indiquées dans le *Code de procédure pénale*. De plus, les amendes et les tarifs imposés correspondent à ceux prescrits par la loi ou le règlement en vigueur au moment de l'imposition.
- Près de 90 % des comptes à recevoir sont encaissés après 3 ans et ce pourcentage dépasse 95 % après 8 ans. Les mesures de recouvrement respectent les bonnes pratiques.
- Il est fastidieux pour le SAJ de fermer un dossier faisant état d'un solde impayé compte tenu des critères à respecter.
- Beaucoup d'efforts sont mis sur des dossiers pour lesquels les chances de recouvrer les sommes dues sont faibles. La proportion des comptes qui ont entre 6 et 10 ans d'âge et pour lesquels les probabilités de recouvrement sont faibles se situe à plus de 50 %.

Conclusions

- Le SAJ gère les dossiers d'infraction pénale et criminelle de manière efficace. Il a mis en place les mesures correctives nécessaires lorsque les délais de traitement des dossiers devaient être raccourcis.
- Le SAJ perçoit les sommes dues par les personnes ayant commis des infractions pénales avec efficience, efficacité et équité, tout en respectant la réglementation.
- Le SAJ devrait analyser la *Politique de gestion de la fermeture de certains dossiers au Service du greffe de la cour municipale* notamment en fonction de l'expérience acquise dans l'application de celle-ci et, s'il y a lieu, faire les représentations requises auprès des autorités de la Ville pour qu'elle soit modifiée.

Recommandations

Au greffier

159. Nous lui avons recommandé de transmettre toute l'information exigée aux personnes concernées conformément à la *Loi sur les cours municipales*.

Au Service des affaires juridiques

160. Nous lui avons recommandé d'analyser la *Politique de gestion de la fermeture de certains dossiers au Service du greffe de la cour municipale* afin de s'assurer qu'elle est adaptée à l'expérience qu'il a acquise et au contexte dans lequel il évolue et, s'il y a lieu, de faire les représentations requises auprès des autorités de la Ville pour qu'elle soit modifiée.

161. Nous lui avons recommandé de suivre sa performance quant au recouvrement des sommes dues et de rendre compte de cette performance.

Table des matières

Mise en contexte	61
Traitement des dossiers d'infraction pénale.....	63
Traitement des dossiers d'infraction criminelle	63
Délai de traitement	64
Perception des amendes	64
Portrait financier en matière pénale et criminelle	65
Rôles et responsabilités	67
Objectifs et portée de l'audit.....	68
Résultats de l'audit	70
Gestion des dossiers d'infraction pénale	70
Gestion des dossiers d'infraction criminelle	74
Perception des sommes dues.....	77
Annexe I – Processus de traitement des infractions pénales	84
Annexe II – Processus de traitement des infractions criminelles	85
Annexe III – Processus de recouvrement pour les dossiers d'infraction pénale.....	86
Annexe IV – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation	87

Liste des sigles

SAJ Service des affaires juridiques

SAAQ Société de l'assurance automobile du Québec

Mise en contexte

77. La cour municipale de la Ville de Québec a deux centres de services et quatre salles d'audience, où siègent sept juges et un juge-président ou une juge-présidente. Elle a compétence pour instruire les affaires pénales et criminelles ainsi que certaines affaires civiles dont l'infraction ou le différend a eu lieu sur le territoire de Québec, de L'Ancienne-Lorette ou de Saint-Augustin-de-Desmaures.

78. En matière pénale, les constats d'infraction¹ sont principalement délivrés lorsqu'un citoyen ou une personne morale contrevient aux règlements municipaux et aux lois québécoises comme le *Code de la sécurité routière*². En voici quelques exemples : se stationner dans un lieu interdit, conduire à une vitesse supérieure à celle permise, mendier. Un constat d'infraction peut être émis par un policier, un préventionniste, un inspecteur ou un agent de l'une des villes où la cour municipale de Québec exerce sa juridiction, du Réseau de transport de la Capitale ou de la Communauté métropolitaine de Québec, lorsqu'il est dans l'exercice de ses fonctions.

79. En 2018, la Ville de Québec a émis environ 204 000 constats d'infraction (voir le tableau 1). Pour la majorité des constats, le citoyen ou la personne morale a plaidé coupable, soit par la transmission d'un plaidoyer de culpabilité ou par le paiement complet de l'amende et des frais y afférents. Pour un certain nombre de constats, le citoyen ou la personne morale ne s'est pas manifesté et pour environ 5 % des cas, un plaidoyer de non-culpabilité a été transmis au greffe de la cour municipale.

Tableau 1 – Nombre de constats d'infraction émis en 2018 selon les lois ou règlements visés

Lois ou règlements visés	Nombre*
Règlements municipaux relatifs à la circulation et au stationnement	126 500
<i>Code de la sécurité routière</i>	66 000
Règlements municipaux autres que ceux relatifs à la circulation et au stationnement	10 800
Lois autres que le <i>Code de la sécurité routière</i>	700
Total	204 000

* Les nombres ont été arrondis à la centaine.

Source : Service des affaires juridiques

1. Ce terme est utilisé seulement pour les infractions pénales.

2. Québec, *Code de la sécurité routière*, RLRQ, chap. C-24.2, à jour au 1^{er} février 2020.

80. En matière criminelle, la cour municipale entend une partie des infractions visées par le chapitre XXVII du *Code criminel*³, soit les infractions criminelles condamnables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Par exemple, les conduites avec les facultés affaiblies n'ayant pas causé de lésions corporelles ou la mort, les vols de moins de 5 000 \$ et les voies de fait simples.

81. En matière civile, la cour municipale de Québec traite les litiges relatifs aux taxes foncières ou aux droits de mutation impayés, les recours concernant une licence exigible par la Ville et les recours de moins de 30 000 \$ en rapport avec la location de biens meubles ou immeubles dont le propriétaire est la Ville de Québec, de L'Ancienne-Lorette ou de Saint-Augustin-de-Desmaures.

82. En 2018, la cour municipale a traité plus de 12 000 dossiers d'infraction pénale, 4 000 dossiers d'infraction criminelle et 14 dossiers d'affaires civiles. Ces dossiers ont été entendus en salle de cour. Il s'est tenu environ 1 600 séances à la cour municipale, et ce, de jour, de soir et de fin de semaine. Lorsque la personne morale ou le citoyen ne s'est pas manifesté, qu'il a effectué un paiement partiel ou encore qu'il a transmis un plaidoyer de non-culpabilité mais ne s'est pas présenté à l'audience, un jugement par défaut est rendu en l'absence de la personne morale ou du citoyen. Il y a eu environ 30 000 jugements par défaut. Selon la catégorie d'infraction, les jugements par défaut sont traités par les juges ou par les juges de paix⁴.

83. Différentes lois et différents règlements encadrent les activités de la cour municipale, notamment la *Loi sur les cours municipales*⁵, le *Code de procédure pénale*⁶, le *Code de procédure civile*⁷, le *Code criminel*⁸ et le *Tarif judiciaire en matière pénale*⁹.

84. Il y a 89 cours municipales au Québec¹⁰. La cour municipale de Québec est parmi les trois cours municipales¹¹ où siègent des juges à titre exclusif. Un juge à titre exclusif exerce ses fonctions à temps plein et de façon exclusive dans une cour placée sous l'autorité d'un juge-président. Ce sont des juges à la séance qui siègent dans les 86 autres cours municipales du Québec. Ces juges peuvent aussi tenir séance dans les trois cours municipales où siègent des juges à titre exclusif. En 2018, 16 de ces cours ont traité, en plus des dossiers d'infraction pénale, des dossiers d'infraction criminelle.

3. Canada, *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, chap. XXVII, à jour au 4 mai 2020.

4. Il s'agit d'employés de la Ville de Québec qui ont été nommés par le ou la ministre de la Justice. Le ou la juge de paix peut rendre un jugement dans certains dossiers pénaux.

5. Québec, *Loi sur les cours municipales*, RLRQ, chap. C-72.01, à jour au 1^{er} février 2020.

6. Québec, *Code de procédure pénale*, RLRQ, chap. C-25.1, à jour au 1^{er} février 2020.

7. Québec, *Code de procédure civile*, RLRQ, chap. C-25.01, à jour au 1^{er} février 2020.

8. *Op. cit.*

9. Québec, *Tarif judiciaire en matière pénale*, RLRQ, chap. C-25.1, r. 6, à jour au 1^{er} février 2020.

10. Cour du Québec, Rapport annuel 2018 : cours municipales du Québec, [PDF], 2019, p 9. [http://www.tribunaux.qc.ca/c-municipales/Documentation/RapPublicCoursMun_2018.pdf] (Consulté le 29 janvier 2020).

11. Les deux autres cours sont celles de Montréal et de Laval.

Traitement des dossiers d'infraction pénale

85. À partir de la signification du constat, c'est-à-dire à partir du moment où le constat d'infraction a été remis au contrevenant¹², ce dernier a 30 jours pour enregistrer un plaidoyer de culpabilité ou de non-culpabilité. Dans le cas des infractions aux règles de la circulation routière et du stationnement, le Service des affaires juridiques (SAJ) envoie un avis de rappel lorsque la contrevenante ou le contrevenant ne s'est pas manifesté. Cet avis précise que la somme est due immédiatement. Lorsque ni le plaidoyer ni le total de l'amende et des frais réclamés n'est transmis au SAJ, le contrevenant est réputé avoir transmis un plaidoyer de non-culpabilité. Il sera alors jugé par défaut, sans autre avis, et une décision sera rendue en son absence. Des frais additionnels s'ajouteront alors au montant initial du constat d'infraction.

86. Si le contrevenant ou la contrevenante transmet un plaidoyer de non-culpabilité, il ou elle reçoit par courrier un avis d'audition lui indiquant l'endroit, la date et l'heure de l'audition de sa cause. Il est possible pour le contrevenant de faire une demande de remise d'audience si, en raison de motifs sérieux, il ne peut être présent à la date fixée. À la date prévue initialement pour l'audition, le ou la juge acceptera ou refusera sa demande. Un schéma du processus de traitement des dossiers d'infraction pénale est présenté à l'annexe I.

Traitement des dossiers d'infraction criminelle

87. En matière criminelle, le procureur ou la procureure analyse les dossiers transmis par le service de police afin de déterminer si des accusations devraient être portées ou non contre les personnes suspectées. Si le procureur détermine qu'une infraction est commise, il porte des accusations, sinon il refuse la plainte. Si des accusations sont portées contre la personne, elle doit comparaître devant la cour et entendre les accusations qui pèsent contre elle. Ce type d'audition est nommée « comparution ». L'accusé peut par la suite prendre connaissance de la preuve et faire connaître sa décision au regard du plaidoyer. Ce type d'audition est nommée « orientation ». La personne accusée peut s'avouer coupable ou nier sa culpabilité et aller à procès. Si elle est reconnue coupable de l'infraction au terme de son procès, les parties font généralement des représentations sur la peine. Un schéma du processus de traitement des dossiers d'infraction criminelle est présenté à l'annexe II.

12. Dans le *Code de procédure pénale*, le contrevenant est désigné comme étant le défendeur.

Délai de traitement

88. En ce qui concerne le délai de traitement entre le dépôt des accusations et la conclusion du procès, la Cour suprême du Canada a fixé un plafond de 18 mois pour les affaires instruites devant une cour provinciale et de 30 mois pour celles instruites devant la Cour supérieure. Prononcée le 8 juillet 2016, cette décision est connue sous le nom d'« arrêt Jordan¹³ ». Les cours municipales sont aussi assujetties à cette décision. Dans le cas des infractions pénales, le délai commence à la date de signification du constat d'infraction, et pour les infractions criminelles, il s'agit de la date où la dénonciation a été autorisée par un ou une juge de paix. Le temps de délibéré des juges et certains reports demandés par la défense ne sont pas considérés dans le calcul du délai.

Perception des amendes

89. Dans le cas des infractions pénales, le contrevenant ou la contrevenante a 30 jours pour effectuer le paiement de l'amende et des frais y afférents, et ce, à partir de la signification du constat. Dans les cas où le contrevenant a transmis un plaidoyer de non-culpabilité ou est réputé avoir transmis un plaidoyer de non-culpabilité, une audition est fixée et un jugement sera rendu. S'il est déclaré coupable, le défendeur aura 30 jours pour effectuer le paiement de l'amende et des frais y afférents à compter du dépôt du verdict de culpabilité rendu par le juge ou le juge de paix.

90. Si la contrevenante ou le contrevenant ne s'est pas manifesté après 30 jours, le SAJ transmet un avis de jugement. Cet avis explique au contrevenant que s'il est en défaut de paiement à l'échéance inscrite sur le document, ses biens et son salaire pourraient faire l'objet d'une saisie. Cet avis précise également que dans le cas d'une infraction aux règles de la circulation routière et du stationnement, la cour municipale avisera la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) afin qu'elle puisse, conformément au Code de la sécurité routière, suspendre le permis de conduire, le droit d'immatriculer un véhicule ou de faire toute transaction associée à la vente ou à l'achat d'un véhicule. Lorsque la somme due est acquittée, le percepteur ou la perceptrice doit aviser sans délai la SAAQ afin que le contrevenant puisse récupérer ses droits.

91. De plus, à tout moment dans le processus de perception, la contrevenante ou le contrevenant peut conclure une entente de paiement. Cependant, si elle ou il ne la respecte pas, le processus reprend son cours.

92. Si le percepteur ou la perceptrice a des raisons de croire que la saisie ne permettra pas de recouvrer les sommes dues par le défendeur, il ou elle doit, dans la mesure de la disponibilité des programmes de travaux compensatoires, lui offrir de payer les sommes dues au moyen de tels travaux¹⁴.

13. Canada, *R. c. Jordan*, [En ligne], 2016 CSC 27. [<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/16057/index.do>] (Consulté le 5 décembre 2019).

14. Québec, *Code de procédure pénale*, RLRQ, chap. C-25.1, à jour au 1^{er} février 2020, art. 333.

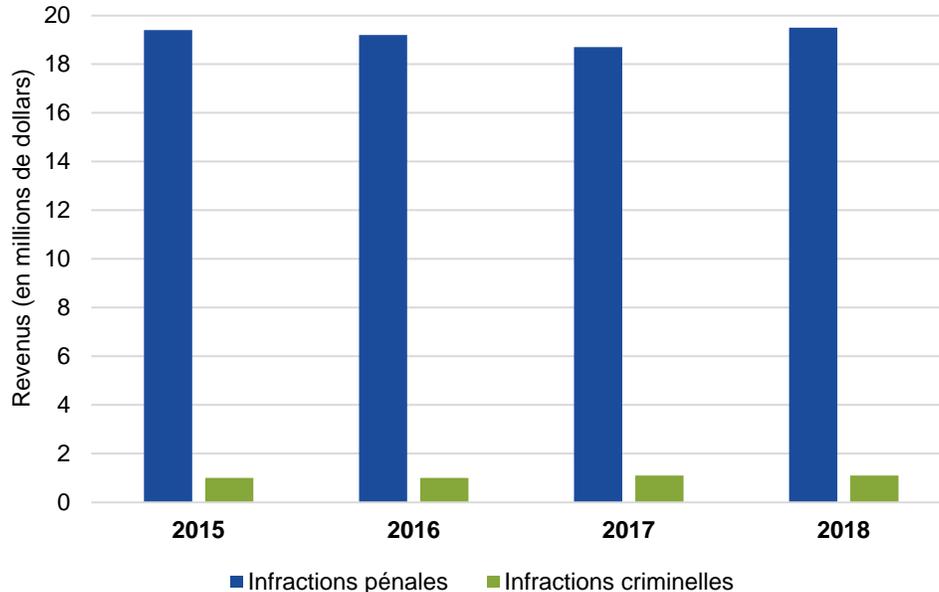
93. Lorsque le défendeur ou la défenderesse ne respecte pas son engagement à effectuer des travaux compensatoires ou s'il refuse un tel engagement, le percepteur peut demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement. Toutefois, une peine d'emprisonnement ne peut être demandée pour les infractions aux règles de la circulation routière et du stationnement. Un schéma du processus de recouvrement pour les dossiers d'infraction pénale est présenté à l'annexe III.

Portrait financier en matière pénale et criminelle

94. En 2019, le budget du soutien judiciaire de la cour municipale de Québec était de 3,4 M\$. Ce budget sert principalement à couvrir le paiement des salaires et des avantages sociaux et il ne comprend pas le budget réservé à la magistrature, c'est-à-dire, dans le contexte, aux juges de la cour municipale.

95. Les revenus découlant des sanctions imposées (c.-à-d. les amendes et les frais sur amendes) à la suite d'infractions pénales sont beaucoup plus élevés que ceux provenant des sanctions imposées pour des infractions criminelles. En effet, comme le montre le graphique 1, de 2015 à 2018, ils totalisaient annuellement plus ou moins 19 M\$ pour les infractions pénales et 1 M\$ pour les infractions criminelles.

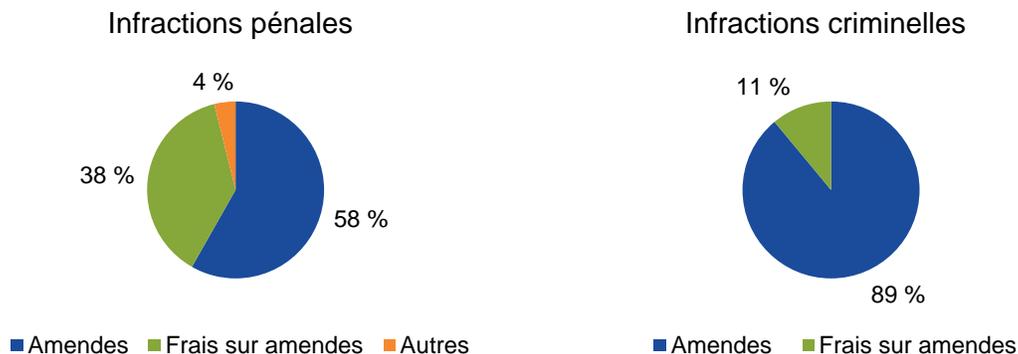
Graphique 1 – Revenus annuels découlant des sanctions par type d'infraction, de 2015 à 2018



Source : Service des finances

96. Ces revenus se répartissent principalement en deux : les amendes et les frais sur amendes. Pour les infractions pénales, les frais sur amendes représentent près de 40 % des revenus totaux de 2018 (voir le graphique 2).

Graphique 2 – Répartition des revenus annuels de 2018 qui découlent des sanctions par type d'infraction et par catégorie

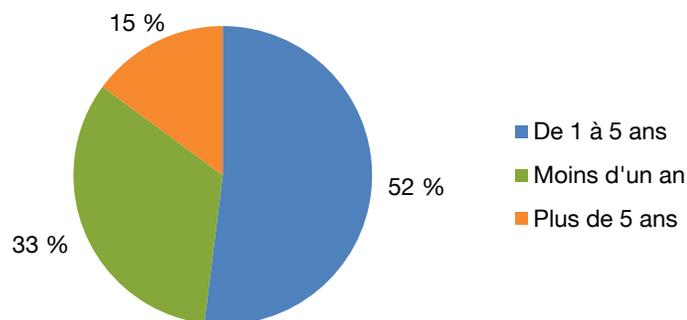


Source : Service des finances

97. Au 31 décembre 2018, le solde des comptes à recevoir, c'est-à-dire les sommes à recouvrer des personnes sanctionnées d'une amende, s'établissait à 26 799 921 \$ pour 117 697 dossiers. Le montant moyen de ces dossiers était de 228,17 \$. Près de 85 % du solde des comptes se situait entre 1 \$ et 800 \$. Le solde des deux comptes les plus importants s'élevait à 12 500 \$.

98. En ce qui concerne l'âge des comptes à recevoir, soit le temps écoulé depuis que la personne a été sanctionnée d'une amende dont le montant n'a pas encore été réglé, il se situe généralement à 5 ans ou moins mais il peut aller jusqu'à plus de dix ans. Au 31 décembre 2018, pour les sanctions imposées à la suite d'infractions pénales et criminelles entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2018, il était de moins d'un an pour 33 % des comptes, de 1 à 5 ans pour 52 % des comptes et de plus de cinq ans pour 15 % des comptes (voir le graphique 3).

Graphique 3 – Répartition des comptes à recevoir au 31 décembre 2018* selon leur âge



* Comptes à recevoir pour les sanctions imposées entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2018 pour des infractions pénales et criminelles.

Source : Service des affaires juridiques

99. En février 2015, le conseil municipal et le conseil d'agglomération de Québec ont adopté la *Politique de gestion de la fermeture de certains dossiers au Service du greffe de la cour municipale* et ont autorisé la fermeture de divers comptes pour les années 2006 à 2014. Selon cette politique, neuf situations permettent la fermeture d'un dossier, notamment lorsque le solde dû est minime, lorsque le débiteur est décédé ou encore lorsqu'il est atteint d'une incapacité physique et mentale non réversible l'empêchant d'effectuer des travaux compensatoires.

Rôles et responsabilités

Magistrature

100. La *Loi sur les cours municipales* indique que « [l]es cours municipales et les juges qui les composent relèvent de l'autorité du juge en chef adjoint de la Cour du Québec responsable des cours municipales¹⁵ ». Cette loi précise aussi la fonction du juge-président ou de la juge-présidente, qui est « de coordonner et de répartir le travail des juges affectés à la cour, de distribuer les causes et de voir à la fixation des séances de la cour¹⁶ ». Le mandat du juge-président est de sept ans et il ne peut être renouvelé consécutivement. Les juges ainsi que le juge-président sont nommés par le gouvernement. Un juge municipal est nommé parmi les avocats et avocates ayant exercé leur profession pendant au moins 10 ans. La magistrature est indépendante de la Ville de Québec. Son budget était de 2,5 M\$ en 2019.

Greffier de la cour municipale

101. Les tâches du greffier ou de la greffière sont définies par la *Loi sur les cours municipales*. Elles consistent notamment à :

- recevoir les serments;
- lancer les assignations ou les citations à comparaître de témoins;
- assister le ou la juge lors des audiences;
- vérifier et à approuver les frais judiciaires, y compris les comptes d'huissiers;
- assurer la garde des archives.

102. Le greffier ou la greffière peut déléguer certains actes, ce qui est fait à l'égard des greffiers-audienciers qui assistent les juges lors des séances de cour. Dans l'exercice de ses fonctions, le greffier adjoint ou la greffière adjointe a les mêmes pouvoirs que le greffier.

15. Québec, *Loi sur les cours municipales*, RLRQ, chap. C-72.01, à jour au 1^{er} février 2020, art. 24.1.

16. *Ibid.*, art. 25.1.

Service des affaires juridiques

103. Le Service des affaires juridiques (SAJ) fournit à la Ville de Québec le soutien juridique nécessaire et représente ses intérêts devant les instances judiciaires ou quasi judiciaires, lorsque requis. Depuis le 3 juillet 2019, le SAJ relève de la Direction générale.

104. Le 1^{er} juin 2018, le Service du greffe de la cour municipale a été intégré au SAJ. Avant cette date, il relevait de la Direction générale adjointe de la qualité de vie urbaine. À ce titre, le SAJ voit au traitement des dossiers d'infraction. Il assure le cheminement des dossiers devant le tribunal, perçoit les amendes et voit à l'exécution des décisions rendues.

105. L'équipe du soutien judiciaire de la cour municipale est composée d'un directeur de division, d'un greffier adjoint, de greffiers-audienciers, de percepteurs des amendes, de commis et de techniciens-coordonnateurs.

106. Les percepteurs des amendes sont nommés par le ou la ministre de la Justice du Québec et leurs pouvoirs sont notamment accordés par le *Code de procédure pénale*. En plus d'effectuer diverses tâches liées au service à la clientèle, ils veillent, entre autres, à la perception des amendes, que ce soit en négociant des ententes de paiement, en effectuant des offres de travaux compensatoires ou en forçant l'exécution des jugements par la saisie, par exemple.

107. Les commis aussi effectuent des tâches reliées à la perception, tel l'envoi des avis de jugement et des avis de non-paiement d'amende à la SAAQ ainsi que l'encaissement des chèques reçus par courrier.

108. Des techniciens-coordonnateurs et techniciennes-coordonnatrices supervisent le travail des greffiers-audienciers, des percepteurs des amendes et des commis.

Objectifs et portée de l'audit

109. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*¹⁷, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur le soutien judiciaire de la cour municipale de Québec. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

110. Notre audit visait à déterminer si le SAJ gère les dossiers d'infraction pénale de la cour municipale de façon sécuritaire, tout en respectant la réglementation. Il visait aussi à déterminer si le SAJ traite les dossiers d'infraction pénale et criminelle dans des délais raisonnables et s'il perçoit les sommes dues par les personnes ayant commis des

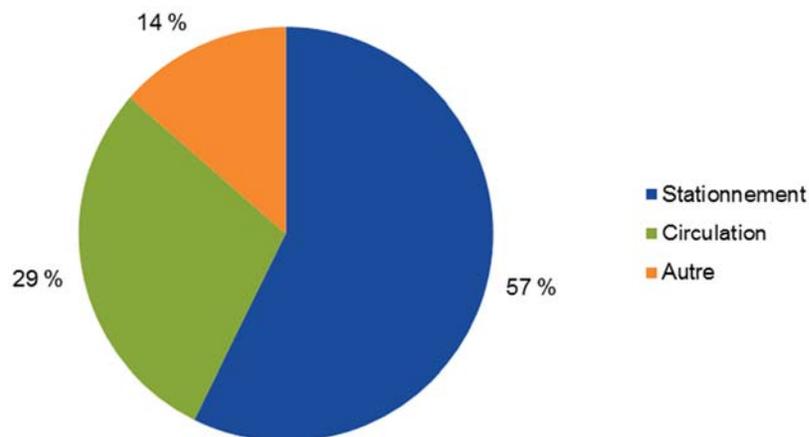
17. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.

infractions pénales avec efficacité et efficience, tout en s'assurant de l'équité dans le traitement des dossiers.

111. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe IV.

112. Au cours de l'audit, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du SAJ ainsi que la juge-présidente de la cour municipale de Québec. Nous avons analysé 96 dossiers d'infraction pénale, dont les infractions ont eu lieu entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018. Plus de la moitié concernent des infractions aux règlements du stationnement (voir le graphique 4). Par ailleurs, parmi les dossiers analysés, 61 se sont rendus aux mesures de perception. Dans le cas où le contrevenant ou la contrevenante avait plus d'un dossier d'infraction, nous avons consulté des dossiers supplémentaires. De plus, nous avons analysé la composition des comptes à recevoir et les délais de traitement des dossiers d'infraction pénale et criminelle. Enfin, nous avons mené un travail d'audit sur la sécurité de l'information, dont les résultats ont été communiqués aux responsables concernés.

Graphique 4 – Répartition des dossiers analysés par catégorie



113. Notre audit a porté principalement sur les infractions pénales parce qu'elles constituent la majorité des infractions commises sur le territoire de la ville de Québec et parce que le SAJ effectue plusieurs tâches administratives en lien avec ces infractions.

114. Les affaires civiles ont été exclues de nos travaux étant donné qu'il y a seulement quatorze dossiers de ce type qui ont été traités par le SAJ en 2018. Enfin, l'audit ne visait pas à remettre en question l'acte judiciaire ni les décisions de la cour municipale.

115. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

116. Cet audit visait principalement les activités effectuées entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 3 juin 2020.

Résultats de l'audit

117. Le SAJ gère les dossiers d'infraction pénale de manière efficace, selon la réglementation et il mesure sa performance. Il a mis en place les mesures correctives nécessaires lorsque les délais de traitement des dossiers devaient être raccourcis.

118. Le SAJ gère les dossiers d'infraction criminelle de manière efficace, il a mis en place les mesures correctives lorsque nécessaire et il rend compte de sa performance à la juge-présidente.

119. Le SAJ perçoit les sommes dues par les personnes ayant commis des infractions pénales avec efficience, efficacité et équité, tout en respectant la réglementation. Le SAJ devrait cependant analyser la *Politique de gestion de la fermeture de certains dossiers au Service du greffe de la cour municipale* notamment en fonction de l'expérience acquise dans l'application de celle-ci et, s'il y a lieu, faire les représentations requises auprès des autorités de la Ville pour qu'elle soit modifiée.

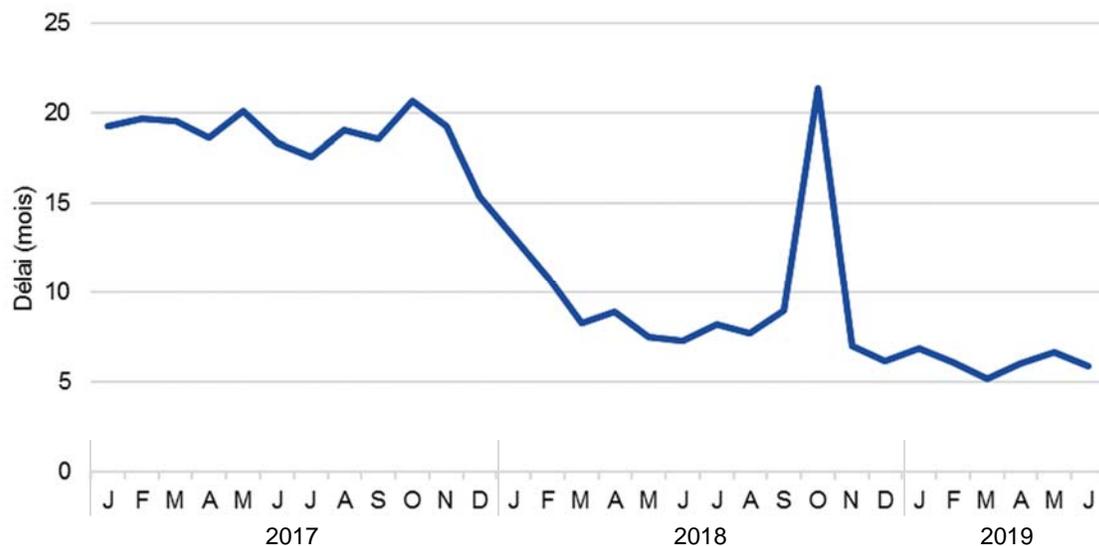
Gestion des dossiers d'infraction pénale

Délai de traitement

120. Le SAJ se doit de traiter les dossiers d'infraction pénale dans un délai raisonnable. L'arrêt Jordan est venu définir ce qu'est un délai déraisonnable. En effet, depuis le 8 juillet 2016, un délai peut être jugé déraisonnable lorsque la période comprise entre la date de signification du constat et la date de conclusion du procès est supérieure à 18 mois. Lorsqu'un ou une juge arrive à cette conclusion, un arrêt des procédures peut être prononcé dans le dossier. Il est très important que le SAJ dispose d'outils pour s'assurer que les dossiers sont traités dans un délai raisonnable.

121. Lors de notre audit, nous avons calculé ce délai pour les dossiers comportant un plaidoyer de non-culpabilité, car, pour ces dossiers, la contrevenante ou le contrevenant reçoit un avis d’audition et son dossier d’infraction est jugé en salle de cour. À l’exception d’octobre 2018, où un jugement a été rendu dans 161 dossiers d’infraction pour manifestation illégale¹⁸, faisant ainsi hausser considérablement le délai mensuel moyen, ce délai est généralement à la baisse depuis la fin de 2017 (voir le graphique 5). Il est désormais d’environ 5 à 6 mois, soit bien en deçà des 18 mois fixés par la Cour suprême.

Graphique 5 – Évolution du délai de traitement moyen par mois entre la date de signification du constat et la date du jugement des dossiers comportant un plaidoyer de non-culpabilité, de janvier 2017 à juin 2019



122. Cette amélioration découle d’un plan d’action adopté par le Service du greffe de la cour municipale (désormais intégré au SAJ) ainsi que le SAJ à la suite de l’arrêt Jordan et mis en application à partir de mars 2017. Le Service du greffe de la cour municipale avait alors reçu un budget supplémentaire pour sa mise en œuvre. L’augmentation du nombre de séances, la mise en place d’indicateurs et l’implication d’un comité de surveillance sont parmi les actions qui ont été déployées. À la suite de l’application de ce plan d’action, non seulement le délai de traitement des dossiers d’infraction a diminué grandement, mais le nombre total d’affaires à inscrire au rôle des audiences s’est maintenu à environ 2 000 depuis février 2018, alors qu’il s’élevait à environ 7 500 en juillet 2017.

18. Ces infractions avaient eu lieu en mars 2015. Un recours particulier avait été déposé pour ces dossiers.

123. Des indicateurs ont été mis en place lors de la mise en œuvre du plan d'action et ils sont suivis par le SAJ. Voici les trois principaux :

- Un indicateur montre les dossiers en attente d'un jugement par défaut de la part des juges. Cet indicateur permet donc au SAJ de gérer le volume d'affaires à inscrire au rôle des audiences et de prioriser les dossiers les plus anciens.
- Un autre indicateur montre les dossiers actifs pour lesquels un plaidoyer de non-culpabilité a été reçu et pour lesquels le SAJ doit fixer la date d'audience. Le SAJ s'assure ainsi que le volume d'affaires à inscrire au rôle des audiences est constant et que les dossiers plus anciens sont traités en priorité.
- Le troisième indicateur calcule le délai entre la date de l'infraction et la date de l'impression de l'avis d'audition. Le SAJ s'assure que ce délai se situe en moyenne à cinq mois.

124. Le deuxième et le troisième indicateur sont présentés chaque semaine au directeur du service, et ils étaient présentés au directeur général adjoint jusqu'à la réorganisation administrative de juillet 2019.

125. Notre analyse du délai de traitement entre la date de l'infraction et la date de l'impression de l'avis d'audition de janvier 2015 à décembre 2018 a fait ressortir trois variations significatives (voir le graphique 6) :

- Le délai a baissé de janvier 2015 à juillet 2016. Cette baisse est attribuable à un bilan du processus d'inscription au rôle des audiences qui a été réalisé en 2015. Des mesures avaient alors été mises en place, telle la modification des critères qui régissent l'inscription des affaires au rôle des audiences.
- Le délai a augmenté entre août 2016 et juillet 2017. En effet, l'ensemble des intervenants et intervenantes du système judiciaire avait été sensibilisé à l'accélération du processus depuis l'arrêt Jordan. Le Service du greffe de la cour municipale (désormais intégré au SAJ) avait réagi en traitant des dossiers plus anciens afin d'éviter des arrêts de procédures pour délais déraisonnables.
- Le délai a baissé de nouveau entre août 2017 et décembre 2018. Cette baisse résulte de la mise en œuvre du plan d'action après l'arrêt Jordan.

Graphique 6 – Évolution du délai de traitement moyen par mois entre la date de l’infraction et la date de l’impression de l’avis d’audition, par le SAJ, de janvier 2015 à décembre 2018



Source : Service des affaires juridiques

126. Jusqu’à maintenant, nos observations quant aux délais concernent des dossiers qui ont été traités ou qui sont en processus de traitement par le SAJ. Bien qu’il se soit doté d’indicateurs pertinents, il y a tout de même un risque que des dossiers plus anciens ne soient pas traités. Nous avons donc analysé près de la moitié des dossiers actifs depuis plus de 18 mois pour lesquels une décision n’a pas encore été rendue¹⁹. Concrètement, nous avons cherché à savoir si des raisons soutenaient un délai plus long. Au 30 juin 2019, ce n’était pas le cas pour 25 dossiers. Cette situation s’explique principalement par le fait que les séances de jugement par défaut sont fixées par catégorie d’infraction. Le SAJ attend d’avoir un certain nombre de dossiers de la même catégorie avant de fixer les dates de séances. Peu de constats sont émis annuellement pour une catégorie d’infraction et le fait d’attendre d’avoir un certain nombre de dossiers a entraîné le non-traitement de dossiers de plus de 18 mois.

19. Pour les infractions commises entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 juin 2019, nous avons relevé 72 dossiers dont la date de signification était antérieure à 2018 et pour lesquels aucun jugement n’a été rendu. Parmi ces 72 dossiers, nous en avons analysé 35.

127. À la suite de l'imposition du plafond de 18 mois, 181 dossiers d'infraction pénale ont fait l'objet, à la cour municipale de Québec, d'une requête en arrêt des procédures pour délai déraisonnable, et la requête a été acceptée par le ou la juge. Ces dossiers avaient tous été ouverts avant l'imposition du plafond. Toutefois, dans tous ces cas, une première audition avait eu lieu après l'arrêt Jordan, ce qui signifie qu'ils étaient soumis aux critères de calcul découlant de cet arrêt. De ces 181 dossiers, 161 étaient liés à une seule manifestation illégale. En somme, nous considérons que peu de dossiers ont fait l'objet d'un arrêt des procédures pour délai déraisonnable depuis juillet 2016 car, en guise de comparaison, en 2018, la cour municipale a rendu un jugement dans plus de 10 000 dossiers pour lesquels elle avait reçu un plaidoyer de non-culpabilité.

Conformité à la réglementation

128. Le *Code de procédure pénale* énonce les étapes à suivre pour le traitement d'un constat d'infraction. Pour les 96 dossiers analysés, nous nous sommes assurés que le SAJ gère les constats d'infraction selon les étapes indiquées dans le *Code*. Nous avons, entre autres, vérifié que :

- lorsque la contrevenante ou le contrevenant ne s'était pas manifesté, son dossier avait été inscrit sur la liste des jugements par défaut;
- l'envoi du jugement était effectué rapidement après le jugement;
- lors d'une infraction aux règlements du stationnement, un avis de rappel avait été transmis au contrevenant, et que cet avis ne modifiait pas l'échéance du paiement.

129. Nous n'avons relevé aucun cas de non-conformité dans les dossiers analysés.

130. De plus, le SAJ doit s'assurer que les mises à jour des tarifs sont faites, en temps opportun, lors de changements dans le *Code de la sécurité routière*, les règlements municipaux ou le *Tarif judiciaire en matière pénale*. Le SAJ doit aussi appliquer tous les frais exigibles après la date de l'infraction. Pour les 96 dossiers analysés, nous nous sommes assurés que les amendes imposées correspondaient à celles prescrites par la loi ou le règlement applicable en vigueur au moment de l'imposition et que tous les frais qui devaient être imposés l'avaient été. Nous n'avons relevé aucune lacune importante.

Gestion des dossiers d'infraction criminelle

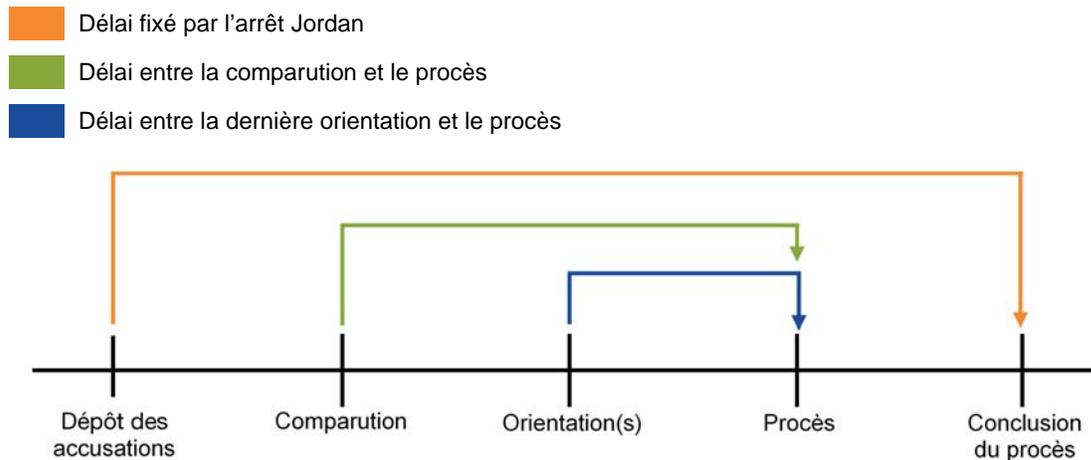
Délai de traitement

131. À l'instar des dossiers d'infraction pénale, le SAJ doit gérer les dossiers d'infraction criminelle de manière efficace, afin que le délai entre le dépôt des accusations et la conclusion du procès se situe sous le plafond de 18 mois imposé par la Cour suprême du Canada.

132. Chaque mois, le SAJ met à jour la liste des dossiers d’infraction criminelle actifs. À l’aide de cette liste, il s’assure que le nombre d’affaires en cours est constant. Il cible les dossiers plus vieux et fait les suivis nécessaires auprès de l’équipe des procureurs et procureures. Le SAJ calcule aussi les deux délais suivants (voir le schéma 1) :

- délai entre la date de comparution²⁰ et la date du procès;
- délai entre la date de la dernière orientation²¹ et la date du procès.

Schéma 1 – Délais établis par le SAJ et délai fixé par l’arrêt Jordan

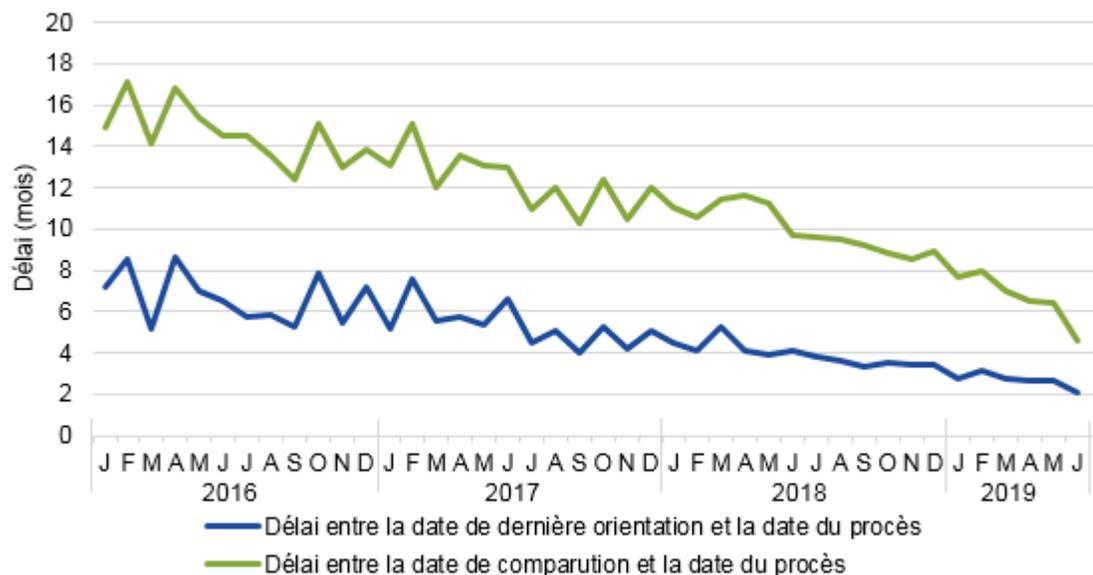


133. Comme le montre le graphique 7, ces deux délais ont connu une baisse de 2016 à juin 2019. Le plan d’action mis en place en mars 2017 y a sans doute contribué, car il comportait des mesures similaires à celles adoptées pour les dossiers d’infraction pénale. Cela dit, le délai de traitement des dossiers d’infraction criminelle s’était déjà amélioré, car l’ensemble des intervenants et intervenantes du système judiciaire avait été conscientisé sur la nécessité de raccourcir les délais depuis l’arrêt Jordan.

20. Audition au cours de laquelle la personne accusée prend connaissance des accusations qui pèsent sur elle. Cette audition a lieu à la suite de la réception d’un ordre de comparaître devant un ou une juge.

21. Audition au cours de laquelle la personne accusée fait connaître sa décision au regard du plaidoyer. Il peut y avoir plus d’une audition de ce type pour un dossier.

Graphique 7 – Évolution des deux délais de traitement moyen par mois établis par le SAJ de 2016 à juin 2019



Source : Service des affaires juridiques

134. Le délai de traitement des dossiers d’infraction criminelle est plus long que pour les dossiers d’infraction pénale, car le processus est plus complexe. Par exemple, il peut y avoir plusieurs audiences avant que le défendeur ou la défenderesse plaide non coupable et qu’une date de procès soit fixée.

135. Dans les faits, le contrôle du respect du délai fixé par l’arrêt Jordan n’incombe pas seulement au SAJ, car, à partir de la date de la comparution, toutes les représentations ont lieu devant le juge, et c’est lui qui prend les décisions.

136. Par ailleurs, nous avons vérifié les dossiers antérieurs à 2018 qui étaient encore actifs pour nous assurer que ces dossiers n’avaient pas été oubliés par le SAJ. Dans un premier temps, nous avons analysé les dossiers antérieurs à 2015. En date du 2 juillet 2019, parmi les 70 dossiers relevés, 59 étaient à l’étape du mandat d’arrestation, ce qui signifie que la personne est introuvable. Dans les autres cas, les dossiers continuent de progresser. Par exemple, pour 6 de ces dossiers, un jugement avait été rendu entre juillet et octobre 2019. Dans un deuxième temps, nous avons analysé les dossiers dont la date du dépôt des accusations avait eu lieu entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017. Parmi les 193 dossiers relevés, 109 étaient à l’étape du mandat d’arrestation. Sur les 84 dossiers restants, nous en avons analysé 10 de plus près. Nos résultats ont démontré que le SAJ travaille en continu sur ces dossiers.

137. À la suite de l’imposition du plafond de 18 mois, seulement 3 dossiers d’infraction criminelle ont fait l’objet d’une requête en arrêt des procédures pour délai déraisonnable acceptée par le ou la juge.

138. À la suite des travaux effectués, nous sommes en mesure de conclure que le SAJ traite les dossiers d'infraction criminelle dans un délai raisonnable.

Reddition de comptes

139. Régulièrement depuis janvier 2018, le SAJ a transmis, entre autres, les renseignements suivants à la juge-présidente :

- le délai entre la date de la dernière orientation et la date du procès;
- le délai entre la date de comparution et la date du procès;
- la liste des dossiers actifs;
- la liste des affaires inscrites au rôle des audiences;
- le nombre de reports d'audience;
- des statistiques sur la durée des séances.

140. Le greffier doit aussi rendre compte annuellement de certains renseignements au juge ou à la juge en chef adjointe de la Cour du Québec responsable des cours municipales ainsi qu'au ministre ou à la ministre de la Justice. Nous avons relevé que le greffier ne transmet pas le délai entre l'instruction²² et le jugement aux parties concernées. Il devrait le faire afin d'être conforme à la *Loi sur les cours municipales*.

Perception des sommes dues

Mesures de perception

141. Le SAJ applique des mesures de perception qui respectent la réglementation et qui assurent un traitement équitable des dossiers. Ces mesures permettent également d'encaisser les sommes dues, c'est-à-dire essentiellement les amendes et les frais sur amendes, dans un délai raisonnable. De 2015 à 2018, le taux de recouvrement était d'environ 60 % (voir le tableau 2) pour les comptes à recevoir de moins d'un an, ce qui veut dire que la majorité des sommes dues ont été encaissées dans l'année courante durant cette période. Après 3 ans, c'est près de 90 % des comptes à recevoir qui ont été réglés et ce pourcentage dépasse 95 % après 8 ans.

142. Le tableau 2 montre également que le recouvrement des sommes dues est constant dans le temps puisque les taux de recouvrement sont comparables d'une année à l'autre.

22. L'instruction est [la] [p]hase de la procédure pénale pendant laquelle un juge procède aux recherches, apprécie la culpabilité des personnes poursuivies et met une affaire en état d'être jugée. « Instruction », *Dictionnaire Antidote* (Consulté le 17 décembre 2019).

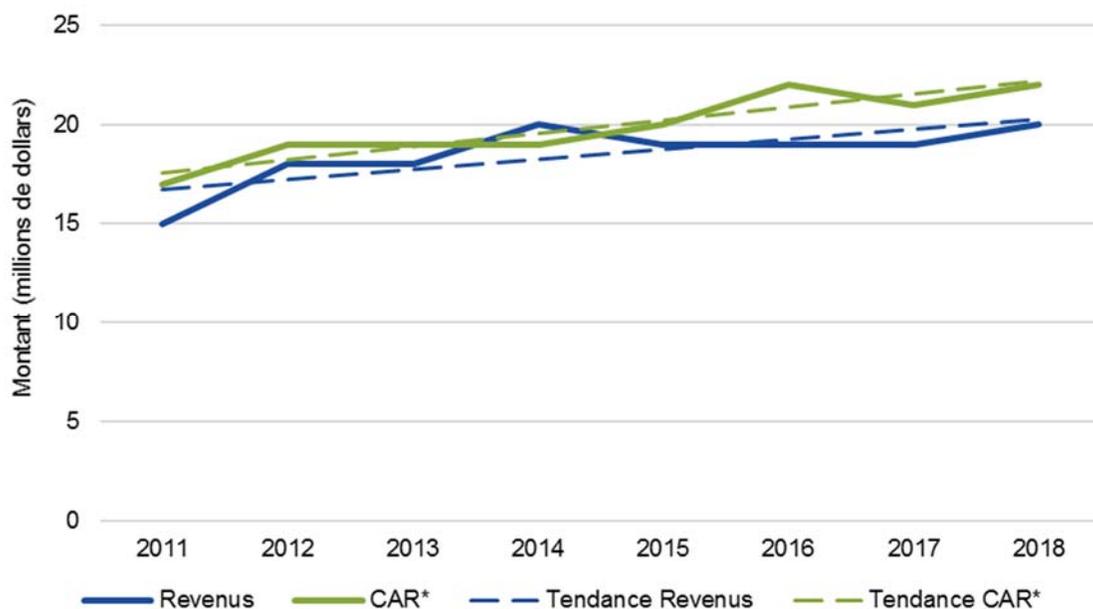
Tableau 2 – Taux de recouvrement (%) selon l'âge des comptes à recevoir de 2015 à 2018

Année	Moins d'un an	Âge des comptes à recevoir								
		1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans
2018	60,7	83,2	87,0	89,3	90,7	92,4	93,7	93,8	95,3	96,2
2017	60,9	81,9	86,6	89,3	91,4	93,1	93,8	95,3	96,2	96,7
2016	61,7	80,0	85,8	89,6	90,9	93,1	94,7	95,9	96,3	N. d.
2015	62,6	79,3	86,3	88,8	91,6	93,5	95,4	95,7	96,1	N. d.

Source : Service des affaires juridiques

143. Lorsque nous comparons les revenus et les comptes à recevoir de la cour municipale de 2011 à 2018, nous constatons une tendance à la hausse qui est semblable dans les deux cas, ce qui indique que l'augmentation des comptes à recevoir est directement liée à celle des revenus (voir le graphique 8).

Graphique 8 – Augmentation des revenus et des comptes à recevoir de 2011 à 2018



* CAR : comptes à recevoir

Source : Service des affaires juridiques

144. Pour les 61 dossiers qui ont nécessité des mesures de perception, nous nous sommes assurés que les mesures appliquées respectaient celles adoptées par le SAJ et la réglementation. Voici quelques-uns de nos constats sur ce plan :

- Lorsque l'échéance du paiement à la suite de l'émission du jugement était atteinte, le SAJ transmettait dans un délai raisonnable l'avis de jugement au contrevenant et l'échéance de cet avis était, règle générale, de 20 jours.
- Lorsqu'il y avait un avis de saisie au dossier, cet avis respectait les sommes minimales et maximales déterminées par le SAJ.
- Lorsque la contrevenante ou le contrevenant avait pris une entente de paiement, celle-ci était annulée après deux paiements en défaut et les procédures reprenaient leur cours comme prévu selon le processus de recouvrement établi par le SAJ.
- Dans le cas des infractions aux règles de la circulation routière et du stationnement, la SAAQ était avisée lorsque l'échéance de l'avis de jugement était dépassée et le SAJ informait rapidement la SAAQ lorsque le paiement complet était effectué.

145. Ces bons résultats sont attribuables en partie à l'équipe de perception en place. Ils s'expliquent aussi par le fait que des responsables supervisent le processus de recouvrement. Ces derniers et dernières remettent aux membres de l'équipe des listes de dossiers extraites directement de l'application informatique et s'assurent, au moyen de divers critères de recherche précis, que les dossiers continuent d'avancer comme prévu. Les listes sont extraites selon une stratégie établie. Les responsables exercent un contrôle qualité sur les dossiers traités par les percepteurs et perceptrices lorsque l'équipe de supervision le juge nécessaire. Le SAJ pourrait y gagner à effectuer ces contrôles de façon systématique. En outre, selon les informations obtenues du SAJ, ce serait le cas à partir de 2020. De plus, chaque semaine, quatre groupes de percepteurs et un chef d'équipe se réunissent. L'analyse des résumés de ces rencontres nous a également permis de constater que le SAJ supervise le processus de recouvrement, car il y a des rappels effectués à la suite de lacunes relevées par les chefs d'équipe et des consignes de travail sont abordées lors de ces rencontres.

146. Dans l'ensemble, les mesures de recouvrement du SAJ respectent les bonnes pratiques de perception. Par exemple, il priorise les comptes récents, sans toutefois cesser de mettre des efforts sur les anciens. Il applique les mesures rapidement dès qu'une somme est due, et ce, afin de percevoir le maximum d'amendes et de frais sur amendes pour un minimum d'effort. Le SAJ analyse aussi la façon dont un contrevenant ou une contrevenante a réglé ses précédents dossiers afin de maximiser les chances de recouvrement.

147. En 2018 la Ville de Québec a pris la décision de ne plus demander de peines d'emprisonnement comme moyen de perception des amendes dans le cadre de l'application de la réglementation municipale sur la paix et le bon ordre, lorsqu'un constat d'infraction a été remis à une personne qui se trouvait en situation d'itinérance au moment

de l'infraction. Cette décision de la Ville va dans le sens du rapport de la commission Viens qui a été rendu public en septembre 2019. Parmi les appels à l'action avancés dans ce rapport, il y a celui qui demande aux villes et aux municipalités de mettre un terme à l'emprisonnement des personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir pour non-paiement d'amendes en lien avec des infractions municipales²³. Pour permettre aux personnes vulnérables d'avoir accès à une méthode alternative à la trajectoire judiciaire habituelle, la Ville de Québec a lancé le projet IMPAC (Intervention multisectorielle programmes d'accompagnement à la cour municipale). À ce jour, deux programmes ont été implantés, dont le programme Nouvelle vision de la perception en août 2013.

Analyse de la composition des comptes à recevoir

148. Pour comprendre la composition des comptes à recevoir et pour nous assurer qu'il n'y avait pas une catégorie d'infraction ou une étape de perception problématique, nous avons analysé tout le processus de recouvrement pour les étapes dont le solde était jugé important. Nous n'avons pas relevé de lacunes importantes.

149. Même si le taux de recouvrement atteint plus de 95 % après 8 ans, le solde des comptes à recevoir est important, car il est fastidieux pour le SAJ de fermer un dossier faisant état d'un solde impayé. La *Politique de gestion de la fermeture de certains dossiers au Service du greffe de la cour municipale* indique les neuf critères permettant la fermeture d'un dossier. Certains de ces critères sont difficiles à remplir sans un effort important de la part du SAJ.

150. Comme le montre le tableau 3, le solde des comptes qui étaient impayés au 31 décembre 2018, et qui l'étaient toujours en date du 18 novembre 2019, s'élevait à 17,8 M\$. L'âge des comptes à partir de la date de la condamnation est pour la plupart de 5 ans ou moins, mais il se situe entre 6 et 10 ans pour un certain nombre et atteint même 10 ans pour les autres (les plus vieux étant pour des infractions commises en 1993). Plus de la moitié des comptes font l'objet d'une entente de paiement ou d'une autre mesure de perception. Pour l'autre portion des comptes, il y a une mauvaise adresse au dossier ou l'équipe de perception a épuisé les mesures pour recouvrer les sommes dues, ce qui nous laisse penser que les probabilités de recouvrement sont faibles.

23. Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics, *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès. Rapport final*, [En ligne], 2019, p. 340. [https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport/Rapport_final.pdf] (Consulté le 16 octobre 2019).

Tableau 3 – Répartition des comptes impayés au 31 décembre 2018* selon l'étape de perception et leur âge**

	Entente de paiement	Autres mesures de perception	Mauvaise adresse	Mesures épuisées	Total
Nombre de comptes					
5 ans et moins	9 951	15 947	6 640	7 514	40 052
6 à 10 ans	2 123	3 338	2 767	3 178	11 406
Plus de 10 ans	907	3 254	2 754	4 282	11 197
Total	12 981	22 539	12 161	14 974	62 655
Valeur des comptes (M\$)					
5 ans et moins	2,3	4,9	2,3	2,3	11,8
6 à 10 ans	0,5	0,9	0,7	0,9	3,0
Plus de 10 ans	0,2	0,8	0,8	1,2	3,0
Total	3,0	6,6	3,8	4,4	17,8

* En date du 18 novembre 2019.

** L'âge des comptes a été établi à partir de la date de la condamnation.

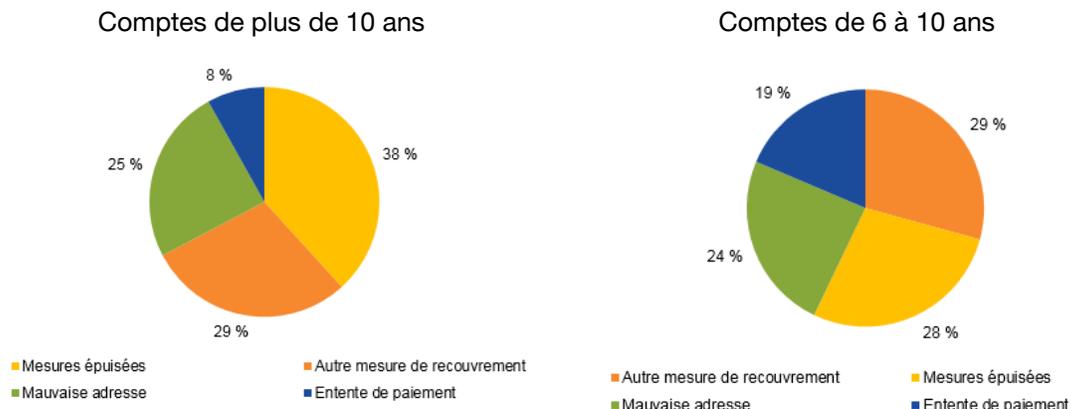
Source : Service des affaires juridiques

151. L'analyse de ces données nous amène à nous questionner sur un critère de la Politique et sur l'une des conditions de ce critère, que le SAJ doit respecter pour fermer des dossiers faisant état d'un solde impayé :

- l'âge du compte à recevoir depuis la date de la condamnation doit avoir plus de 10 ans (critère);
- le contrevenant ou la contrevenante ne doit pas avoir eu de nouvelles infractions dans les dix dernières années (condition du critère).

152. En effet, lorsque nous analysons de plus près les comptes de plus de 10 ans, nous constatons que la proportion de comptes pour lesquels les probabilités de recouvrement sont faibles atteint 63 %. En effet, l'équipe de perception a épuisé les mesures de recouvrement dans 38 % des cas et le SAJ ne réussit pas à joindre le contrevenant dans 25 % des cas (voir le graphique 9). Cependant, pour environ un tiers des comptes de plus de 10 ans, les dossiers ne peuvent être fermés étant donné que le contrevenant a eu au moins une infraction au cours des dix dernières années.

Graphique 9 – Répartition des comptes à recevoir selon leur âge et l'étape de perception



153. Pour les comptes qui ont entre 6 et 10 ans d'âge, la proportion de comptes pour lesquels les probabilités de recouvrement sont faibles se situe à plus de 50 % : 28 % pour les mesures épuisées et 24 % pour une mauvaise adresse. Cependant, étant donné qu'ils n'ont pas plus de 10 ans d'âge, les dossiers liés à ces comptes ne peuvent être fermés.

154. Beaucoup d'efforts sont mis sur des dossiers pour lesquels les chances de recouvrer les sommes dues sont faibles, si l'on considère le fait qu'environ 94 % des sommes sont encaissées après 6 ans.

155. Finalement, le SAJ devrait examiner la *Politique* et déterminer si elle mérite d'être revue en fonction des éléments mentionnés précédemment, de l'expérience acquise par le SAJ dans l'application de celle-ci au cours des dernières années et selon le contexte dans lequel il évolue. Par exemple, les critères de fermeture devraient tenir compte de la décision de la Ville de ne plus demander l'imposition de peines d'emprisonnement pour les personnes en situation d'itinérance au moment de l'infraction à un règlement municipal. Si c'est le cas, le SAJ devrait faire les représentations requises auprès des autorités de la Ville pour que la *Politique* soit modifiée.

Indicateurs et reddition de comptes

156. En 2019, le SAJ a suivi trois indicateurs en lien avec la perception, soit :

- par percepteur ou perceptrice et par période de trois mois, le nombre de dossiers analysés pour déterminer si une saisie est possible;
- par période de trois mois, les sommes recouvrées par type de saisie (mobilière, en main tierce et sur salaire);
- par mois, la valeur des encaissements de 2019 par rapport à 2018.

157. Les deux premiers indicateurs n'ont pas de cible, il est donc difficile pour le SAJ de mesurer sa performance. Quant au troisième indicateur, la cible à atteindre est de 1 M\$ de plus qu'en 2018. Le SAJ a mis des mesures en place pour atteindre cette cible, mais il n'a pas effectué de reddition de compte à cet effet.

158. Le SAJ devrait envisager de se doter d'autres indicateurs afin d'évaluer sa performance quant à la perception des sommes dues. Actuellement, il ne lui est pas possible de savoir rapidement si le processus de recouvrement se détériore ou s'améliore. Le SAJ pourrait, entre autres, suivre l'âge des comptes, le solde des comptes à chacune des étapes du processus et par catégorie d'infraction. De plus, il devrait comparer toutes ces informations à celles des années passées afin de dégager des tendances. De tels indicateurs s'avéreraient particulièrement utiles si des personnes clés de l'équipe de perception quittaient leurs fonctions ou si l'équipe devait fonctionner à effectif réduit.

Recommandation au greffier

159. Nous lui avons recommandé de transmettre toute l'information exigée aux personnes concernées conformément à la *Loi sur les cours municipales*.

Recommandations au Service des affaires juridiques

160. Nous lui avons recommandé d'analyser la *Politique de gestion de la fermeture de certains dossiers au Service du greffe de la cour municipale* afin de s'assurer qu'elle est adaptée à l'expérience qu'il a acquise et au contexte dans lequel il évolue et, s'il y a lieu, de faire les représentations requises auprès des autorités de la Ville pour qu'elle soit modifiée.

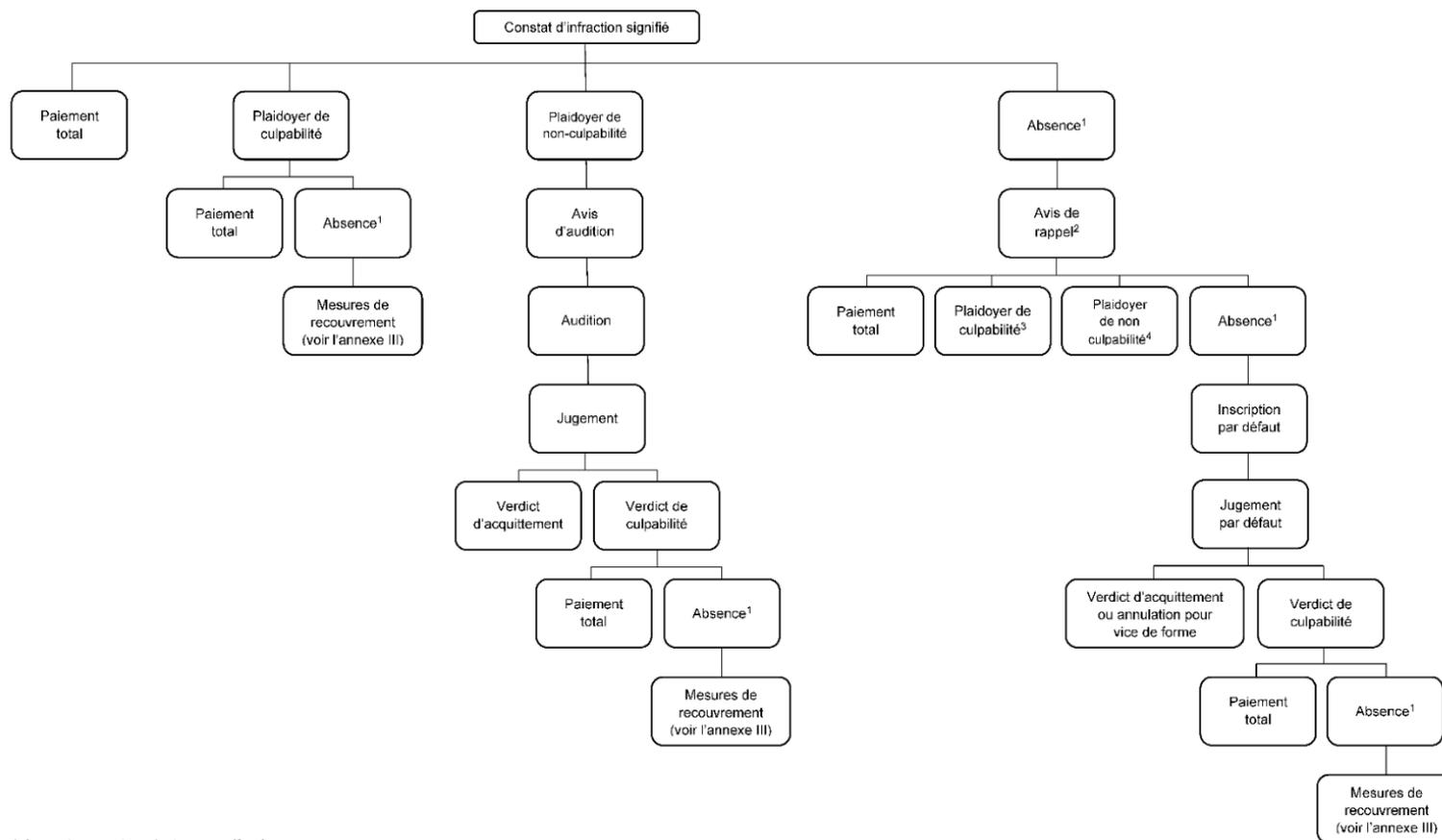
161. Nous lui avons recommandé de suivre sa performance quant au recouvrement des sommes dues et de rendre compte de cette performance.

Commentaires généraux

Service des affaires juridiques | 19 mai 2020

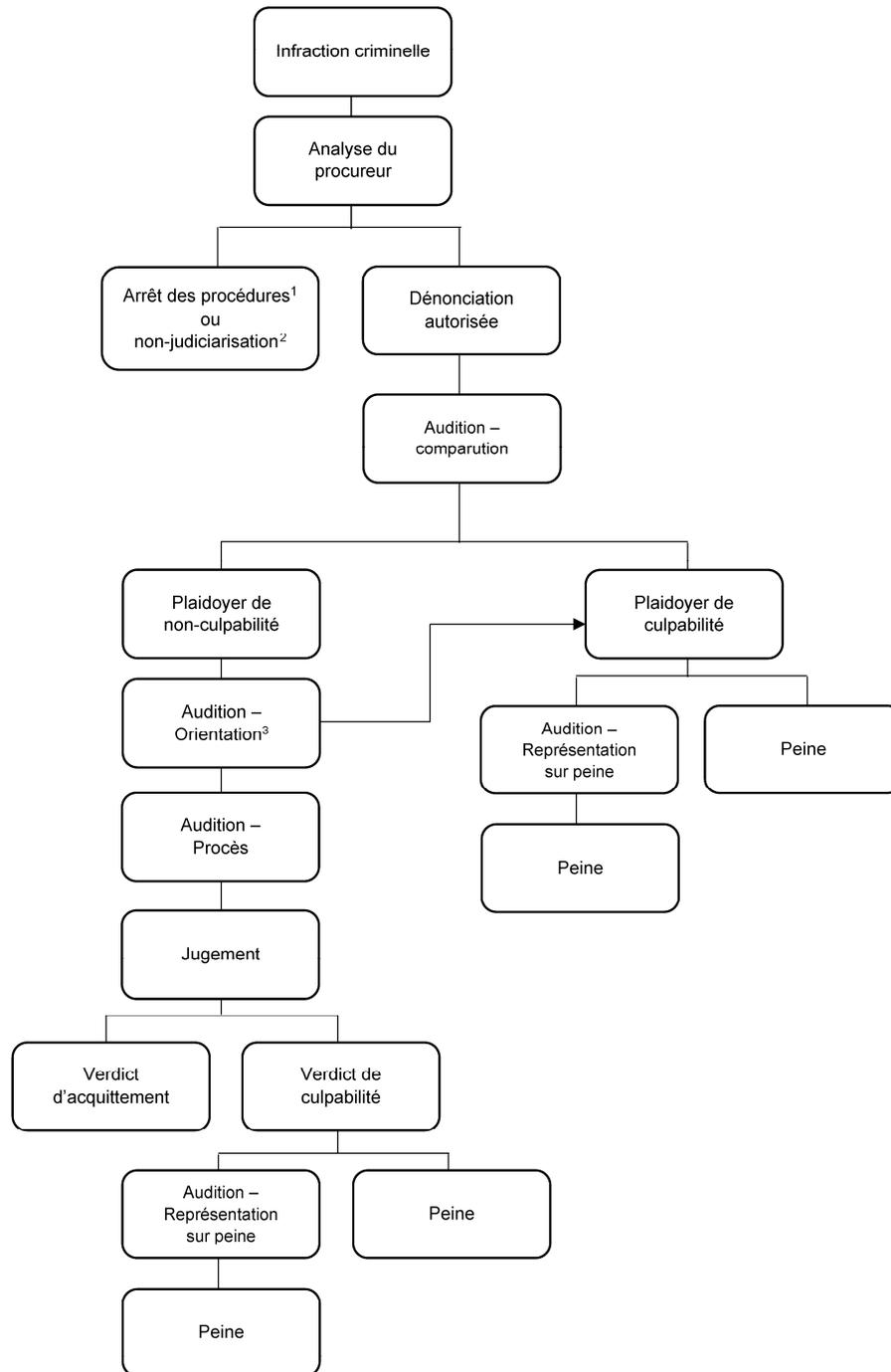
« En regard du rapport faisant état de l'audit réalisé sur les activités de la Division soutien judiciaire du Service des affaires juridiques, nous sommes d'accord avec le vérificateur général sur les conclusions et les recommandations qu'il a formulées dans son rapport. »

Annexe I – Processus de traitement des infractions pénales



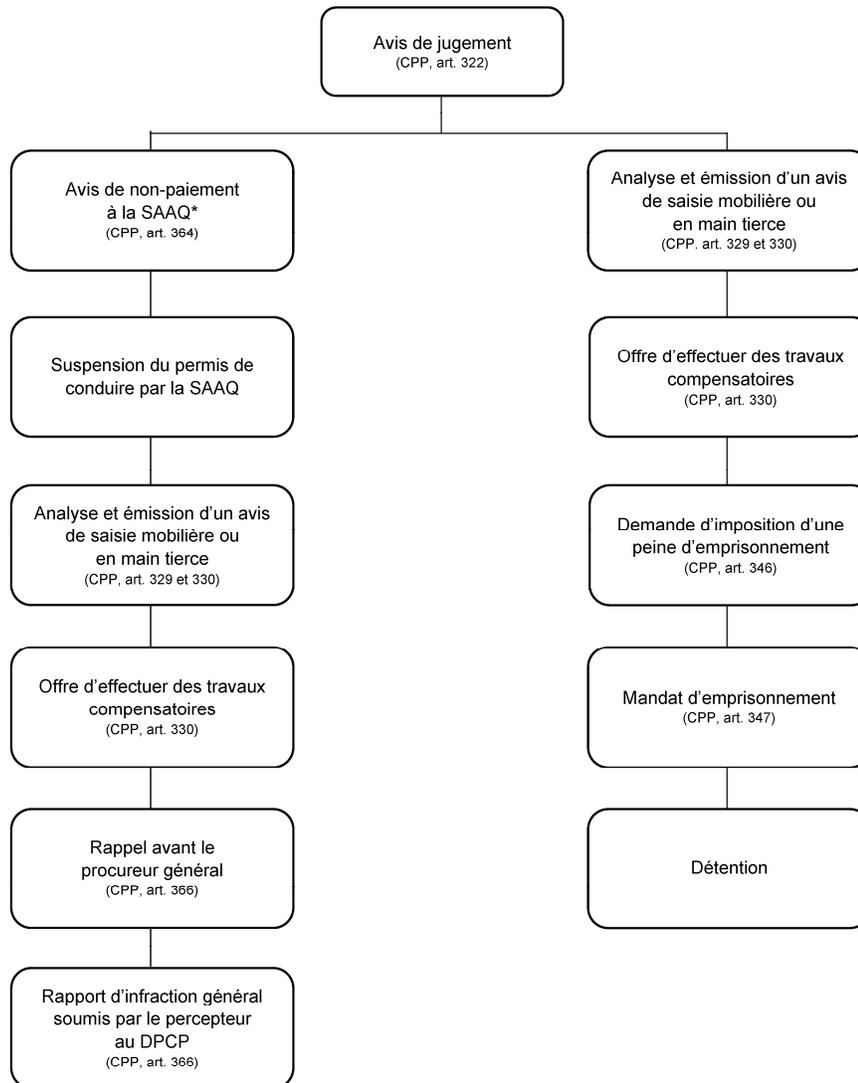
1. Le contrevenant ne s'est pas manifesté.
2. Pour les constats de circulation et de stationnement.
3. Voir « Plaidoyer de culpabilité ».
4. Voir « Plaidoyer de non-culpabilité ».

Annexe II – Processus de traitement des infractions criminelles



1. Il n'y a pas matière à poursuite.
2. Le programme de traitement non judiciaire peut s'appliquer aux personnes :
 - sans antécédents judiciaires significatifs;
 - accusées d'avoir commis une infraction criminelle qui n'a pas perturbé l'ordre social ni compromis les valeurs fondamentales de la société.
3. L'orientation peut s'échelonner sur plusieurs séances.

Annexe III – Processus de recouvrement pour les dossiers d’infraction pénale



CPP : Code de procédures pénales
DPCP : Directeur des poursuites criminelles et pénales

* Cette mesure s'applique seulement pour les infractions relatives aux règles de la circulation routière et du stationnement.

NOTE

En tout temps, le défendeur peut effectuer un paiement complet.

Les mesures suivantes peuvent s'appliquer en tout temps :

- entente de paiement ou de travaux à la suite d'une analyse de situation financière (CPP, art. 327 et 333);
- assignation pour interrogatoire (CPP, art. 322.1);
- recherche afin de localiser le défendeur dans l'ordre suivant :
 - Unicité, SAAQ, Soquij,
 - ordonnance de renseignement (CPP, art. 323),
 - mandat d'amener (CPP, art. 324).

Annexe IV – Objectifs de l’audit et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant du *Code de procédure pénale*, de la politique de sécurité de l’information de la Ville de Québec et des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de l’audit

S’assurer que le SAJ gère les dossiers d’infraction pénale de manière efficace, sécuritaire et selon la réglementation, et qu’il rend compte de ses activités.

Critères d’évaluation

- Le SAJ s’assure de l’application des tarifs exigibles selon la réglementation.
- Le SAJ gère les dossiers d’infraction pénale selon les étapes prévues dans la réglementation.
- Le SAJ traite les dossiers d’infraction pénale dans un délai raisonnable.
- Le SAJ s’assure que les mesures de sécurité appropriées relatives à l’actif informationnel sont élaborées, approuvées, mises en place et appliquées systématiquement et il détermine les règles d’accès aux éléments d’actif informationnel dont il assume la responsabilité.
- Le SAJ mesure sa performance, notamment le délai de traitement des dossiers, et en rend compte. Il met en œuvre les mesures correctives nécessaires.

Objectif de l’audit

S’assurer que le SAJ gère les dossiers d’infraction criminelle de manière efficace et qu’il en rend compte.

Critères d’évaluation

- Le SAJ traite les dossiers d’infraction criminelle dans un délai raisonnable.
- Le SAJ mesure sa performance à cet égard et en rend compte. Il met en œuvre les mesures correctives nécessaires.

Objectif de l’audit

S’assurer que le SAJ perçoit les sommes dues par les personnes ayant commis des infractions pénales avec efficacité, efficience et équité, tout en respectant la réglementation.

Annexe IV – Objectifs de l’audit et critères d’évaluation (suite)

Critères d’évaluation

- Le SAJ dispose de mesures qui permettent de percevoir les sommes dues dans un délai raisonnable, tout en s’assurant de l’équité dans le traitement des dossiers.
- Ces mesures respectent la réglementation.
- Ces mesures sont adéquatement appliquées par l’équipe du SAJ.
- Les responsables assurent la supervision du recouvrement selon une stratégie établie.
- Le SAJ détermine des indicateurs et des cibles relatifs aux objectifs de recouvrement qu’il s’est fixés, mesure l’atteinte de ces objectifs et en rend compte. Il met en œuvre les mesures correctives nécessaires.

CHAPITRE 4

OCTROI DE CONTRATS PAR LE RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE

Faits saillants

Le Réseau de transport de la Capitale (RTC) a pour mission d'assurer la mobilité des personnes sur son territoire, notamment en offrant du transport collectif. Entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019, le RTC a octroyé 123 contrats d'une valeur de 25 000 \$ ou plus et dont la valeur totale dépassait les 94 M\$.

Objectif de l'audit

Déterminer dans quelle mesure le RTC a mis en place des moyens pour obtenir les biens et services désirés au meilleur rapport qualité-prix et en conformité avec la réglementation en vigueur, tout en favorisant une saine concurrence et le développement durable.

Constats

- La justification et la définition des besoins sont adéquates.
- Le RTC devrait accentuer ses efforts pour prendre en compte le développement durable dans la définition de ses besoins lors de son processus contractuel.
- Il y a régulièrement des écarts importants entre les prix estimés et les prix soumis sans qu'il y ait analyse pour en comprendre la cause.
- Pour chacun des contrats vérifiés, le mode de sollicitation était conforme au *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale*.
- Le processus en place pour les achats regroupés est bien établi.
- Les outils de gestion utilisés par le RTC ne lui permettent pas d'effectuer un suivi adéquat des contrats et d'obtenir en temps opportun un portrait global et fiable des activités de l'approvisionnement.
- La reddition de comptes sur les contrats octroyés est parfois incomplète ou présente des montants erronés.

Conclusions

- Le RTC a mis en place les moyens nécessaires pour que les besoins à la base d'un contrat soient préalablement justifiés et suffisamment précis pour assurer la qualité appropriée sans restreindre la concurrence. Toutefois, l'estimation des prix des contrats et l'analyse des écarts entre les prix doivent être améliorées.
- Dans le processus d'acquisition des midibus, le RTC aurait dû faire preuve de plus de rigueur quant à la suffisance des documents consignés initialement dans le dossier afin d'octroyer un contrat de gré à gré et adopter de meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle afin que les clauses prévues aux contrats lui permettent d'acquérir des pièces de rechange à un prix concurrentiel.
- Pour les demandes de modifications des contrats, le RTC s'assure que les modifications sont justifiées, autorisées et effectuées au moindre coût.
- Le RTC optimise son pouvoir d'achat en procédant à des achats regroupés de pièces et de divers services pour autobus urbains avec les autres sociétés de transport.

Recommandations

Au Service de l'approvisionnement

195. Nous lui avons recommandé d'accentuer ses efforts pour prendre en compte le développement durable dans la définition de ses besoins lors de son processus contractuel.

202. Nous lui avons recommandé d'analyser, de justifier et de consigner adéquatement tout écart important entre le prix estimé et les prix soumis avant l'attribution du contrat et d'en rendre compte à la direction et aux responsables de la gouvernance.

203. Nous lui avons recommandé de raffiner ses méthodes d'estimation à la suite de l'analyse des écarts importants entre le prix estimé et les prix soumis.

207. Nous lui avons recommandé de remplir adéquatement le formulaire d'autorisation prévu pour l'attribution d'un contrat de gré à gré dont la dépense se situe entre 25 000 \$ et 101 099 \$.

208. Nous lui avons recommandé de faire approuver la *Directive générale concernant l'approvisionnement* afin de préciser les rôles et responsabilités des parties prenantes.

240. Nous lui avons recommandé de se doter de moyens, au moment de l'acquisition d'autobus, de se prémunir contre le risque de fournisseur unique lors de l'approvisionnement en pièces de rechange.

241. Nous lui avons recommandé de s'assurer de respecter la *Directive générale concernant la délégation de pouvoirs* pour les autorisations de dépenses lors de l'acquisition de pièces destinées à une mise en stock et qui ne font pas l'objet d'un contrat ouvert.

246. Nous lui avons recommandé de se doter d'outils efficaces pour l'information de gestion afin :

- d'être en mesure d'effectuer un suivi diligent de l'information concernant les contrats;
- d'assurer l'exactitude des données présentées à la direction et aux responsables de la gouvernance.

Table des matières

Mise en contexte	99
Revenus et dépenses	100
Acquisitions	101
Regroupement d'achats	103
Rôles et responsabilités	103
Objectifs et portée de l'audit.....	104
Résultats de l'audit	105
Processus d'octroi des contrats	105
Modifications des contrats.....	114
Achats regroupés	114
Processus d'acquisition des midibus	116
Reddition de comptes	119
Annexe – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation.....	122

Liste des sigles

AMP	Autorité des marchés publics
ATUQ	Association du transport urbain du Québec
LSTC	<i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i>
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
RTC	Réseau de transport de la Capitale

Mise en contexte

162. Le Réseau de transport de la Capitale (RTC) a pour mission d'assurer la mobilité des personnes sur son territoire en offrant du transport collectif et en favorisant l'intégration des différentes solutions de déplacement.

163. Il exploite une entreprise de transport en commun de personnes, notamment par autobus et taxi collectif. Le RTC peut aussi offrir des services spécialisés comme le transport d'élèves du primaire et du secondaire. De plus, par l'entremise du Service de transport adapté de la Capitale, il offre un transport en commun pour les personnes à mobilité réduite.

164. Le RTC est un partenaire de la Ville de Québec et de son agglomération. Il contribue directement au développement économique, social et culturel de la région. Le RTC assure le transport collectif dans l'agglomération de Québec, qui comprend les villes de Québec, de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette et qui compte environ 585 000 personnes¹. Jusqu'en août 2019, il desservait également Boischatel en vertu d'une entente avec la municipalité. Les services de transport adapté et de Taxibus sont assurés par des entreprises externes en vertu de contrats les liant au RTC. Au 31 décembre 2019, le réseau totalisait 863 km et comprenait 4 412 arrêts, 1 033 abribus, 21 stations tempérées, 23 parc-o-bus et 6 terminus. Pour exercer ses activités, le RTC détient 605 autobus, dont 144 sont hybrides.

165. La structure organisationnelle du RTC comprend un conseil d'administration qui est composé de douze membres désignés par le conseil d'agglomération de la Ville de Québec. Parmi ces membres :

- neuf sont désignés parmi les membres du conseil ordinaire de la Ville de Québec et les membres des conseils des autres municipalités de l'agglomération de Québec;
- trois sont désignés parmi la population de l'agglomération, dont :
 - deux personnes utilisant les services du transport en commun,
 - un usager ou une usagère des services de transport adapté aux besoins des personnes handicapées.

166. Le conseil d'administration du RTC s'est doté de comités techniques, chacun ayant des responsabilités spécifiques reliées à divers champs d'activités. Les comités techniques sont les suivants : comité d'audit, comité gouvernance, comité ressources humaines, comité approche client ainsi que comité patrimoine, financement et risques. Ce dernier a pour mandat d'étudier les besoins, les moyens et les solutions à privilégier

1. Institut de la statistique du Québec, « Population totale (2019) », *03 - La Capitale-Nationale ainsi que ses municipalités régionales de comté (MRC)*, [En ligne], mis à jour le 13 février 2020. [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_03/region_03_00.htm] (Consulté le 17 février 2020).

en matière de gestion du patrimoine de l'entreprise, de réalisation de projets majeurs, de gestion financière et de gestion des risques.

Revenus et dépenses

167. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, les revenus et les dépenses du RTC s'élevaient respectivement à 308,4 M\$ et à 243,1 M\$ (voir le tableau 1). Les revenus proviennent principalement de l'agglomération de Québec, du gouvernement ainsi que des utilisateurs et utilisatrices du transport en commun. Quant aux dépenses, elles se composent en grande partie de salaires ainsi que de biens et services. Au 31 décembre 2019, le RTC comptait 1 689 employées et employés, dont environ 983 chauffeuses et chauffeurs d'autobus.

Tableau 1 – Principales sources de revenus et de dépenses du RTC pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019 (en M\$)

Revenus	
Contribution de l'agglomération de Québec	119,8
Abonnements et laissez-passer des utilisateurs et utilisatrices du transport en commun	82,9
Aide gouvernementale	94,7
Taxe sur l'immatriculation	11,2
Autres revenus	(0,2)
Total	308,4
Dépenses	
Salaires et avantages sociaux	151,6
Biens et services	41,8
Amortissement	30,5
Contributions à des organismes	14,6
Financement	4,6
Total	243,1

168. Comme en témoigne le tableau 2, les investissements prévus pour le RTC dans le Programme triennal d'immobilisations 2018-2020 sont répartis en cinq grandes catégories.

Tableau 2 – Investissements planifiés dans le Programme triennal d’immobilisations 2018-2020

Catégorie	Montant (en M\$)
Matériel roulant	132,7
Infrastructures	43,0
Développement des services	75,9
Amélioration de l'expérience client	11,9
Amélioration de la performance	40,1
Total	303,6

Acquisitions

169. Les processus d’acquisition du RTC sont définis par la Loi sur les sociétés de transport en commun² (LSTC), le *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale (RTC)*³ ainsi que la *Directive générale concernant la délégation de pouvoirs*⁴. Ces textes visent à favoriser la concurrence dans le processus d’attribution des contrats des marchés publics et obligent le RTC à respecter les principes de gestion contractuelle suivants :

- la transparence;
- le traitement intègre et équitable des soumissionnaires;
- l’accessibilité aux marchés;
- l’assurance de la qualité des biens et services;
- la publication des renseignements.

170. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les sociétés de transport en commun ont plus de latitude dans le choix du mode de sollicitation des contrats. Pour répondre à ces changements législatifs, le RTC a mis en vigueur son règlement de gestion contractuelle en juin 2018. Comme le présente le tableau 3, ce règlement encadre notamment les modes de sollicitation et d’attribution lors de l’octroi de contrats dont la dépense se situe sous le seuil d’appel d’offres public, qui est de 101 100 \$.

2. Québec, *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, chap. S-30.01, à jour au 1^{er} février 2020.

3. Réseau de transport de la Capitale, *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale (RTC)*, règlement n° 351, à jour au 20 juin 2018.

4. Réseau de transport de la Capitale, *Directive générale concernant la délégation de pouvoirs*, DG – 003, en vigueur le 1^{er} novembre 2016, modifiée le 6 avril 2018.

Tableau 3 – Modes de sollicitation et d’attribution des contrats au RTC selon le montant estimé de la dépense prévue*

Mode de sollicitation	Nombre minimal de fournisseurs	Mode d’attribution
Contrats dont la dépense est inférieure à 101 100 \$		
Gré à gré	Moins de 25 000 \$ Aucun minimum de fournisseurs	Conclusion du contrat avec le fournisseur de son choix
	De 25 000 \$ à 101 099 \$ Deux fournisseurs au minimum	Conclusion du contrat avec le fournisseur de son choix
Appel d’offres sur invitation	Deux fournisseurs au minimum	Mode à deux étapes (qualité, prix) OU Soumission conforme la plus basse
Contrats dont la dépense est de 101 100 \$ ou plus		
Appel d’offres public**	S. O.	Mode à deux étapes (qualité, prix) OU Soumission conforme la plus basse

* D’après le *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale (RTC)* en vigueur depuis juin 2018.

** À l’exception des dérogations permises en vertu de l’article 101.1 de la LSTC.

171. Entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019, le RTC a octroyé 123 contrats d’une valeur de 25 000 \$ ou plus, dont plus de la moitié ont été conclus à la suite d’un appel d’offres public ou sur invitation (voir le tableau 4).

Tableau 4 – Contrats supérieurs à 25 000 \$ octroyés par le RTC entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019 selon le mode de sollicitation

Mode de sollicitation	Nombre	Valeur totale avant taxes (en M\$)
Appel d’offres public	51	60,3
Appel d’offres sur invitation	16	1,4
Gré à gré	56	32,5
Total	123	94,2

172. L’approvisionnement en biens représente plus de 70 % de la valeur de l’ensemble des contrats octroyés par le RTC entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019 (voir le tableau 5).

Tableau 5 – Contrats supérieurs à 25 000 \$ octroyés par le RTC entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019 selon le type

Type de contrat	Nombre	Valeur totale avant taxes (en M\$)
Approvisionnement en biens	49	67,7
Services techniques	27	5,0
Services professionnels	30	14,0
Travaux de construction	17	7,5
Total	123	94,2

Regroupement d'achats

173. Le RTC fait partie de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) qui regroupe les neuf sociétés de transport en commun du Québec. Les membres de l'ATUQ optimisent leur pouvoir d'achat en procédant à des achats regroupés de pièces, de fournitures et de divers services pour les autobus.

174. Entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019, le RTC a participé à des regroupements d'achats qui ont mené à l'octroi de six contrats d'achats regroupés. Conclues à la suite d'un appel d'offres public, ces contrats totalisaient 17,2 M\$.

Rôles et responsabilités

175. En matière de gestion contractuelle, ce sont les directions du RTC qui doivent lancer les demandes de biens ou de services, planifier le processus d'acquisition et assurer le suivi de la réalisation des contrats. Le Service de l'approvisionnement du RTC joue un rôle d'accompagnateur tout au long du processus d'acquisition de biens ou de services. Il aide notamment les directions à définir leurs besoins, effectue des études de marché, communique avec des fournisseurs éventuels et apporte son soutien aux directions dans la rédaction de devis conformes aux règles encadrant l'acquisition de biens et de services. Il veille aussi à l'application des lois et règlements en matière d'attribution de contrats et s'assure du respect intégral des conditions auxquelles se sont engagés les fournisseurs. Finalement, il est responsable de la reddition de comptes auprès du conseil d'administration.

Objectifs et portée de l'audit

176. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁵, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur les contrats octroyés par le RTC. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

177. Cet audit vise à déterminer dans quelle mesure le RTC a mis en place des moyens pour obtenir les biens et services désirés au meilleur rapport qualité-prix et en conformité avec la réglementation en vigueur, tout en favorisant une saine concurrence et le développement durable. L'audit porte plus particulièrement sur l'attribution des contrats de biens, de services professionnels, de services techniques et de travaux de construction et sur les modifications apportées à ces contrats, y compris ceux d'achats regroupés. Il ne couvre pas les contrats inférieurs à 25 000 \$ ni les contrats conclus pour le Service de transport adapté de la Capitale. De plus, le volet gestion de projet, notamment l'exécution, le suivi des travaux et les ordres de paiement, ne fait pas partie de la portée de l'audit.

178. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés en annexe.

179. Au cours de l'audit, nous avons rencontré des membres du personnel du Service de l'approvisionnement, dont le chef et les deux coordonnateurs. Nous avons analysé les documents afférents à 53 contrats octroyés entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019, soit 16 à la suite d'un appel d'offres public, 8 à la suite d'un appel d'offres sur invitation et 29 de gré à gré. La valeur totale de ces 53 contrats sélectionnés aléatoirement est de près de 13 M\$. Nous avons aussi analysé les documents relatifs à cinq contrats d'achats regroupés d'une valeur totale de 17 M\$, qui ont été octroyés à la suite d'un appel d'offres public. Nous avons passé en revue le processus d'acquisition des midibus pour le contrat attribué de gré à gré en 2018 d'une valeur de 27,8 M\$. Finalement, nous avons analysé les pièces justificatives concernant 18 dépenses supplémentaires.

180. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec*, lesquelles reposent sur les principes

5. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.

fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

181. Nos travaux visaient principalement les activités effectuées entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 8 juin 2020.

Résultats de l'audit

182. Le RTC a mis en place les moyens nécessaires pour que les besoins à la base d'un contrat soient préalablement justifiés et suffisamment précis pour assurer la qualité appropriée sans néanmoins restreindre la concurrence. Toutefois, l'estimation des prix des contrats et l'analyse des écarts entre les prix doivent être améliorées. En effet, nous avons relevé plusieurs différences importantes entre les prix estimés et les prix soumis, une tendance à la surévaluation des prix estimés et l'absence d'analyse des écarts pour en comprendre la cause. Enfin, la reddition de comptes sur les contrats octroyés est parfois incomplète ou présente des montants erronés.

183. Par ailleurs, le RTC aurait dû faire preuve de plus de rigueur quant à la suffisance des documents consignés initialement au dossier afin d'octroyer un contrat de gré à gré pour l'acquisition de midibus. Pour l'acquisition des pièces de rechange des midibus, nous avons noté que certaines commandes n'avaient pas été approuvées par l'autorité désignée selon la délégation de pouvoirs en vigueur.

184. Quant aux demandes de modifications des contrats, le RTC a mis des mesures en place pour s'assurer que ces modifications sont justifiées, autorisées par l'autorité compétente et effectuées au moindre coût.

185. Enfin, depuis quelques années, le RTC optimise son pouvoir d'achat en procédant à des achats regroupés de pièces, de fournitures et de divers services pour autobus urbains avec les autres sociétés de transport de la province. Ce processus est bien encadré et assure le respect des besoins de chacune des sociétés tout en leur permettant de réaliser des économies de coûts.

Processus d'octroi des contrats

Éthique contractuelle

186. Le RTC a mis en œuvre des mesures pour favoriser les comportements éthiques, gérer les conflits d'intérêts et prévenir les irrégularités. Son code d'éthique mentionne notamment d'agir avec honnêteté et intégrité, d'éviter toute situation de conflit d'intérêts réel ou apparent et d'aviser son supérieur immédiat ou sa supérieure immédiate de toute situation problématique, le cas échéant. Le *Règlement* établit des mesures destinées à prévenir les situations susceptibles de compromettre l'impartialité et l'objectif du

processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte. Quant aux documents d'appel d'offres, ils incluent une clause visant à lutter contre le truquage des offres et exigent une attestation d'intégrité du ou de la soumissionnaire.

187. Pour les 24 contrats octroyés à la suite d'un appel d'offres public ou sur invitation que nous avons analysés, le *Formulaire d'attestation relative à la probité du soumissionnaire* dûment rempli et signé figurait dans le dossier. Pour les 7 contrats attribués selon le mode à deux étapes (qualité, prix), le dossier comportait un engagement de confidentialité et une déclaration concernant les conflits d'intérêts dûment signés par chaque membre du comité de sélection.

188. Conformément à la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* et à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, le RTC s'est doté d'une procédure pour le traitement des plaintes formulées dans le cadre du processus d'attribution d'un contrat public.

Justification et définition des besoins

189. Une justification adéquate des besoins permet d'établir plus facilement l'ordre de priorité des projets à réaliser. Une fois les projets retenus, il est important de bien planifier les besoins pour déterminer à quel moment lancer les appels d'offres de manière à favoriser la concurrence et à éliminer les contraintes liées aux délais de procédure. Il est essentiel de bien définir les produits, les services ou les travaux de construction demandés ainsi que d'établir un échéancier précis pour assurer l'équité entre les soumissionnaires. Si les besoins ne sont pas définis de façon rigoureuse avant la rédaction des documents d'appels d'offres, il y a plus de risques que le projet soit modifié en cours d'exécution, ce qui peut entraîner des dépenses supplémentaires importantes.

190. Selon notre analyse des 53 dossiers vérifiés et sélectionnés aléatoirement, le processus d'acquisition suivi par le RTC permet de bien justifier les besoins, quel que soit le mode de sollicitation utilisé. En effet, dans 94 % des dossiers, les besoins étaient justifiés de façon adéquate.

191. Pour les projets dont le coût estimé est supérieur à 50 000 \$, un formulaire de réquisition d'approvisionnement doit être rempli conjointement par le service demandeur et le Service de l'approvisionnement. Ce document justifie non seulement le projet et les besoins, mais il présente aussi une analyse financière confirmant la disponibilité des fonds estimés nécessaires. C'est sur la base de celui-ci que le comité de direction autorise ou refuse un projet d'acquisition. Pour l'ensemble des dossiers qui nécessitaient ce formulaire, soit 36, la justification des besoins était adéquate. Pour les projets ayant un coût estimé inférieur à 50 000 \$, la justification des besoins figure directement sur la demande de biens et services. Parmi les 17 dossiers de ce genre, 14 avaient une justification adéquate des besoins.

192. En ce qui concerne les 24 contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public ou sur invitation plus particulièrement, nous avons noté que dans la grande majorité des cas, les documents étaient bien préparés :

- 100 % indiquaient des modalités d'exécution détaillées;
- 96 % comportaient une définition précise des besoins;
- 92 % incluaient un échéancier précis.

193. Parmi les principes directeurs énoncés dans son règlement en matière de gestion contractuelle, le RTC dit favoriser le développement durable dans son processus d'octroi de contrats. Lors de l'analyse des 24 contrats dont le mode de sollicitation était l'appel d'offres, nous avons déterminé que le développement durable pouvait être pris en compte dans la définition des besoins de 14 d'entre eux. Néanmoins, seulement 9 de ces dossiers présentaient des besoins qui prenaient en compte le développement durable. Nous avons remarqué un souci de protéger l'environnement et d'utiliser des matériaux certifiés durables dans les projets de construction. Toutefois, le RTC doit manifester ce souci dans les autres types de contrats. Par exemple, dans un contrat de service pour l'entretien ménager, aucune exigence relative à l'utilisation de produits nettoyants écologiques n'était mentionnée dans le devis.

194. Enfin, l'analyse du nombre de soumissionnaires dans les dossiers vérifiés ne laisse pas entrevoir de problème de restriction de la concurrence.

Recommandation au Service de l'approvisionnement

195. Nous lui avons recommandé d'accentuer ses efforts pour prendre en compte le développement durable dans la définition de ses besoins lors de son processus contractuel.

Commentaires

Réseau de transport de la Capitale | 3 juin 2020

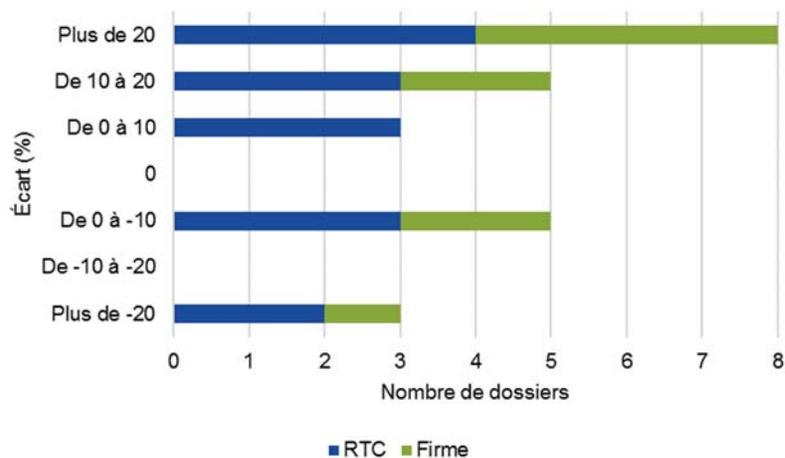
« Le RTC mettra en place des mesures additionnelles pour former ses conseillers en approvisionnement en matière de développement durable afin d'inclure ces requis dans les appels d'offres. »

Estimation des coûts et analyse des écarts

196. En gestion contractuelle, une estimation rigoureuse de la valeur du contrat permet d'utiliser le bon mode de sollicitation et de planifier les projets qui seront réalisés en fonction du budget disponible. À la suite de l'ouverture des enveloppes contenant le prix des soumissions, il est important de vérifier notamment s'il y a des écarts importants entre le prix estimé et le plus bas prix soumis. Il est recommandé d'investiguer et de justifier la raison de l'écart. Cet exercice aide aussi à savoir si les estimations étaient réalistes et à améliorer ses méthodes d'estimation pour les prochains projets, le cas échéant.

197. Il convient de préciser que ce ne sont pas toujours les ressources internes du RTC qui procèdent aux estimations. Dans le cas de travaux de construction, il fait appel à des firmes d'architecture et d'ingénierie pour l'estimation des coûts. Cela dit, que les prix estimés soient établis par le RTC ou une firme externe, ils sont rarement justes et souvent supérieurs à ceux des soumissionnaires. En effet, nous avons constaté une estimation supérieure au plus bas prix soumis de plus de 20 % dans 8 dossiers et de 10 % à 20 % dans 5 dossiers, ce qui représente plus de la moitié des dossiers analysés (voir le graphique 1).

Graphique 1 – Répartition des dossiers selon l'écart de prix entre l'estimation et la soumission conforme la plus basse



198. À l'exception des pièces d'autobus et des projets en technologie de l'information, le RTC n'a pas de base de données fiable pour établir ses estimations et les hypothèses utilisées méritent d'être revues. Par exemple, en 2019, pour l'acquisition d'un véhicule servant au transport des pièces entre les centres d'opération, les données utilisées comme référence pour établir l'estimation remontaient à 2009. Devant une telle situation, le RTC aurait pu s'informer, par exemple, auprès du Service des équipements motorisés de la Ville de Québec pour obtenir des données plus récentes. Dans un autre cas, un taux horaire unique de 300 \$ a été appliqué pour l'estimation d'un contrat de services professionnels, alors que le bordereau de prix compris dans la soumission exigeait d'indiquer un taux horaire pour chaque ressource concernée en fonction de son niveau de

compétence. De plus, les taux horaires figurant sur le bordereau de prix variaient entre 140 \$ et 200 \$. Or, ces taux horaires étaient largement inférieurs à ceux ayant servi à établir l'estimation.

199. Les bonnes pratiques suggèrent d'analyser les écarts de 10 % et plus entre le prix estimé et le plus bas prix parmi les soumissionnaires conformes. Or, parmi les 16 dossiers connaissant une telle variation, seulement 4 présentaient une analyse de l'écart entre le prix estimé et le prix le plus bas soumis. Le fait de ne pas investiguer sur les causes de ces écarts ne permet pas au RTC de raffiner ses méthodes d'estimation pour les projets subséquents.

200. Étant donné que l'écart entre le prix estimé et le plus bas prix soumis est souvent à l'avantage du RTC, ce dernier ne voit pas la nécessité d'effectuer une analyse pour en comprendre les causes. Ce phénomène se répercute dans les documents présentés à la Direction générale. En effet, la plupart du temps, les prix soumis sont comparés entre eux, mais ils le sont rarement avec l'estimation et peu de dossiers présentent une justification de la décision d'adjudication lorsqu'il y a un écart important entre la soumission retenue et l'estimation. Dans les dossiers analysés dans le cadre de cet audit, nous avons trouvé des explications appuyant la décision d'adjudication dans seulement quatre dossiers sur seize pour lesquels l'écart était jugé important.

201. Par ailleurs, la surévaluation des estimations par rapport aux prix des soumissionnaires concerne autant le RTC que les firmes d'architecture et d'ingénierie auxquelles il fait appel. Cependant, un élément a mérité notre attention. Il existe une clause dans le contrat ouvert avec les firmes permettant au RTC d'exiger qu'elles reprennent les travaux à leurs frais si l'estimation est inférieure de 15 % au prix le plus bas parmi les soumissions conformes. Il serait souhaitable que le RTC amorce une réflexion sur l'aspect unilatéral de cette clause présentée dans les contrats conclus avec ces firmes.

Recommandations au Service de l'approvisionnement

202. Nous lui avons recommandé d'analyser, de justifier et de consigner adéquatement tout écart important entre le prix estimé et les prix soumis avant l'attribution du contrat et d'en rendre compte à la direction et aux responsables de la gouvernance.

203. Nous lui avons recommandé de raffiner ses méthodes d'estimation à la suite de l'analyse des écarts importants entre le prix estimé et les prix soumis.

Commentaires

Réseau de transport de la Capitale | 3 juin 2020

« Le RTC est d'accord avec la recommandation du vérificateur général. Bien que le RTC procède à l'analyse des écarts, la précision des estimations ainsi que la documentation à cet effet déposée aux dossiers d'approvisionnement sont à parfaire. »

Mode de sollicitation

204. Comme il en a été question précédemment, le *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale (RTC)* précise le mode de sollicitation et le mode d'attribution des contrats selon le montant estimé de la dépense. Quant à la LSTC, elle exige un appel d'offres public pour tout contrat de 101 100 \$ et plus et un appel d'offres sur invitation pour tout contrat de 25 000 \$ à 101 099 \$, à moins d'indication contraire dans le *Règlement*. Pour les contrats octroyés de gré à gré, une des bonnes pratiques consiste à prévoir des mesures pour favoriser la rotation des fournisseurs. En matière de transparence, même si un contrat est conclu de gré à gré, l'organisme devrait être en mesure de justifier le choix du fournisseur et, le cas échéant, le fait que la rotation n'est pas profitable, d'où l'importance de consigner cet aspect.

205. Pour les 53 dossiers analysés, le mode de sollicitation est toujours conforme au Règlement. Les contrats octroyés de gré à gré et dont le montant est de 101 100 \$ ou plus sont toujours justifiés par la disposition de dérogation de la LSTC (voir le tableau 6), et les explications sont consignées dans les documents transmis à la Direction générale du RTC pour approbation de la dépense. De plus, pour les huit dossiers où il y a eu un appel d'offres sur invitation, le nombre de fournisseurs invités était conforme à ce qui est exigé par la LSTC. Dans la plupart des cas où la situation s'y prête, le RTC a obtenu la raison de la non-participation des fournisseurs invités qui n'ont pas présenté de soumission.

Tableau 6 – Respect des règles et des pratiques relatives au mode de sollicitation selon la catégorie de contrat

Élément vérifié	Nombre de dossiers	Proportion de dossiers (%)
Contrats conclus de gré à gré		
Dérogation à la LSTC justifiée pour un contrat conclu de gré à gré et dont la dépense est de 101 100 \$ ou plus	6 sur 6	100
Formulaire d'autorisation pour un contrat conclu de gré à gré dont la dépense se situe entre 25 000 \$ et 101 099 \$ et qui est non assujetti à un fournisseur unique	5 sur 11	45
Contrats conclus à la suite d'un appel d'offres sur invitation		
Respect du nombre de fournisseurs invités comme indiqué dans la LSTC	8 sur 8	100
Justification obtenue des fournisseurs invités qui n'ont pas présenté de soumission	6 sur 7	86

206. Pour l'attribution des contrats de gré à gré dont la valeur se situe entre 25 000 \$ et 101 099 \$, le RTC a conçu un formulaire sur lequel sont justifiés le choix du mode de gré à gré ainsi que le choix du fournisseur retenu. Il s'agit d'une pratique intéressante, car elle permet d'étayer les décisions prises tout au long du processus d'octroi du contrat. Or, ce formulaire n'est pas systématiquement rempli et signé. Sur un total de onze dossiers où son utilisation aurait été justifiée, nous avons retrouvé ce document dans seulement cinq d'entre eux. Cette situation est notamment due au fait que la *Directive générale concernant l'approvisionnement* n'a pas encore été approuvée. Elle indique qu'il est de la responsabilité du ou de la chef du Service de l'approvisionnement de recommander le mode de sollicitation à privilégier pour les contrats comportant une dépense qui se situe entre 25 000 \$ et 101 099 \$.

Recommandations au Service de l'approvisionnement

207. Nous lui avons recommandé de remplir adéquatement le formulaire d'autorisation prévu pour l'attribution d'un contrat de gré à gré dont la dépense se situe entre 25 000 \$ et 101 099 \$.

208. Nous lui avons recommandé de faire approuver la *Directive générale concernant l'approvisionnement* afin de préciser les rôles et responsabilités des parties prenantes.

Commentaires**Réseau de transport de la Capitale | 3 juin 2020**

« Le RTC est d'accord avec la recommandation du vérificateur général et effectuera les démarches nécessaires pour faire adopter la *Directive générale concernant l'approvisionnement*. »

Analyse de la conformité et octroi du contrat

209. La LSTC mentionne que les dispositions de la section portant sur les critères d'inadmissibilité aux contrats publics de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁶ s'appliquent notamment, à tout contrat de travaux de construction, d'approvisionnement ou de services. Ainsi, avant l'attribution d'un contrat, le RTC est tenu de valider la non-inscription de la ou du soumissionnaire au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA), qui consigne le nom des entreprises ayant commis une infraction et ne pouvant se voir accorder un contrat public. Le RTC est aussi tenu d'obtenir la preuve/confirmation que le soumissionnaire a reçu l'autorisation de contracter/sous-contracter avec un organisme public de l'Autorité des marchés publics (AMP), le cas échéant⁷. De plus, une attestation de Revenu Québec est exigée pour toute entreprise qui désire conclure un contrat de travaux de construction supérieur à 25 000 \$. Cette attestation confirme que la personne ou l'entreprise a produit les déclarations et les rapports exigés en vertu des lois fiscales québécoises et qu'elle n'a pas de compte en souffrance à l'égard de Revenu Québec. Il est également de pratique courante d'exiger une attestation relative à la probité du soumissionnaire. Finalement, l'ouverture publique des soumissions constitue une autre caractéristique importante dans la passation des contrats publics : elle doit être empreinte de transparence et d'intégrité. En cette matière, qu'il soit question d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation, la LSTC oblige l'ouverture publique des soumissions en présence d'au moins deux témoins.

210. Nous n'avons relevé aucun élément non conforme sur le plan administratif pour les 24 dossiers dont le mode de sollicitation utilisé était l'appel d'offres (voir le tableau 7).

6. Québec, *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, chap. C-65.1, à jour au 1^{er} février 2020.

7. Toute entreprise qui souhaite conclure des contrats de travaux de construction supérieurs à 5 M\$ doit obtenir l'autorisation de contracter/sous-contracter avec un organisme public de l'AMP.

Tableau 7 – Conformité des soumissions répondant à un appel d’offres sur le plan administratif

Élément vérifié	Nombre de dossiers	Proportion de dossiers (%)
Validation de la non-inscription du fournisseur au RENA	24 sur 24	100
Obtention de l’attestation de Revenu Québec	9 sur 9*	100
Obtention de l’autorisation de l’AMP	S. O.	S. O.

* Contrats de travaux de construction supérieurs à 25 000 \$.

211. Pour les 24 dossiers vérifiés, nous avons retrouvé la trace d’une vérification au RENA à la date d’attribution du contrat. En plus, pour la plupart de ceux-ci, une copie imprimée de l’écran confirmant la non-inscription au RENA du fournisseur retenu était jointe au dossier. Il s’agit d’une bonne pratique mise en place par le RTC. Quant au respect de la procédure d’ouverture des soumissions en présence de deux témoins, nous avons retrouvé le document contenant les signatures requises pour l’ensemble des dossiers vérifiés. Au cours de cet audit, nous nous sommes aussi assurés, lorsqu’applicable, que le certificat d’assurance responsabilité joint au dossier était valide.

212. Il faut s’assurer que la soumission est conforme non seulement sur le plan administratif, mais aussi sur le plan technique, c’est-à-dire que le prix soumis est établi en fonction des spécifications mentionnées dans les plans et devis. Au moment de l’exécution des travaux, par le biais d’un surveillant ou d’une surveillante de chantier, le RTC s’assure que le fournisseur se conforme aux exigences techniques. Dans le cas d’un bien, le RTC s’assure que celui-ci répond aux caractéristiques énumérées dans le devis avant d’attribuer le contrat.

213. Quant aux contrats de service, ils sont évalués par un comité de sélection à partir de critères préalablement définis dans les documents d’appel d’offres. La définition des critères est une étape importante, car c’est en fonction de ceux-ci que les soumissionnaires prépareront leur offre de service. La composition du comité de sélection est aussi un élément non négligeable, puisque ce sont les membres de ce comité qui détermineront quel soumissionnaire ou quelle soumissionnaire retenir.

214. Nous avons vérifié sept dossiers pour lesquels l’attribution du contrat comportait une évaluation de la qualité par un comité de sélection. Nous n’avons relevé aucune lacune. Les critères de sélection mentionnés dans les appels d’offres étaient suffisamment précis pour qu’on puisse apprécier la qualité des soumissions. Les comités de sélection étaient composés de trois personnes ayant des connaissances reliées au sujet du contrat et sans lien hiérarchique entre elles. Dans tous les cas, les membres sélectionnés ainsi que les critères d’évaluation retenus étaient toujours préalablement autorisés par la direction du Service de l’approvisionnement. De plus, la grille d’évaluation comportant les notes attribuées par les membres et la note finale déterminée par consensus était versée à tous les dossiers.

215. Finalement, la *Directive générale concernant la délégation de pouvoirs* du RTC indique le niveau hiérarchique requis pour l'approbation d'un contrat selon la nature de celui-ci. Pour 52 des 53 dossiers analysés, nous avons observé que le contrat a été approuvé selon le niveau hiérarchique approprié.

Modifications des contrats

216. Certaines modifications ne peuvent être évitées. La législation stipule qu'un organisme ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumission, sauf si la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature. Pour gérer ces modifications, il est important de prévoir une procédure officielle qui vise à valider la pertinence et les termes des modifications ainsi que les documents à l'appui et à établir les règles d'approbation.

217. Selon le *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale (RTC)*, toute modification apportée à un contrat doit faire l'objet d'une analyse et d'une autorisation en fonction des règles prévues au sein du RTC concernant les autorisations de dépenses. Le formulaire de réquisition pour les dépenses supplémentaires, les directives de changement pour les projets de construction, les avenants pour les projets informatiques ainsi que les visites et les surveillances de chantier constituent des mesures mises en place par le RTC pour s'assurer que les travaux supplémentaires sont justifiés et autorisés par l'autorité compétente.

218. Les demandes d'autorisation pour les dépenses supplémentaires sont toujours accompagnées du formulaire *Réquisition de dépense supplémentaire*. Ce document contient les explications justifiant la modification du contrat, le montant devant être autorisé et la signature de l'autorité compétente. Pour l'ensemble des dix-huit dépenses supplémentaires vérifiées, nous avons retrouvé l'autorisation requise selon la *Directive générale concernant la délégation de pouvoirs*. Dans la moitié des cas, le bordereau de soumission initial présentait des taux ou des prix unitaires, ce qui permet au RTC de contrôler les coûts lors de travaux supplémentaires.

219. Nous n'avons relevé aucune dépense supplémentaire qui constituait une modification non accessoire du contrat initial ou qui en changeait la nature.

Achats regroupés

220. Le RTC fait partie de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) qui regroupe les neuf sociétés de transport en commun de la province. L'ATUQ a pour mandat la gestion efficiente des achats regroupés de produits et services pour l'ensemble des sociétés de transport en commun afin de générer des économies d'échelle. Les membres unissent leurs efforts afin de créer une valeur ajoutée pour les sociétés de transport en favorisant le partage d'outils, de processus, de connaissances et d'expertise en approvisionnement stratégique.

221. Annuellement, les sociétés de transport se dotent d'une convention-cadre concernant les achats regroupés. Cette convention régit l'attribution des mandats ainsi que les rôles et les responsabilités des sociétés de transport participantes, soit à titre de société mandataire ou de société mandante. Dans le cadre des mandats qui leur sont attribués, les sociétés de transport mandataires, responsables de procéder aux appels d'offres pour les achats regroupés au compte des sociétés de transport mandantes, sont tenues de respecter les règles qui régissent l'attribution des contrats publics.

222. Les acquisitions suivantes sont régies par la convention-cadre 2019 :

- les batteries 8D;
- le lave-vitre et l'éthylène glycol (comme antigel);
- les pièces de freins, d'essieux et de suspension;
- les filtres;
- les pièces de transmission;
- le carburant diesel et biodiesel;
- les jantes de roues d'autobus urbains.

223. Cette convention-cadre autorise l'achat des pièces et des fournitures citées ci-dessus pour les neuf sociétés de transport, et ce, pour un total de 800 M\$ (taxes comprises) au cours des cinq prochaines années. D'autres types d'acquisitions peuvent aussi faire l'objet de regroupements d'achats, notamment des autobus et des fournitures de bureau.

224. Cet audit a permis de constater que lorsque le RTC n'est pas le mandataire du contrat, ses besoins sont respectés. Pour assurer un tel respect, les sociétés mandantes et les sociétés mandataires tiennent de multiples rencontres et échanges à toutes les étapes du processus. Les commentaires et les avis de chacune des sociétés de transport sont pris en compte. En somme, le processus est bien établi et il permet le respect des besoins de chacune.

225. Nous avons aussi été en mesure de constater que la société mandataire effectue des analyses pour s'assurer de payer le prix le plus bas par pièce. Elle analyse le prix unitaire soumis par chaque fournisseur pour chacune des pièces et octroie le contrat au fournisseur offrant le plus bas prix pièce par pièce. Lorsque des augmentations de coûts trop importantes par rapport au dernier prix payé sont constatées, il peut arriver que la pièce soit retirée du contrat et qu'un nouvel appel d'offres soit lancé.

226. Le travail d'analyse de la grille de prix est cependant très long et fastidieux, car toutes les sociétés de transport n'utilisent pas les mêmes codes de pièces. Un projet de catalogue de pièces uniformisé et centralisé est en cours au sein de l'ATUQ. Nous encourageons le RTC à poursuivre ce projet qui permettra d'effectuer les analyses de prix plus rapidement.

227. Enfin, contrairement à ce qui est énoncé dans le *Guide du mandataire*, nous n'avons pas trouvé de bilan sur les pistes d'amélioration après chacun des achats regroupés. L'absence de rétroaction limite la possibilité de s'améliorer au fil du temps. Cependant, le *Guide* n'est pas encore pleinement appliqué, car il est en vigueur seulement depuis mai 2019. Le RTC nous a indiqué qu'il entend poursuivre ses efforts en ce sens.

Processus d'acquisition des midibus

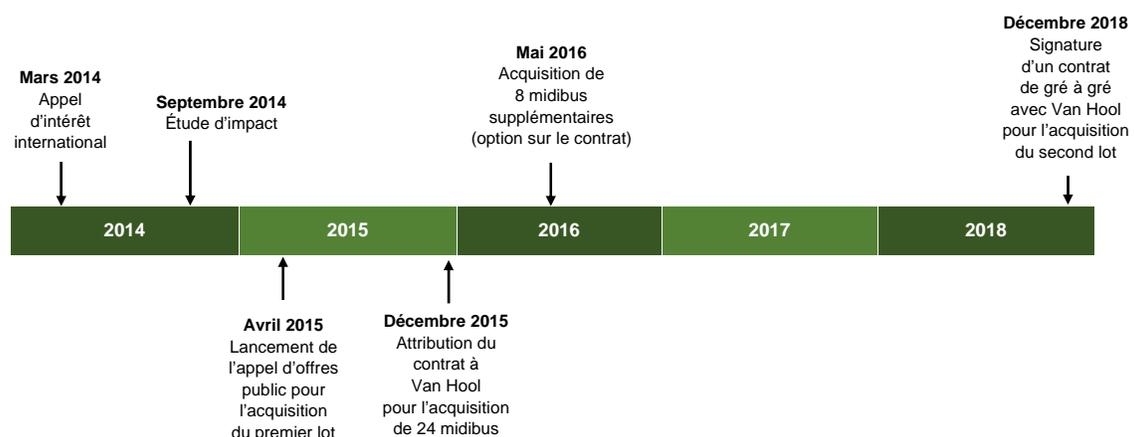
228. L'évolution de la technologie et l'ouverture des marchés complexifie les processus d'approvisionnement, une situation à laquelle le RTC doit être en mesure de faire face. L'intégration des midibus au RTC en est un bel exemple. Le RTC doit être conscient que cette situation sera de plus en plus fréquente dans les prochaines années, d'autant plus que la volonté du gouvernement du Québec est d'électrifier le transport collectif d'ici 2025.

Acquisition des midibus

229. Nous avons analysé le processus d'acquisition des midibus hybrides urbains, car il s'agit d'un dossier où le RTC a procédé seul. Comme le montre le schéma 1, ce processus s'est échelonné sur près de cinq ans, soit de mars 2014 à décembre 2018. Durant cette période, le RTC a octroyé deux contrats à l'entreprise Van Hool :

- le premier pour l'acquisition d'un lot de 24 midibus avec option d'achat de 8 midibus supplémentaires, totalisant une valeur de plus de 25 M\$;
- le second pour l'acquisition d'un lot supplémentaire de 32 midibus d'une valeur de près de 28 M\$.

Schéma 1 – Frise chronologique du processus d'acquisition des midibus



230. Notre analyse a révélé que l'acquisition du premier lot de midibus, soit 24 en décembre 2015 et 8 en mai 2016, a été effectuée en conformité avec la législation en vigueur. De plus, un appel d'intérêt a été réalisé et analysé par l'ATUQ. Une étude d'impact sur l'introduction de midibus dans les sociétés de transport a également été faite. L'étude mentionnait notamment que ce choix de véhicule s'avère pertinent lorsqu'exploité dans les bonnes conditions. Enfin, le dossier comportait l'ensemble des documents portant sur la justification du besoin, l'estimation, l'autorisation, l'analyse de conformité de la soumission reçue ainsi que l'analyse de l'écart entre le prix estimé et le prix soumis par le fournisseur.

231. En ce qui concerne l'acquisition du second lot de 32 midibus, attribué par un contrat de gré à gré à Van Hool, notre analyse du dossier démontre que l'ATUQ a réalisé une vigie entre janvier 2014 et juin 2017 auprès des manufacturiers canadiens, américains et européens sur la disponibilité de midibus hybrides. La LSTC permet d'accorder un contrat de gré à gré à un fournisseur lorsque des vérifications sérieuses avec des documents à l'appui mènent à la conclusion que ce fournisseur est le seul en mesure de répondre aux besoins qui ont été déterminés au préalable. Les principales conclusions de l'ATUQ sur cette vigie sont les suivantes :

- la situation du marché est restée la même au cours de la période visée;
- une seule entreprise demeure intéressée à fabriquer des midibus hybrides à court terme selon les spécifications établies pour la région de Québec.

232. Dans un premier temps, nous avons pris connaissance des documents figurant initialement au dossier d'acquisition du second lot de midibus. Malgré le fait que certains d'entre eux faisaient état des démarches du RTC pour justifier la situation de fournisseur unique, il nous est apparu que la démarche aurait dû être plus rigoureuse et mieux documentée. À la suite de nos questionnements, le RTC a effectué des recherches supplémentaires et des demandes auprès de l'ATUQ pour nous démontrer les démarches et les informations obtenues par cette dernière lors de l'analyse de marché effectuée en 2017. Ce n'est qu'une fois ces documents supplémentaires reçus que nous avons été en mesure de conclure qu'il n'y avait qu'un seul fournisseur capable de répondre aux exigences du RTC pour le second lot.

233. Par exemple, nous n'avons trouvé au dossier aucune demande formelle faite à l'ATUQ concernant le mandat pour l'analyse de marché du second lot. Cela dit, l'ATUQ a poursuivi sa vigie en effectuant un suivi sur la disponibilité de midibus hybrides auprès des manufacturiers canadiens, américains et européens, comme elle le fait normalement pour les autres types de véhicules. Par ailleurs, ce n'est qu'à partir d'un document fourni par l'ATUQ qui lui a été transmis dans le cadre de notre audit que le RTC a pu nous donner plus de détails sur les activités qu'elle a menées pour l'acquisition du second lot de midibus et justifier que la vigie effectuée constituait une vérification sérieuse et documentée. Enfin, à notre demande, d'autres documents nous ont été fournis pour mieux étayer le fait que Van Hool répondait au critère d'un midibus hybride homologué au Canada, car trop peu d'informations avaient été consignées au dossier à l'origine.

234. Le RTC aurait dû faire preuve, dès le départ, de plus de rigueur quant à la constitution du dossier afin qu'il comporte tous les documents justificatifs, sachant pertinemment que l'attribution d'un contrat de gré à gré d'une valeur de près de 28 M\$ représentait un sujet très délicat auprès des citoyens.

Acquisition des pièces de midibus

235. Selon le RTC, en 2019, 95 % des pièces de midibus étaient achetées auprès de Van Hool, soit le fabricant des midibus. Cette même année, une trentaine de commandes ont été effectuées pour un total de 900 000 \$ environ. Ce montant inclut le coût des pièces couvertes par la garantie, pour lesquelles le RTC est remboursé par le fabricant.

236. Les clauses prévues au contrat permettent au RTC d'acquérir auprès de Van Hool des pièces de rechange pour ses midibus. Toutefois, bien que de telles clauses aient été prévues, le RTC aurait pu adopter de meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle. Par exemple, aucun prix pour les différentes pièces de rechange n'a été demandé au bordereau de prix de la soumission, ce qui n'est pas une bonne pratique pour obtenir des prix concurrentiels. Le RTC n'a pas non plus prévu l'inclusion d'un jeu de pièces de rechange avec la livraison du premier midibus. À cet effet, l'étude d'impact mentionnait de prévoir un stock de rechange minimal représentant de 5 % à 10 % de la valeur d'acquisition des midibus.

237. Le RTC affirme avoir procédé à des recherches auprès de ses principaux fournisseurs afin de trouver des pièces équivalentes. Cependant, étant donné qu'il s'agit de numéros européens, ces recherches se sont avérées très laborieuses. Le RTC a alors décidé de commander un ensemble de pièces de rechange et a demandé à son équipe d'ingénierie d'étudier les composants et de les apparier à des pièces offertes par d'autres fournisseurs. Cependant, un an après la livraison des midibus, moins de 10 % de leurs composants ont été repérés chez d'autres fournisseurs.

238. Nous croyons que le RTC et l'ATUQ, cette dernière ayant notamment pour rôle de conseiller ses membres dans l'acquisition de véhicules selon leurs besoins, auraient pu prévoir que l'acquisition de véhicules fabriqués en Europe impliquait également l'acquisition de pièces européennes et l'impossibilité de faire correspondre ces dernières avec des pièces autres qu'européennes. Le RTC aurait dû prendre des mesures dès le départ afin d'éviter de se retrouver dans la situation dans laquelle il est aujourd'hui, c'est-à-dire devant un monopole de Van Hool pour l'approvisionnement en pièces de rechange, où il est impossible de comparer la valeur de ces pièces sur le marché nord-américain pour des pièces équivalentes.

239. Finalement, parmi l'ensemble des commandes effectuées en 2019 pour les pièces de rechange de midibus, trois s'élevaient à plus de 100 000 \$, oscillant entre 165 000 \$ et 365 000 \$. Effectuées en janvier et en février 2019, elles ne comportaient pas l'autorisation de la directrice ou du directeur des services administratifs comme stipulé dans la délégation de pouvoirs du RTC. Les règles de gestion contractuelle applicables au RTC n'ont donc pas été respectées.

Recommandations au Service de l'approvisionnement

240. Nous lui avons recommandé de se doter de moyens, au moment de l'acquisition d'autobus, de se prémunir contre le risque de fournisseur unique lors de l'approvisionnement en pièces de rechange.

241. Nous lui avons recommandé de s'assurer de respecter la *Directive générale concernant la délégation de pouvoirs* pour les autorisations de dépenses lors de l'acquisition de pièces destinées à une mise en stock et qui ne font pas l'objet d'un contrat ouvert.

Commentaires

Réseau de transport de la Capitale | 3 juin 2020

« Le RTC souscrit à la recommandation et s'engage à être plus vigilant quant au respect de la *Directive générale de délégation de pouvoirs*.

Le RTC possède en quantité et en variété les pièces requises pour l'entretien de son parc d'autobus (filtres, huiles, graisses, plaquettes, etc.). Les pièces spécifiques à un type de véhicule (carrosserie, habillage intérieur, etc.) sont souvent exclusives aux manufacturiers d'origine des véhicules. »

Reddition de comptes

242. En plus d'obliger le Service de l'approvisionnement à montrer qu'il a bel et bien appliqué les lois et règlements en vigueur lors du processus d'octroi de contrats aux responsables de la gouvernance, la reddition de comptes sert à évaluer l'efficacité du processus dans un objectif d'amélioration continue. Dans cette optique, le système d'information doit permettre de restituer aux différents cadres de l'organisation, au moment opportun, des informations pertinentes et exactes, et ce, pour faciliter le bon fonctionnement opérationnel et la prise de décisions aux différents niveaux. Il est donc important pour une organisation d'établir ses besoins informationnels et de mettre en place les outils nécessaires pour y répondre.

243. Nous avons constaté que les outils de gestion utilisés par le RTC ne permettent pas d'effectuer un suivi adéquat des contrats et d'obtenir en temps opportun un portrait global et fiable des activités de l'approvisionnement. L'information de gestion est consignée dans différents fichiers, non liés entre eux, qui sont mis à jour manuellement par plusieurs membres de l'équipe. De plus, lors de la saisie des données, l'information est dans certains cas incomplète et erronée. D'ailleurs, il a été laborieux d'obtenir une base de données complète des contrats octroyés au cours d'une période donnée lorsque nous avons commencé notre mission d'audit. Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'y a que le système de gestion des pièces en stock qui est entièrement informatisé et qui permet de suivre mensuellement des indicateurs de gestion.

244. La reddition de comptes est, elle aussi, produite manuellement, car le système informatique ne permet pas de produire de façon automatisée les rapports nécessaires à cette fin. Le processus actuel ne permet donc pas d'assurer l'exactitude de l'information. Au cours de nos travaux, nous avons vérifié la reddition de comptes relative à 53 contrats octroyés et à 18 dépenses supplémentaires. Nous avons relevé trois types d'erreur dans les documents de reddition de comptes présentés au conseil d'administration (voir le tableau 8).

Tableau 8 – Erreurs relevées dans la reddition de comptes présentée au conseil d'administration entre le 1^{er} juillet 2018 et le 30 juin 2019 selon le type

Type d'erreur	Nombre de dossiers
Contrat absent de la reddition de comptes sur les contrats octroyés	6 sur 53
Montant erroné dans la reddition de comptes sur les contrats octroyés	5 sur 53
Montant erroné dans la reddition de comptes sur les dépenses supplémentaires	4 sur 18

245. Les données présentées aux responsables de la gouvernance se doivent d'être exactes, sinon l'utilité de l'information est grandement diminuée.

Recommandation au Service de l'approvisionnement

246. Nous lui avons recommandé de se doter d'outils efficaces pour l'information de gestion afin :

- d'être en mesure d'effectuer un suivi diligent de l'information concernant les contrats;
- d'assurer l'exactitude des données présentées à la direction et aux responsables de la gouvernance.

Commentaires

Réseau de transport de la Capitale | 3 juin 2020

« Le RTC est actuellement à évaluer les outils informatiques afin de supporter les besoins en information de gestion et ainsi d'assurer la précision et l'exactitude des dossiers. »

Annexe – Objectifs de l’audit et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, du *Règlement de gestion contractuelle du Réseau de transport de la Capitale* ainsi que des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de l’audit

S’assurer que le RTC octroie ses contrats conformément à la réglementation en vigueur et aux bonnes pratiques de gestion tout en favorisant une saine concurrence, des économies de coûts et le développement durable.

Critères d’évaluation

- Le RTC met en œuvre des mesures pour favoriser les comportements éthiques, gérer les situations de conflit d’intérêts et prévenir les irrégularités.
- Le RTC définit clairement les besoins ainsi que les modalités de livraison et d’exécution avant le processus d’acquisition tout en favorisant le développement durable et une saine concurrence.
- L’estimation des coûts des contrats est établie de façon rigoureuse à partir d’une information fiable et d’hypothèses réalistes.
- Lors des processus d’appel d’offres et d’octroi des contrats, les règles suivantes sont appliquées :
 - Choisir le mode de sollicitation adéquat.
 - Effectuer la rotation des fournisseurs invités.
 - Suivre les modalités d’ouverture des soumissions imposées par la Loi sur les sociétés de transport en commun pour les contrats octroyés à la suite d’un appel d’offres.
 - Valider la non-inscription des soumissionnaires au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics.
 - Exiger aux soumissionnaires les documents suivants :
 - une attestation d’intégrité;
 - l’attestation de Revenu Québec, le cas échéant;
 - l’autorisation de contracter/sous-contracter avec un organisme public de l’Autorité des marchés publics, le cas échéant;
 - un certificat d’assurance responsabilité, le cas échéant.
 - Négocier le prix dans le cas d’un seul soumissionnaire conforme lorsque le prix proposé dans la soumission accuse un écart important avec celui prévu dans l’estimation établie par le RTC.
 - Justifier adéquatement les dérogations.

Annexe – Objectifs de l’audit et critères d’évaluation (suite)

- Les contrats sont approuvés par les autorités désignées.
- Les critères de sélection sont décrits de façon exhaustive dans les documents d’appel d’offres et une évaluation de la qualité est effectuée en fonction de ces critères par des personnes qualifiées.
- Tout écart important entre les prix offerts par les soumissionnaires et l’estimation des coûts, ou entre les soumissions, est analysé avant l’attribution du contrat, et les décisions sont pleinement justifiées.
- Le RTC dispose d’outils de gestion lui permettant d’obtenir l’information pertinente pour effectuer le suivi de ses contrats et d’en rendre compte à la direction et aux responsables de la gouvernance.

Objectif de l’audit

S’assurer que le RTC s’est doté de moyens lui permettant d’apprécier la pertinence des demandes de modifications des contrats et, s’il y a lieu, d’en minimiser les coûts.

Critères d’évaluation

- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, le RTC dispose de mécanismes de contrôle pour déterminer si ces travaux sont justifiés et autorisés.
- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, le RTC dispose de mécanismes de contrôle pour en minimiser les coûts.

Objectif de l’audit

S’assurer que le RTC s’est doté des moyens nécessaires pour encadrer adéquatement les achats regroupés.

Critères d’évaluation

- Lorsque le RTC confie un mandat à une autre société de transport, il définit clairement ses besoins et réalise un suivi approprié auprès de la société mandataire.
- Le RTC analyse les avantages de recourir à des achats regroupés, notamment en ce qui a trait à l’évaluation des économies d’échelle possibles.

CHAPITRE

5

**RAPPORT FINANCIER
DE LA VILLE
ET AUTRES RAPPORTS**

Table des matières

Mise en contexte	129
Rapports conjoints sur les états financiers	129
États financiers consolidés de la Ville de Québec	130
États financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale	130
Vérification de l’environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers de la Ville de Québec	130
Rémunération des élus et élues et contribution à leur régime de retraite pour l’année 2019	131
Rapport conjoint sur la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec..	132
Rapport sur l’état des résultats de l’Office du tourisme de Québec	132
Rapports sur les programmes de subventions.....	133

Mise en contexte

247. En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*¹, le vérificateur général peut, dans la mesure jugée appropriée, effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale faisant partie de son périmètre comptable et de tout organisme pour lequel la Ville nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Ainsi, pour l'exercice financier 2019, il a décidé d'effectuer l'audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec et du Réseau de transport de la Capitale (RTC).

248. Déposé au conseil municipal, le rapport financier consolidé de la Ville de Québec comprend le rapport du vérificateur général de la Ville sur les états financiers consolidés de la Ville et le rapport sur la ventilation des dépenses mixtes de l'agglomération de Québec, signés conjointement avec un auditeur externe.

249. Depuis 2017, le vérificateur général effectue également l'audit de l'état des résultats de l'Office du tourisme de Québec.

250. Au cours de la dernière année, le vérificateur général a aussi effectué des travaux d'audit sur l'utilisation des différentes subventions reçues par la Ville de Québec de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Rapports conjoints sur les états financiers

251. L'audit des états financiers permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. Cet audit est effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les renseignements fournis dans les états financiers. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lorsqu'il évalue ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables effectuées par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.

États financiers consolidés de la Ville de Québec

252. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019 et, à la suite de cet audit, un rapport conjoint sans réserve a été émis le 23 avril 2020.

États financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale

253. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019 et, à la suite de cet audit, un rapport conjoint sans réserve a été émis le 11 mars 2020.

Vérification de l'environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers de la Ville de Québec

254. Les normes d'audit généralement reconnues du Canada exigent, entre autres, l'appréciation des contrôles incorporés dans les systèmes financiers dans le but de s'assurer que les données financières qu'ils produisent sont exactes et conformes à la réalité.

255. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, les contrôles applicatifs et les contrôles généraux ont été testés. Ce travail a consisté à évaluer la conception et la mise en œuvre des mesures de contrôle relatives :

- à l'environnement général opérationnel;
- au fonctionnement des applications, comme les assises de la sécurité, la gestion et la sécurité des accès logiques et physiques, le développement et la maintenance des systèmes et des applications;
- à la gestion des changements.

Sommaire des assises

256. Des améliorations quant à la gestion de la sécurité de l'information ont été observées. En effet, certaines mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la situation et d'autres sont en cours de réalisation.

Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

257. Le pivot central pour la génération des états financiers consolidés repose principalement sur le système SIVIQ.

258. Lors de la vérification et à la suite des recommandations émises au cours des années précédentes, des améliorations ont été observées à certains endroits, mais certaines lacunes subsistent.

Rémunération des élus et élues et contribution à leur régime de retraite pour l'année 2019

259. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec, le vérificateur général s'est assuré que la rémunération des élus et élues, la contribution à leur régime de retraite et les allocations de départ et de transition étaient conformes aux deux lois provinciales concernées et au règlement municipal.

260. Deux lois provinciales et un règlement de la Ville de Québec édictent les paramètres à utiliser pour calculer la rémunération des élus et élues et leur contribution à leur régime de retraite :

- la *Loi sur le traitement des élus municipaux*²;
- la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*³;
- le *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*⁴.

261. Le 16 décembre 2019, le conseil municipal a adopté le règlement R.V.Q. 2670 qui modifie le *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements* afin d'ajuster la rémunération des élus et élues de façon à ce que, d'une part, elle reflète l'indexation appliquée depuis la dernière révision du règlement en 2009 et, d'autre part, elle soit majorée pour compenser la nouvelle mesure d'imposition par le gouvernement fédéral de l'allocation de dépenses versée aux élus et élues. Ce règlement a effet depuis le 1^{er} janvier 2019.

262. La *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*⁵ établit les modalités du régime de retraite des élus et élues municipaux. La Ville de Québec a d'ailleurs adhéré par règlement à ce régime général.

-
2. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 1^{er} février 2020.
 3. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 1^{er} février 2020.
 4. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593, à jour au 10 mai 2019.
 5. *Op. cit.*

263. Les élus et élues reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Québec pour leur présence au sein des conseils d'administration de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation. La rémunération des élus et élues en 2019 a représenté 2 652 929 \$, y compris un montant d'allocation de dépenses de 368 849 \$ et une majoration de 137 413 \$. La cotisation au régime de retraite a représenté 130 236 \$ pour les élus et élues et 438 895 \$ pour la Ville.

264. Sur la base des travaux d'audit réalisés, aucune anomalie significative n'a été trouvée concernant la rémunération des élus et élues et leur contribution à leur régime de retraite.

Rapport conjoint sur la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec

265. Sur le plan des dépenses, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* stipule à l'article 65 que « [l]es dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences⁶ ». Les dépenses mixtes d'agglomération sont effectuées dans l'exercice des compétences d'agglomération et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

266. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*⁷, adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007, et ses modifications subséquentes.

267. Cet audit a permis aux auditeurs d'émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, établi conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixte*⁸ et ses modifications subséquentes.

Rapport sur l'état des résultats de l'Office du tourisme de Québec

268. L'Office du tourisme de Québec (OTQ) est à la fois l'association touristique régionale (ATR) de la région de Québec et un service de la Ville de Québec. L'OTQ regroupe près de 900 membres répartis sur le territoire qui couvre Québec, L'Ancienne-

6. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 1^{er} février 2020.

7. Ville de Québec, *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, R.V.Q., chap. P-1, à jour au 10 mai 2019.

8. *Ibid.*

Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures, Wendake et les municipalités régionales de comté de Portneuf, de La Jacques-Cartier, de L'Île-d'Orléans et de La Côte-de-Beaupré.

269. Parce qu'elle est une ATR, l'OTQ reçoit des sommes pour remplir sa mission qui est de contribuer activement à la prospérité économique de l'industrie touristique. Ces sommes ne peuvent être utilisées à d'autres fins par la Ville. L'OTQ est constitué d'un conseil et d'une direction qui ont les pleins pouvoirs sur l'utilisation de ses revenus. Le conseil est composé de treize membres qui sont nommés par différents intervenants du milieu touristique.

270. Afin de rendre compte à ses membres, l'OTQ produit un état des résultats qui est audité. Le vérificateur général effectue cet audit depuis 2017. À la suite de l'audit, ce dernier a émis, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, un rapport avec une opinion sans réserve.

Rapports sur les programmes de subventions

Société d'habitation du Québec

271. Le vérificateur général a effectué des audits sur différentes subventions que la SHQ a versées à la Ville au regard des programmes AccèsLogis Québec et Rénovation Québec, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019. À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis quatre rapports avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation et quatre rapports avec une opinion sans réserve sur l'application des règles des programmes par la Ville.

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

272. Le vérificateur général a effectué des audits au regard de projets subventionnés par le MAMH dans le cadre du Programme Fonds Chantiers Canada-Québec et du Programme d'infrastructures Québec Municipalités – Sous-volet 1.5. À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis :

- cinq rapports avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation;
- quatre rapports d'assurance raisonnable avec une opinion sans réserve sur la conformité des informations déclarées dans les redditions de comptes;
- quatre rapports d'assurance raisonnable avec une opinion sans réserve sur la conformité aux obligations spécifiées;
- cinq rapports sur d'autres éléments relevés dans le cadre des missions de certification.

CHAPITRE

6

**SUBVENTIONS ANNUELLES
DE 100 000 \$ OU PLUS
VERSÉES À DES PERSONNES MORALES**

Mise en contexte

273. Comme prescrit par la *Loi sur les cités et villes*¹, à l'article 107.9, le vérificateur général de la Ville de Québec doit requérir des personnes morales qui ont reçu de la Ville une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ une copie de leurs états financiers audités et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. De plus, le vérificateur externe doit, à la demande du vérificateur général de la Ville de Québec, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux de vérification et fournir tous les renseignements que le vérificateur général juge nécessaires.

274. Seules les personnes morales qui ne font pas partie du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général sont visées par cette disposition légale.

275. Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications et documents fournis par un vérificateur sont insuffisants en vertu du deuxième alinéa de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*², il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Définitions

276. Aux fins de nos travaux, une subvention inconditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est normalement exercée. Une aide financière versée à un organisme caritatif est un exemple de subvention inconditionnelle.

277. Une subvention conditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions. Une aide financière versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée est un exemple de subvention conditionnelle.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.

2. *Ibid.*

Résultats

278. Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*³, nous avons recensé 99 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2019. En date du rapport, nous avons pris connaissance des états financiers de 68 de ces personnes morales. Aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

279. Au 5 juin 2020, deux personnes morales nous ont remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit. Le non-respect de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*⁴ leur a été mentionné.

280. En raison de la situation exceptionnelle liée à la COVID-19, 31 personnes morales n'ont pas été en mesure de nous fournir leurs états financiers. Le vérificateur général effectuera un suivi au cours des prochains mois et en fera état dans le rapport qu'il déposera au conseil municipal vers la fin de 2020.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

CHAPITRE

7

**SUIVI DES RECOMMANDATIONS
DU RAPPORT ANNUEL 2016**

Objectif et portée du suivi

281. Nous effectuons un suivi des recommandations trois ans après qu’elles ont été émises dans l’objectif d’évaluer leur degré d’application. Ce délai permet d’apprécier l’état d’avancement de leur mise en œuvre. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais qu’ils s’appuient sur les déclarations des gestionnaires et sur le caractère raisonnable de celles-ci.

282. Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans le rapport annuel de 2016 et ils concernaient quatre sujets. Il est à noter que le mandat portant sur la Gouvernance de la sécurité de l’information, réalisé au cours de la même année, a fait l’objet d’un projet pilote pour la mise en oeuvre du nouveau processus de suivi des recommandations. En vertu de ce nouveau processus, l’analyse portant sur l’application des recommandations émises pour ce mandat sera effectuée l’année prochaine.

Conclusion générale

283. Le tableau 1 fait état des activités auditées, du nombre de recommandations dont elles ont fait l’objet et de leur prise en compte par l’administration municipale.

Tableau 1 – État d’avancement de la mise en œuvre des recommandations émises en 2016

Activité faisant l’objet d’un suivi	Nombre total de recommandations	Nombre de recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants	Nombre de recommandations non suivies ou ayant connu des progrès insatisfaisants	Pourcentage des recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants par activité (%)
Gestion des aré纳斯	16	10	6	63
Gestion de l’eau potable	11	9	2	82
Gestion des grands événements	9	6	3	67
Gestion de la présence au travail au RTC	7	7	0	100
Total	43	32	11	74

284. Pour le rapport annuel de 2016, nous avons effectué un suivi portant sur 43 recommandations : 32 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 11 n’ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants. Au-delà des données quantitatives, il est approprié d’apporter quelques précisions sur les résultats du suivi à l’égard de certains mandats.

Gestion des arénas

285. Des seize recommandations émises, dix ont été suivies ou ont eu des progrès satisfaisants. Parmi les six recommandations n'ayant pas été suivies, une d'entre elles concerne le Service de la gestion des immeubles. Quant aux cinq autres, le Plan de gestion transversal des sports de glace mis en œuvre au cours des dernières années contribuera à faciliter l'application de ces recommandations.

Gestion de l'eau potable

286. Des onze recommandations émises, neuf ont été suivies ou ont eu des progrès satisfaisants. En ce qui concerne les deux recommandations n'ayant pas connu de progrès satisfaisants, leur application repose sur un projet de recherche portant sur l'optimisation du schéma de prélèvement de l'eau potable. Mené en collaboration avec la Chaire de recherche sur l'eau potable de l'Université Laval, ce projet a démarré en avril 2020.

Gestion des grands événements

287. De nombreux outils ont été développés au cours des dernières années au Bureau des grands événements pour mieux encadrer et soutenir les décisions liées à l'octroi des subventions. De plus, le Service de police de la Ville de Québec a développé un outil d'analyse des risques pour la planification et la gestion des événements. Ces actions ont mené à l'application de six recommandations sur un total de neuf.

Gestion de la présence au travail au Réseau de transport de la Capitale

288. Nous tenons à souligner que le Réseau de transport de la Capitale (RTC) a suivi les sept recommandations qui lui étaient destinées. Un travail important a été réalisé, tant sur le plan de l'information de gestion disponible que sur le plan de la sensibilisation du personnel. C'est grâce à l'implication des acteurs concernés au cours des dernières années que le RTC en est arrivé à un tel résultat.

CHAPITRE

8

**RAPPORT D'ACTIVITÉ
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Introduction

289. La reddition de comptes est fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte rendu à donner. La reddition de comptes nous permet de démontrer nos résultats et de gagner ou de maintenir l'appui de ceux qui nous font confiance.

290. La reddition de comptes revêt une importance de premier plan pour le vérificateur général parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et de la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

Mission du vérificateur général

291. La mission du vérificateur général ainsi que ses travaux visent à donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes. En ce sens, il doit informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les administrateurs, de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.

292. Les travaux du vérificateur général comprennent l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance.

Planification des travaux d'audit

293. Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs d'audit qu'il se donne et des ressources dont il dispose.

294. Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de l'audit de performance, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et des biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents pour voir dans quelle mesure l'administration municipale a donné suite à ses recommandations.

295. Afin de mieux planifier les activités d'audit de performance, le vérificateur général adopte une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville et sur la qualité des services aux citoyens, cette approche lui permet de donner une valeur ajoutée à ses audits. C'est d'autant plus vrai dans un contexte où les ressources sont limitées.

296. Le vérificateur général a réalisé des audits dans les trois principales sphères de son mandat, soit à l'égard des données financières de la Ville et des personnes morales qui lui sont liées, de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, et de la performance.

297. Les activités liées à l'audit financier ont mené à la publication de treize rapports du vérificateur général et ont été réalisées en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues au Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les données financières ne comportent pas d'anomalies significatives. Dans le cadre de ces missions, un rapport sur d'autres éléments relevés dans le cadre des missions d'audit a été émis.

298. L'audit de conformité a mené à la publication de douze rapports portant notamment sur l'application des règles des programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec (SHQ) par la Ville et le respect des obligations spécifiées dans les programmes de subventions du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Dans le cadre de ces missions, quatre rapports sur d'autres éléments relevés dans le cadre des missions de certification ont été émis.

299. Les activités d'audit de performance, au nombre de trois, ont porté sur la gestion de l'aide financière octroyée par le Service du développement économique et des grands projets, le soutien judiciaire à la cour municipale de Québec et l'octroi de contrats par le Réseau de transport de la Capitale.

300. Dans la partie de son rapport portant sur le suivi des recommandations, le vérificateur général fait état de son appréciation du suivi apporté par l'administration aux recommandations formulées dans le rapport annuel de 2016.

Reddition de comptes à l'égard de la planification stratégique

301. L'année 2019 représente la troisième année de la planification stratégique. Le tableau 1 montre la reddition de comptes en lien avec les éléments de la planification stratégique, qui s'articule autour des deux orientations suivantes :

- réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes et l'administration municipale;
- réaliser des travaux de qualité.

Tableau 1 – Objectifs, indicateurs, cibles et résultats de la planification stratégique 2017-2020 par orientation

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes ainsi que l'administration municipale			
Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et citoyennes et la qualité des services qu'ils reçoivent	Nombre d'audits par année	Au moins deux audits par année	Cible atteinte
Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville	Détermination avec le comité de vérification du rôle qu'il pourrait jouer à cet égard	Rôle établi et élaboration d'un plan d'action en 2018	Sans objet*
	Degré de mise en œuvre des actions établies avec le comité de vérification	Mise en place de toutes les actions établies pour 2019	Cible non atteinte
Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants	Nombre d'enjeux financiers importants traités	Au moins un enjeu financier important par année	Cible non atteinte
Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits	Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle concernant le suivi des recommandations	Évaluation terminée en 2017	Sans objet*
	Degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations	Implantation progressive à compter de 2018 et achevée en 2019	Cible atteinte
Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »	Nombre d'audits par année	Au moins un audit par année	Cible atteinte
Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Bilan de l'application de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Sans objet*
	Proposition d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Sans objet*

* Il n'y a pas de cible associée à l'indicateur pour l'année 2019.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité			
Assurer la qualité de nos travaux	Pourcentage des travaux conformes aux normes	100 %	Cible atteinte
Maintenir l'expertise du personnel	Nombre moyen de jours de formation structurés par employé par année	Cinq jours	Cible non atteinte

Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes ainsi que l'administration municipale

Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et citoyennes et la qualité des services qu'ils reçoivent

302. La gestion des ressources au profit des citoyens et citoyennes de la Ville de Québec est un objectif important pour notre organisation. Nous avons fixé comme cible de mener annuellement au moins deux audits de performance qui concernent les citoyens et citoyennes et la qualité des services qu'ils reçoivent. L'objectif a été atteint, puisque nous avons réalisé un audit de performance sur l'aide financière octroyée par le Service du développement économique et des grands projets et un audit de performance sur le soutien judiciaire à la cour municipale de Québec. Il s'agit de deux sujets qui concernent les services que reçoivent les citoyens et citoyennes par la Ville.

Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville

303. Le comité de vérification est l'interlocuteur privilégié du vérificateur général lorsque vient le temps de discuter de nos différents travaux. Au cours de l'année 2020, nous aurons des discussions avec les membres qui composent le comité de vérification quant au rôle de surveillance accrue qu'il pourrait jouer.

Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants

304. La compréhension des enjeux financiers par les élus et élues est à la fois un aspect important et complexe. Nous avons l'intention d'aborder au moins un enjeu par année. Cependant, nous n'avons pas été en mesure d'atteindre cette cible en 2019. Nos ressources du domaine de l'audit financier ont plutôt été utilisées pour travailler sur le volet budgétaire de la vigie du projet de réseau structurant de transport en commun et compléter notre connaissance du Réseau de transport de la Capitale.

Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits

305. Une des mesures de l'utilité de nos travaux est la mise en œuvre de nos recommandations. Nous avons donc le souci d'améliorer leur taux d'application. En 2019, nous avons continué l'implantation de la nouvelle approche pour effectuer le suivi des recommandations. À cet effet, nous avons obtenu un plan d'action pour chacun des rapports d'audit de performance du rapport annuel 2018. De plus, nous avons réalisé une appréciation pour chaque plan et nous l'avons transmise aux unités administratives concernées.

Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »

306. Par développement durable, on entend « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement¹ ». Nous avons fixé comme cible de mener annuellement un audit qui intègre cette notion. Pour atteindre notre objectif, nous avons réalisé un audit de performance sur l'octroi de contrats par le Réseau de transport de la Capitale, qui inclut un objectif intégrant le développement durable.

Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite

307. En novembre 2011, la Ville de Québec a confié au vérificateur général la responsabilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite. Dans notre planification stratégique, nous avons prévu compléter les propositions d'ajustements à la politique en 2018. Bien que la cible n'ait pas été atteinte, nous avons progressé à cet égard. En effet, à la demande de la Ville, nous avons intégré aux activités de la Ligne de signalement le *Processus de gestion des plaintes de la Ville de Québec dans le cadre d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat visé*, qui est entré en vigueur le 25 mai 2019. Nous soumettrons au conseil municipal des propositions d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite en 2020.

Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité

Assurer la qualité de nos travaux

308. La qualité de nos travaux assure l'objectivité, la rigueur et le professionnalisme qui sont les valeurs particulières de l'équipe du vérificateur général. En 2019, L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ) a procédé à une inspection professionnelle de nos dossiers d'audit. À la suite de ses travaux, l'OCPAQ a conclu que cette inspection n'a rien révélé dans les dossiers inspectés qui porte à croire que la

1. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Développement durable*, « À propos du développement durable », [En ligne], 2018. [www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm] (Consulté le 29 mai 2020).

présentation des états financiers et des missions d'audit et la mission d'appréciation directe ne sont pas conformes, dans tous les aspects significatifs, aux normes contenues au Manuel de CPA Canada.

309. Également et toujours dans le but d'atteindre cette cible, nous disposons, entre autres, d'un système de contrôle de la qualité. Pour ce qui est des missions d'audit de performance publiées dans ce rapport annuel, elles ont toutes fait l'objet d'un contrôle de la qualité par une ressource externe à l'organisation.

Maintenir l'expertise du personnel

310. Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Au cours du dernier cycle d'opérations, le personnel a bénéficié de plus de 317 heures de formation, soit 4,5 jours en moyenne par employé, ce qui est légèrement en dessous de la cible. Dans le but d'atteindre la cible en 2020, le vérificateur général prévoit faire de la formation à l'interne.

Ressources humaines

311. En ce qui concerne les ressources humaines qui le conseillent et l'assistent, le vérificateur général privilégie une approche axée sur les besoins. Ainsi, il s'adjoit à la fois des employés permanents et des consultants. Cette approche lui permet de choisir des ressources professionnelles en fonction de ses besoins et de ses mandats.

312. Les membres de l'équipe permanente du Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Hélène Bilodeau, adjointe administrative
- Julie Breton, CPA auditrice, CA, conseillère en audit de performance
- Valérie Bugay, ingénieure, conseillère en audit de performance
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en audit de performance
- Anne-Marie Fortin, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier
- Geneviève Gagné, CPA, CA, conseillère en audit de performance
- Karine Houde, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier et en audit de performance
- Caroline Nadeau, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier et en audit de performance
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division d'audit de performance

313. À ces ressources s'ajoutent les firmes et les consultants suivants, qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différentes activités :

- France Brûlé, rév. a., consultante
- Jean Cinq-Mars, B. Sc. (Hon.), M.A.P., consultant
- Jean Gamache, CPA, CA, consultant
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant
- Jacques Hébert, CPA, CA, consultant
- Lemieux Nolet, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.
- Marie-Claude Ouimet, CPA, CA, consultante
- Guy Perron, CPA, CA, consultant

Rapport de l'auditeur indépendant

314. Les dépenses d'exploitation du Vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, ont été auditées par un auditeur indépendant mandaté par la Ville, comme l'exige la *Loi sur les cités et villes*². Une copie du rapport se trouve aux pages suivantes.

2. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2020.

MALLETTE

Mallette S.E.N.C.R.L.

200-3075 chemin des Quatre-Bougeols
Québec QC G1W 5G4

Téléphone 418 863-4431

Télexcopie 418 656-0800

Courriel info.quebec@mallette.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Opinion

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec (Vérificateur général) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019. Cet état des dépenses a été préparé afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

À notre avis, l'état des dépenses ci-joint donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle des dépenses du Vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Fondement de l'opinion

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

Observations - Restriction à la diffusion et à l'utilisation

L'état des dépenses a été préparé afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que l'état des dépenses ne puisse se prêter à un usage autre. Notre rapport est destiné uniquement aux membres du conseil et ne devrait pas être diffusé à d'autres parties ni utilisé par d'autres parties. Notre opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point.

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

La direction du Vérificateur général est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de l'état des dépenses conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un état des dépenses exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière du Vérificateur général.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit de l'état des dépenses

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

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

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

*Mallette S.E.N.C.R.L.*¹

Mallette S.E.N.C.R.L.
Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada
Le 1^{er} juin 2020

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687

État des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2019

	2019 Budget	2019 Dépenses réalisées	2018 Dépenses réalisées
Ressources humaines internes	1 343 147 \$	1 266 687 \$	1 045 206 \$
Ressources humaines externes	391 953 \$	208 259 \$	259 945 \$
Dépenses de fonctionnement	64 900 \$	51 109 \$	44 328 \$
Total avant ligne de signalement	1 800 000 \$	1 526 055 \$	1 349 479 \$
Ligne de signalement	100 000 \$	39 551 \$	44 968 \$
Total	1 900 000 \$	1 565 606 \$	1 394 447 \$

Notes complémentaires

Principales méthodes comptables

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

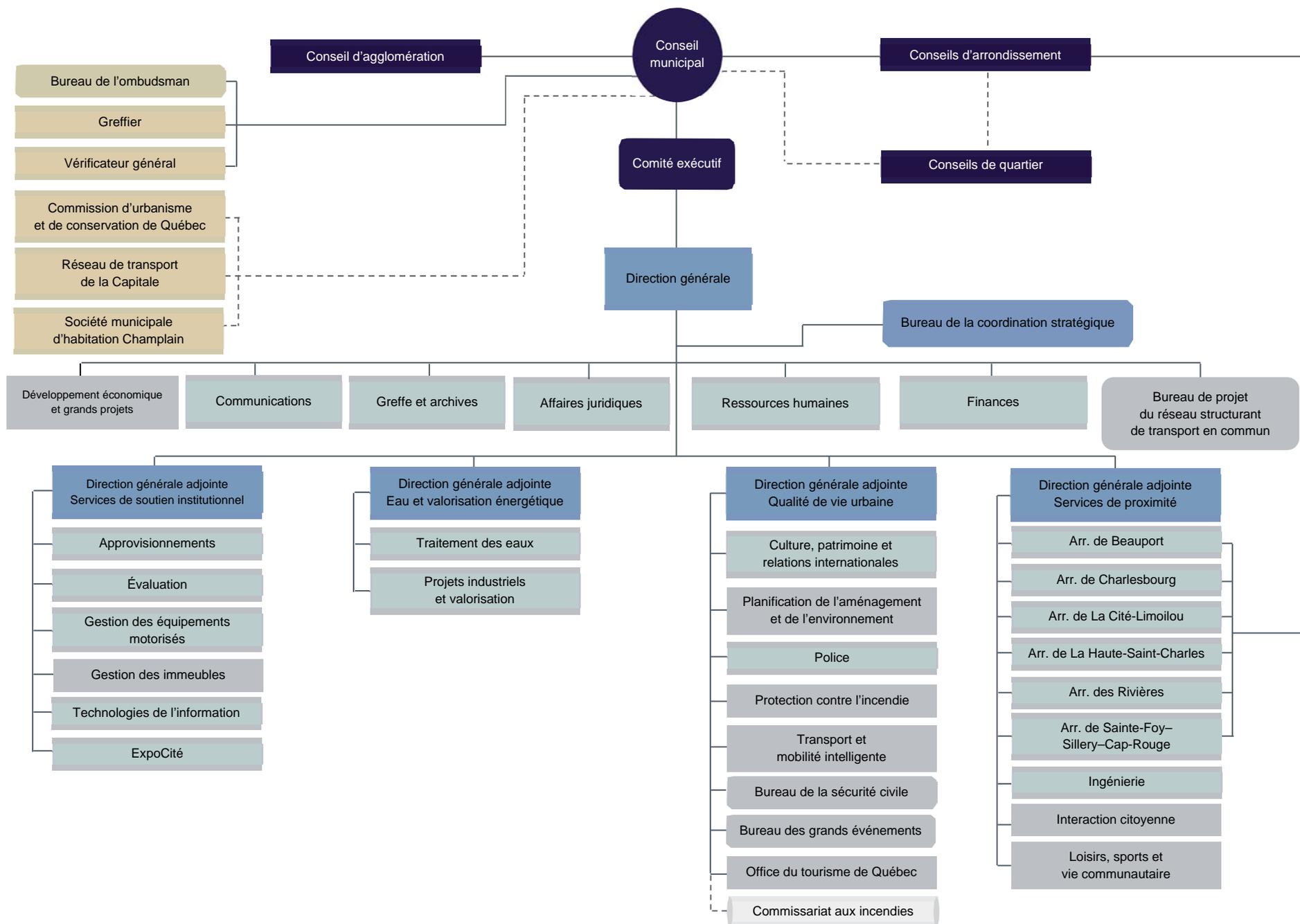
La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

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

ANNEXE



**ORGANIGRAMME GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC**



ANNEXE



**DISPOSITIONS DE LA
LOI SUR LES CITÉS ET VILLES
(RLRQ, CHAP. C-19)
CONCERNANT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
ET LE VÉRIFICATEUR EXTERNE**

IV. – DE L'ORGANISATION DE LA MUNICIPALITÉ

[...]

Art. 52. Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, à l'exception du vérificateur général, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.

Dans l'exercice de ses fonctions comme chef exécutif de l'administration municipale, le maire a droit, en tout temps, de suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, à l'exception du vérificateur général, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit; le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance.

[...]

IV.1. – *Vérificateur général*

a. – *Nomination*

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

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

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

Art. 107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;

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

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

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

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

b. – *Dépenses de fonctionnement*

Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à la somme de A + B + C alors que :

- 1° A représente 500 000 \$;
- 2° B représente le produit de 0,13 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;
- 3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

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

c. – *Mandat*

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

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

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

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

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
 - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
 - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
 - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.
- 3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :
 - a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;
 - b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;
 - c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;
 - d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;

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

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

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

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

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

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

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

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

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

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

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

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

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

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

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

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

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

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

d. – *Rapport*

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

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

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

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

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa.

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

Art. 107.14. *(Abrogé).*

Art. 107.15. *(Abrogé).*

e. – *Immunités*

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

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

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

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

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

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

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

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

V. – *Vérificateur externe*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;
- 2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);

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

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

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

Malgré le troisième alinéa de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), la vérification de la Commission mandatée par un règlement adopté en vertu du présent article est faite une fois tous les deux ans.

Le règlement ne peut être abrogé.

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

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

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

Un rapport portant sur la vérification de l'optimisation des ressources d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants fait en vertu de l'article 108.2.0.1 est également transmis à la Commission municipale du Québec au plus tard le 30 septembre suivant le dernier exercice financier qu'il concerne. La Commission publie ce rapport sur son site Internet.

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

Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

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

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

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

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

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

VII. – Directeur général

[...]

Art. 113. Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. [...]

ANNEXE



**DISPOSITIONS DE LA
RÉSOLUTION DU CONSEIL MUNICIPAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC
SUR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION
(CV-2003-0407 ET SES MODIFICATIONS)**

SECTION I

Constitution du comité de vérification

1. Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
2. Le comité est composé de trois membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
4. Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
5. La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination, mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.

SECTION II

Mandat du comité de vérification

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
 - 1^o prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2^o prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3^o informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;

- 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
 9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
 10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
 11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

Règles de fonctionnement du comité de vérification

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
15. Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
16. Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
17. Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
18. Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
19. Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.