

Vérificateur général de la Ville de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'année 2020 Février 2021

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 12 février 2021

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 2020, février 2021*, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général.....	7
Chapitre 2	Vigie exercée en 2020 sur le projet de Réseau structurant de transport en commun	17
Chapitre 3	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales	63
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec	67
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	71
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)	83

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 présent chapitre porte sur les travaux que nous avons réalisés concernant la mise en service du système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité.

Le chapitre 2 présente les résultats de la vigie réalisée en 2020 sur le déroulement du projet de Réseau structurant de transport en commun de Québec.

Enfin, le chapitre 3 traite des subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées par la Ville à des personnes morales. En vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, le vérificateur général de la Ville doit notamment requérir de ces personnes morales une copie de leurs états financiers audités. Plus précisément, nos travaux ont porté sur les subventions octroyées en 2019 à 31 personnes morales qui, en raison de la situation exceptionnelle liée à la COVID-19, n'avaient pas été en mesure de nous fournir leurs états financiers pour le rapport annuel que nous avons déposé en juin 2020 au conseil municipal.

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Objectif des travaux

La mise en service du système de gestion des stationnements à ExpoCité a connu des retards importants. Nous avons donc effectué des travaux afin d'évaluer si le projet se réalisera comme prévu ou de quelle façon la Ville de Québec pourrait optimiser son investissement.

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

Mise en contexte

Le site d'ExpoCité comprend plusieurs installations, dont les plus importantes sont les suivantes :

- le centre Vidéotron (2015);
- le centre de foires de Québec (1997);
- le pavillon de la Jeunesse (1931);
- le pavillon du Commerce (1923), devenu le Grand Marché en 2019 après des rénovations;
- le centre administratif (2008);
- la place Jean-Béliveau (2017).

Il comprend également 15 parcs de stationnement, qui comptent au total environ 4 500 cases (voir la figure 1).

Figure 1 – Carte du site d'ExpoCité



Acquisition d'un nouveau système

En 2014, la Ville de Québec a revu le mode de gestion des stationnements du site d'ExpoCité. Elle recherchait alors un système qui lui permettrait d'offrir une tarification variable lors d'évènements tenus simultanément et d'obtenir une ventilation comptable, c'est-à-dire la répartition des revenus entre les activités. De plus, le système devait remplir les exigences technologiques suivantes :

- réservation en ligne d'un espace de stationnement (billet électronique);
- réservation en ligne d'un espace de stationnement avec billet de spectacle;
- paiement par appareil mobile;
- appareils de perception automatique;
- modes de paiement diversifiés (argent comptant, carte de débit et carte de crédit);
- processus de paiement rapide, qui ne ralentit ni l'entrée ni la sortie des véhicules;
- système de téléjalonnement dynamique (panneaux indicateurs donnant le nombre de places disponibles pour chaque stationnement en temps réel).

Le Service du transport et de la mobilité intelligente (STMI) a accompagné ExpoCité dans l'analyse de ses besoins et des possibilités. Après révision des technologies disponibles, le STMI a conclu que le système de « bornes de paiement intérieur » était le seul qui permettait d'assurer un partage équitable des revenus, notamment lorsque différentes activités se déroulent simultanément sur le site d'ExpoCité.

Le STMI a également recommandé à ExpoCité d'acquérir un système intégré de gestion du stationnement qui permet de ventiler les revenus par activité plutôt que de faire appel à un gestionnaire de parcs de stationnement utilisant son propre système. Pour prendre cette décision, le STMI s'est appuyé, entre autres, sur le fait qu'aucun gestionnaire de parcs de la région de Québec ne possédait ni n'utilisait la solution technologique recherchée. Le STMI appréhendait également que les entreprises de gestion de parcs de stationnement transfèrent à la Ville les coûts d'acquisition, de développement informatique, de gestion et d'entretien. De plus, il a évalué qu'un gestionnaire de parcs ne serait pas en mesure de fluidifier la circulation à la sortie du site d'ExpoCité pour éviter d'engorger le réseau routier environnant, comme pourrait le faire la Ville.

L'acquisition du nouveau système devait inclure :

- l'équipement pour le contrôle des entrées et des sorties de chaque section du stationnement;
- les bornes de paiement installées dans chaque immeuble du site;
- le logiciel d'exploitation;
- les applications mobiles;

- le soutien à la gestion;
- l'entretien.

En novembre 2014, à la suite d'un appel d'offres public, la Ville de Québec a octroyé un contrat de près de 2,05 M\$, avant les taxes, à Cale Systems inc. pour la fourniture, l'installation et l'entretien des équipements de contrôle et de perception des parcs de stationnement d'ExpoCité.

L'appel d'offres prévoyait, entre autres, l'acquisition de :

- 29 barrières électroniques;
- 18 modules d'entrée;
- 19 modules de sortie;
- 20 feux d'utilisation des voies;
- 42 bornes et terminaux de paiement.

Il prévoyait également les services suivants :

- une garantie de cinq ans sur le matériel et la main-d'œuvre;
- un logiciel de gestion centralisée;
- 60 mois de communication, l'accès au serveur et l'envoi d'alarmes;
- le traitement de cartes de crédit et de cartes de débit;
- des heures de présence sur le site.

Les équipements ont été installés par la suite. Depuis ce temps, cinq avis de modification ont été autorisés, entre autres, pour des ajouts, d'une valeur totale de près de 500 000 \$ avant les taxes (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Avis de modification du contrat

Numéro	Description	Valeur (\$)
1	Échange d'une borne de paiement.	25 001
2	Acquisition et installation d'équipements de sécurité informatique, y compris des frais de gestion mensuels pendant cinq ans.	240 000
3	Ajout de deux bornes de paiement et d'équipements divers pour la perception et l'impression de billets.	111 952
4	Ajout de consommables.	13 860
5	Ajout d'un module d'entrée, d'un module de sortie et de trois bornes de paiement.	108 874
Total		499 687

Report de la mise en service du nouveau système

Dès septembre 2015, le Centre Vidéotron a éprouvé des difficultés à faire sortir rapidement les automobilistes du site après quelques événements. La Ville ayant pour objectif de maximiser l'expérience client, elle a estimé qu'il valait mieux contrôler la circulation sur son réseau routier à proximité du site avant de procéder à la mise en service des équipements de contrôle des parcs de stationnement.

De plus, le nouveau système impliquant des changements importants dans les habitudes des usagers et usagères, la Ville voulait élaborer un plan de mise en service progressif afin de faciliter la transition entre le paiement à l'entrée et le paiement à l'intérieur de l'immeuble visité. Elle a donc décidé de reporter l'exploitation de son système de gestion des stationnements.

La vocation du site a évolué depuis la conception du système, à la suite des recommandations que le comité consultatif sur l'avenir d'ExpoCité a formulées dans le rapport Gélinas en 2015. La place Jean-Béliveau et le Grand Marché comptent parmi les nouveaux aménagements. Le STMI a donc réévalué la situation en juin 2019. Il en a conclu qu'il fallait apporter des ajustements au mode de gestion initialement prévu pour le site. Il a pensé une mise en service du système amélioré en cinq phases, dont l'échéancier était à déterminer (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Mise en service du système amélioré par phase

Phase	Installation	Entrée	Sortie	Clientèle
1-A	Grand Marché (P4)	Barrière fermée Horodateur en fonction	Barrière ouverte (sauf en cas d'événements simultanés)	Personnes visitant le Grand Marché et la place publique
1-B	Grand Marché (P4)	Barrière fermée Horodateur en fonction	Barrière fermée Validation électronique (sauf en cas d'événements simultanés)	Personnes visitant le Grand Marché et la place publique
2	Toutes	Barrière fermée Utilisation des cartes d'accès	Barrière fermée Utilisation des cartes d'accès	Travailleurs et travailleuses
3	Centre de foires (P6 et P7)	Barrière fermée Horodateur en fonction	Paiement à l'intérieur Barrière fermée	Personnes participant à de petits événements
4	Toutes	Barrière fermée Paiement au préposé(e) ou aux bornes de paiement par carte aux voies rapides	Barrière ouverte	Personnes participant à des événements importants du centre de foires et du centre Vidéotron

Résultats des travaux

En octobre 2020, la Ville de Québec n'en était qu'à la première phase de la mise en service du nouveau système de gestion des stationnements. De plus, elle n'avait pas établi d'échéancier précis pour le déploiement des phases subséquentes. Enfin, elle ne prévoyait pas utiliser à son plein potentiel l'équipement conçu pour faciliter la gestion du stationnement lors de la tenue simultanée d'évènements avec des tarifs différents, car en phase 4, la gestion se ferait par paiement à l'entrée et non à la sortie.

Comme le montre le tableau 3, au 6 octobre 2020, environ la moitié des appareils acquis étaient encore installés. D'autre part, ils ne sont que peu utilisés. Seules les barrières sont employées, en mode manuel, par un préposé ou une préposée. Parmi les 20 barrières qui ont été installées, 5 ont été replacées dans des stationnements appartenant à la Ville. Des 42 bornes de paiement, 15 sont installées, mais elles ne sont pas utilisées. Sur les 27 bornes restantes, 1 n'a pas été retracée et 26 sont stockées.

Tableau 3 – Statut des appareils au 6 octobre 2020 par type

Type d'appareils	Nombre d'appareils*			
	Installés	Stockés	Non retracés	Total
Barrières électroniques	20	6	3	29
Modules d'entrée et de sortie	14	26	0	40
Feux d'utilisation des voies	16	4	0	20
Bornes de paiement	15	26	1	42
Terminaux de paiement mobile	0	7	0	7
Total	65	69	4	138

* Les nombres indiqués dans le tableau ont été établis à partir de factures et peuvent donc différer des quantités originellement prévues dans le contrat.

Conclusion

En somme, environ 2,5 M\$ ont été dépensés pour des équipements qui ont été fortement sous-utilisés et il n'y avait pas d'échéancier pour la mise en service du système selon les différentes phases prévues. De plus, le plan de la Ville de Québec ne permettait pas d'utiliser les équipements à leur plein potentiel.

Le 20 novembre 2020, nous avons transmis les résultats de nos travaux au STMI dans lesquels nous lui recommandons d'effectuer une analyse coûts-bénéfices afin de déterminer le niveau d'utilisation optimal des équipements et d'établir, au besoin, un échéancier d'implantation précis.

Le 26 novembre 2020, après sa réflexion sur l'utilisation du système de gestion des stationnements, qu'elle avait d'ailleurs poursuivie pendant l'année, la Ville a annoncé publiquement qu'elle mettait fin à l'utilisation du système. Elle prévoit se départir du matériel non utilisé et conserver une dizaine de barrières seulement pour la gestion de l'accès au site.

Le vérificateur général prend acte de cette décision.

Commentaires généraux

Service du transport et de la mobilité intelligente | 18 janvier 2021

« Le Service ne formule aucun commentaire. »

ExpoCité | 18 janvier 2021

« ExpoCité prend acte du rapport du Vérificateur général.

Nous souhaitons préciser deux passages inscrits au rapport :

À la page [11], il est mentionné que le système sélectionné, à l'issue de l'analyse des besoins, a été identifié comme étant "le seul à pouvoir assurer le partage équitable des revenus". En complément d'information, nous tenons à confirmer qu'un processus est en place afin de s'assurer du partage équitable des revenus associés à l'opération des stationnements d'ExpoCité.

À la page [14], le tableau présente quatre équipements (une borne de paiement et trois barrières électroniques) qualifiés de non retracés. ExpoCité confirme avoir été témoin que certains équipements furent endommagés lors de la circulation de véhicules lourds sur le site. Les équipements endommagés (barrières électroniques) ont alors dû être retirés par le fournisseur et n'ont pas été remplacés. »

CHAPITRE

2

**RAPPORT D'EXAMEN
DE LA VIGIE EXERCÉE EN 2020
SUR LE PROJET DE
RÉSEAU STRUCTURANT
DE TRANSPORT EN COMMUN**

Faits saillants

En juin 2020, la Ville de Québec a modifié le projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC) dans le but de respecter le financement de 3,3 milliards de dollars. Elle doit relever de multiples défis en raison notamment :

- de l'ampleur du projet, qui faisait toujours l'objet de discussions avec le gouvernement lorsque nous avons terminé nos travaux;
- d'un échéancier devenant de plus en plus serré à cause du report du lancement de l'appel de propositions, en attente d'une autorisation gouvernementale;
- de la primeur de la gestion d'un projet de transport en commun et de l'octroi d'un contrat en mode CCFE (conception-construction-financement-entretien) dans le cadre de la *Loi sur les cités et villes*.

Objectif de l'examen

Les volets couverts par cette vigie sont les appels de qualification et de propositions, l'acquisition de biens immobiliers, la gestion des risques, le processus de révision et d'approbation des livrables, la continuité des services, l'intégration urbaine et les communications.

Constats

- La Ville de Québec a bien géré le processus de qualification des consortiums.
- Le Service du développement économique et des grands projets, qui accompagne le Bureau de projet pour les acquisitions nécessaires au projet, a instauré des mesures qui favorisent des comportements éthiques.
- Le Bureau de projet du RSTC a mis à jour son registre des risques.
- Les travaux d'insertion et l'évaluation de la continuité des services ont été analysés en concertation avec les unités administratives touchées par le projet.
- La Division des communications a développé et déployé un plan de communication qui s'articule autour de quatre volets.

Conclusions

À l'exception des éléments décrits ci-dessous, nous n'avons rien relevé qui nous porte à croire qu'au stade d'avancement du projet à la fin de 2020, la Ville n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions de succès nécessaires.

- La réserve pour risques n'a pas été révisée à la fin de 2020 selon des méthodes statistiques reconnues compte tenu des discussions en cours avec le gouvernement, notamment sur le tracé du projet.
- Nous n'avons pas pu obtenir l'assurance que le consortium élaborera les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives concernées.
- Le Service des communications n'a pas intégré la mesure des effets de ses actions de communication dans ses pratiques d'évaluation.

Recommandations

Au Bureau de projet du Réseau structurant de transport en commun

100. Nous lui avons recommandé de réviser la provision pour risques selon des méthodes statistiques reconnues et de faire approuver le plan de gestion des risques.

101. Nous lui avons recommandé de s'assurer que le consortium élabore les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives dont les services à la population sont touchés par le projet.

Au Service des communications de la Ville de Québec

102. Nous lui avons recommandé d'améliorer le processus d'élaboration des plans de communication selon le contexte du projet et les résultats des actions entreprises, d'y formuler des objectifs stratégiques mesurables et définis dans le temps, et d'y intégrer des modalités de révision.

103. Nous lui avons recommandé d'intégrer la mesure des effets de ses actions de communication dans ses pratiques d'évaluation.

Table des matières

Mise en contexte	27
Envergure du projet.....	27
État d'avancement du projet	28
Enjeux	29
Contexte hors du commun : la pandémie	29
Conclusion du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.....	29
Mode alternatif et cadre légal.....	30
Autres enjeux	32
Rôles et responsabilités.....	33
Objectif et portée de la mission d'examen	34
Résultats de la mission d'examen.....	37
Appels de qualification et de propositions.....	37
Acquisition de biens immobiliers	40
Gestion des risques	42
Processus de révision et d'approbation des livrables	43
Continuité des services	45
Intégration urbaine	46
Communications	48
Annexe I – Cadre de gouvernance	53
Annexe II – Rôles et responsabilités.....	54
Annexe III – Cadre d'évaluation	57
Annexe IV – Logigramme du processus d'écriture de l'appel de propositions.....	59
Annexe V – Bilan des actions de communication de l'année 2020.....	61

Liste des sigles

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BIM	Modélisation des données d'un bâtiment, ou <i>building information modeling</i> (BIM) en anglais
CCFE	Conception-construction-financement-entretien
PPU	Programme particulier d'urbanisme
RTC	Réseau de transport de la Capitale
RSTC	Réseau structurant de transport en commun
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SDEGP	Service du développement économique et des grands projets
SPAÉ	Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement
SQI	Société québécoise des infrastructures

Mise en contexte

1. L'opportunité de mettre en place un mode de transport en commun structurant a mené à différents travaux à Québec au cours de la dernière décennie :

- Mise en place en janvier 2009 d'un groupe de travail sur la mobilité durable ayant comme mandat de proposer une vision de la ville de Québec à l'horizon 2020 ainsi que les solutions de mobilité les plus efficaces et les plus durables.
- Lancement en 2011 du Plan de mobilité durable : pour vivre et se déplacer autrement.
- Réalisation en 2014 d'une étude de faisabilité du tramway de Québec et de Lévis.
- Conception en 2016 et en 2017 de l'avant-projet sur le service rapide par bus (SRB) Québec-Lévis.

2. Puis, le 16 mars 2018, la Ville de Québec et le gouvernement du Québec ont signé une entente dans laquelle ce dernier confirmait son engagement pour la mise en place d'un réseau structurant de transport en commun efficace sur le territoire de la ville de Québec.

Envergure du projet

3. Au cours du premier semestre de 2020, en amont des séances du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), la Ville a annoncé plusieurs modifications au projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC), dont certaines sont majeures, pour respecter le budget de 3,3 milliards de dollars. Voici les changements qu'elle a annoncés par secteur :

- Transformation des lignes de trambus en voies réservées, suppression des liens mécaniques reliant la basse-ville et la haute-ville, raccourcissement de voies réservées de l'est et relocalisation du Parc-O-Bus de la rue Seigneuriale.
- Déplacement du pôle d'échanges Sainte-Foy, suppression du tunnel Lavigerie et de ses trémies, aménagement d'une structure d'étagement pour la direction ouest du boulevard Laurier et suppression de la station de l'Église.
- Raccourcissement possible du tunnel de 500 mètres, qui se terminera à l'avenue Turnbull au lieu de l'avenue des Érables en haute-ville, relocalisation de la station Place D'Youville et fusion des stations Grand-Théâtre et Centre des congrès pour devenir la station Colline parlementaire.
- Révision du tracé de tramway et de sa longueur dans le secteur de l'avenue Honoré-Mercier ainsi que dans le quartier Saint-Roch.
- Suppression du centre d'exploitation et d'entretien secondaire.

4. Au moment des audiences du BAPE en juin 2020, les composantes du projet étaient les suivantes :

- une ligne de tramway de 22 kilomètres, dont 2 kilomètres en tunnel;
- une ligne est-ouest de 12,6 kilomètres de voies réservées;
- des lignes nord et est totalisant 22,3 kilomètres de voies réservées;
- quatre pôles d'échanges;
- deux terminus;
- six Parc-O-Bus régionaux.

5. Au 29 juillet 2020, le coût total du projet était établi à 3,3 milliards de dollars, dont 3,1 milliards pour le tramway, les pôles d'échanges et une partie des Parc-O-Bus, et 200 millions pour les voies réservées et l'autre partie des Parc-O-Bus. Le financement du projet s'établit comme suit :

- 1,8 milliard de dollars du gouvernement provincial;
- 1,2 milliard de dollars du gouvernement fédéral;
- 300 millions de dollars de la Ville de Québec.

État d'avancement du projet

6. Au moment de compléter nos travaux, et selon la planification globale que nous a transmise le Bureau de projet du RSTC, le projet en est à la phase de conception préliminaire (voir le schéma 1). La mise en service complète du tramway est prévue en 2027.

Schéma 1 – Grandes phases du projet



Source : Bureau de projet du RSTC

7. Selon l'échéancier établi par le Bureau de projet en mai 2019, le consortium devait être choisi au terme de l'appel de propositions, soit au printemps 2021, pour une livraison en 2026. En août 2020, le Bureau de projet a toutefois réévalué l'échéancier en repoussant le choix du consortium en octobre 2021. Dans un document datant d'octobre 2020, le Bureau de projet évaluait à 14 mois le temps nécessaire entre la première étape du processus de l'appel de propositions, soit la transmission des directives aux soumissionnaires, et la signature du contrat.

Enjeux

Contexte hors du commun : la pandémie

8. À la mi-mars 2020, le gouvernement québécois a déclaré l'état d'urgence sanitaire. Il invitait les travailleuses et travailleurs non essentiels à rester à leur domicile. Le Bureau de projet n'a pas échappé à cette règle.

9. Le Bureau de projet voit cependant du positif dans ce contexte :

- Il émet des hypothèses plus optimistes qu'en 2019 sur le taux d'inflation.
- Les différents paliers de gouvernement visent à accélérer la réalisation des grands projets qu'ils financent pour relancer l'économie.
- Il s'attend à ce que le marché soit plus compétitif que prévu.

10. La direction du Bureau de projet se trouve face à une situation inédite : tenter de mobiliser ses équipes et de fournir les livrables à un rythme soutenu dans des conditions plus difficiles.

11. Un autre impact majeur de la pandémie : la baisse d'achalandage pour le RTC. En forte chute en mars et en avril 2020, il remonte doucement par la suite. Cette situation soulève différentes questions auxquelles le Bureau de projet et le RTC ont répondu lors des audiences du BAPE qui se sont tenues en juillet et en août 2020.

Conclusion du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

12. Selon le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*¹, la construction du tramway prévu dans le projet de RSTC est soumise au processus du BAPE. À ce sujet, l'équipe du Bureau de projet a été sollicitée pour préparer les séances et ensuite pour produire des documents de réponses aux questions du BAPE.

1. Québec, *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ, chap. Q-2, r. 23.1, à jour au 1^{er} août 2020.

13. Dans son rapport rendu public le 9 novembre 2020, le BAPE ne recommande pas au gouvernement d'approuver le projet dans sa forme actuelle. Il remet principalement en question la technologie et le tracé retenus, qu'il ne juge pas optimaux au regard des besoins de mobilité de la ville et de la région de Québec. Le BAPE réitère du même souffle que la communauté de Québec doit se doter d'un réseau et convie le gouvernement à réaffirmer son soutien à la création d'un tel réseau et à maintenir son engagement financier.

14. Dans la foulée de la publication du rapport, le gouvernement a exigé une révision du tracé du projet pour que le réseau desserve mieux les banlieues. Le ministre des Transports a affirmé que le tramway demeurerait l'option privilégiée par le gouvernement et il a réitéré l'importance d'améliorer l'offre de transport en commun dans la ville de Québec.

15. En attendant plus de précisions sur la révision du tracé, le Bureau de projet a continué ses travaux sur le tracé de référence du tramway.

Mode alternatif et cadre légal

16. Les projets d'infrastructures de transport en commun sont habituellement du ressort des sociétés de transport, qui sont soumises à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*². Or, la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* stipule que « seule la Ville de Québec a compétence pour réaliser le Réseau » et qu'« elle succède aux droits et obligations de la Société de transport de Québec au regard de toute décision prise par cette société relativement à la réalisation du Réseau depuis le 1^{er} janvier 2018³ ». Le projet de RSTC est donc assujéti à la *Loi sur les cités et villes*. De plus, le Bureau de projet a choisi le mode conception-construction-financement-entretien (CCFE) pour la construction et l'exploitation du tramway, composante majeure du projet. Les autres composantes, dont les nouvelles voies réservées aux autobus, seront réalisées en mode traditionnel et donc gérées par la Ville de Québec. Il s'agit ainsi du premier projet de transport en commun de cette envergure qui serait réalisé principalement en mode alternatif et en vertu de la *Loi sur les cités et villes*⁴.

17. Il existe différentes formes de mode alternatif. Dans le cas du mode CCFE, plus particulièrement, c'est le partenaire privé (entreprise ou consortium sélectionné dans le cadre d'un appel de propositions) qui a la responsabilité de réaliser la conception définitive et la construction, de financer les travaux jusqu'au paiement complet et d'entretenir les infrastructures pour une période de temps définie (voir le tableau 1).

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

3. Québec, *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, chap. R.25-03, à jour au 1^{er} septembre 2020, art. 2.

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

Tableau 1 – Modes de réalisation du projet

	Mode alternatif	Mode traditionnel
Description	La Ville de Québec doit attribuer un contrat à une seule entreprise (ou consortium) qui se chargera tant de la conception définitive que des travaux de construction, en s'appuyant sur la description des besoins de la Ville.	La Ville de Québec doit attribuer des contrats de services professionnels et des contrats de construction. – Les contrats de services professionnels portent sur la conception complète et l'élaboration des plans et devis pour l'appel d'offres relatif aux travaux de construction. – Les contrats de construction portent sur l'exécution des travaux à partir des plans et devis.
Type	CCFE L'entreprise ou le consortium finalise les plans et devis, réalise la construction, finance les travaux de conception et de construction et assure l'entretien de l'ouvrage pendant une période prédéterminée.	Gérance par lot. La Ville confie la construction de l'infrastructure à plusieurs entrepreneurs, après que l'ensemble des plans et devis détaillés des divers lots sont terminés.
Composante du projet	Tramway	Toutes les autres composantes.

18. Or, comme certains articles de la *Loi sur les cités et villes* laissent place à interprétation ou ne permettent pas de réaliser certaines actions essentielles au bon fonctionnement du mode CCFE, le Bureau de projet a demandé des modifications législatives au gouvernement provincial afin de s'assurer que cette loi offre les possibilités suivantes :

- Transmettre la proposition financière après le dépôt et l'évaluation de la proposition technique afin de permettre au consortium de finaliser sa proposition financière et d'accorder un délai suffisant à la Ville pour évaluer les propositions techniques.
- Discuter avec les fournisseurs qualifiés à toute étape subséquente au lancement de l'appel de propositions, mais antérieure au dépôt des propositions.
- Offrir une compensation financière aux candidats qualifiés dont les soumissions conformes n'ont pas été retenues et en cas d'annulation d'un appel de propositions. L'effort consenti par les soumissionnaires pour ce genre d'appel de propositions est conséquent. Ainsi, l'obtention d'une compensation peut favoriser la participation de plusieurs consortiums.
- Avoir recours à des critères de sélection autres que le prix et à un système de pondération adapté au projet.

19. C'est le projet de loi 67 qui viendrait modifier la *Loi sur les cités et villes* en intégrant ces possibilités pour répondre aux besoins de la Ville de Québec.

20. Le projet est également soumis, par entente avec le gouvernement provincial, à la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*⁵. Selon cette directive, le dossier d'affaires doit être adopté par le Conseil des ministres pour pouvoir passer en mode réalisation et être inscrit dans le Plan québécois des infrastructures. Cependant, la Ville de Québec a demandé au gouvernement une autorisation spéciale lui permettant de procéder à l'appel de qualification pour un contrat en mode alternatif, de réaliser certains travaux préparatoires et de faire des acquisitions, pour un montant total de 419,1 M\$. Cette autorisation lui a été fournie le 19 février 2020 à la suite de l'adoption d'un décret par le Conseil des ministres. Dans le mémoire qui accompagne le décret, le gouvernement impose certaines modalités et restrictions. De plus, il désigne la Société québécoise des infrastructures (SQI), en association avec la Ville de Québec dans le cadre du projet du RSTC, pour attester le contenu du dossier d'affaires notamment.

Autres enjeux

21. Après avoir choisi le mode CCFE pour la construction et l'exploitation du tramway, le Bureau de projet avait comme objectifs, en 2019 et en 2020, la qualification des consortiums ainsi que la préparation et le lancement de l'appel de propositions. Les documents de cet appel doivent notamment indiquer les critères d'admissibilité, les éléments à inclure dans les propositions technique et financière ainsi que la date de dépôt de chacune de ces propositions. Plus particulièrement, ils doivent établir les objectifs de performance et les éléments prescriptifs à respecter pour la réalisation du tramway, sur la base des plans et devis préliminaires réalisés par le Bureau de projet.

22. Le 15 décembre 2020, la préparation de l'appel de propositions sur la base du tracé de référence soumis au BAPE était pratiquement terminée. Toutefois, la Ville était engagée dans des discussions avec le gouvernement sur le tracé du projet, notamment, et elle attendait son autorisation pour lancer l'appel de propositions.

23. Enfin, il faut se tourner vers l'agglomération montréalaise pour trouver des projets similaires à celui de Québec, du moins de cette envergure. Or, selon le balisage que nous avons réalisé sur certains projets, c'est celui de Québec qui cumule le plus de kilomètres en surface dans un milieu urbain dense, tout en présentant des enjeux patrimoniaux et archéologiques.

24. La Ville de Québec doit donc relever de multiples défis pour concevoir le réseau structurant et préparer avec rigueur et précision les documents de l'appel de propositions en raison des facteurs suivants :

- l'ampleur du projet, qui faisait toujours l'objet de discussions entre la Ville et le gouvernement lorsque nous avons terminé nos travaux;

5. *Op. cit.*

- un budget actuellement fixé à 3,3 milliards de dollars;
- un échéancier devenant de plus en plus serré à cause du report du lancement de l'appel de propositions, en attente d'une autorisation gouvernementale;
- les enjeux techniques que pose son territoire particulièrement dense et à caractère patrimonial;
- un contexte de travail plus difficile en raison de la pandémie;
- la primeur de la gestion d'un projet de transport en commun et de l'octroi d'un contrat en mode CCFE dans le cadre de la *Loi sur les cités et villes*.

Rôles et responsabilités

25. Compte tenu des compétences que lui donne la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*⁶, la Ville agit à titre de maître d'ouvrage. Elle est responsable de la conception et de la réalisation du projet. De plus, la *Loi* prévoit le transfert au Réseau de transport de la Capitale (RTC) des actifs de transport de la Ville résultant de la réalisation du réseau, dont les voitures de tramway.

26. Depuis l'approbation du mémoire à portée limitée du MTQ par le Conseil des ministres en février 2020, la SQI est officiellement associée à la Ville de Québec dans le cadre du projet de RSTC, et ce, au sens de la *Loi sur les infrastructures publiques*⁷. Ainsi, la SQI atteste notamment l'exactitude des renseignements contenus dans le dossier d'affaires, les rapports sommaires d'état d'avancement et le rapport de clôture du projet prévus dans la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*⁸. La SQI fournit également un rôle-conseil au Bureau de projet depuis août 2019. Ce dernier s'appuie sur ce partenaire stratégique avec qui il a signé une entente afin, entre autres, de pouvoir bénéficier de son expertise en matière de planification et de réalisation d'infrastructures publiques d'envergure.

27. Des représentantes et représentants de la Ville, du RTC et du gouvernement du Québec font partie des instances de gouvernance du projet (voir l'annexe I), qui sont le Comité directeur du RSTC et le Comité de réalisation du RSTC, et encadrent les activités du Bureau de projet. Ils prennent part aux décisions majeures qui peuvent affecter les objectifs du projet.

6. Québec, *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, chap. R-25.03, à jour au 1^{er} septembre 2020.

7. Québec, *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, chap. I-8.3, à jour au 1^{er} septembre 2020.

8. Secrétariat du Conseil du trésor, *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, [En ligne], 2016. [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf] (Consulté le 10 septembre 2020).

28. Quant au Bureau de projet, il doit réaliser le projet dans les limites fixées par les instances de gouvernance. Au moment de la rédaction de ce rapport, le Bureau de projet regroupe un directeur, un directeur adjoint, un aviseur technique, une division des communications, qui relève du Service des communications de la Ville de Québec, et les cinq autres divisions suivantes :

- Division du contrôle de projet;
- Division de la conception de surface et souterraine;
- Division de la conception du tramway;
- Division de la construction;
- Division commerciale.

29. Certains services de la Ville soutiennent le Bureau de projet en mettant à sa disposition, au besoin, des ressources spécialisées. Il est aussi accompagné de divers consultants. L'organigramme du Bureau de projet et la description détaillée des rôles et responsabilités des principaux services et des personnes impliquées dans le projet se trouvent dans l'annexe II.

Objectif et portée de la mission d'examen

30. En décembre 2018, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*⁹, le conseil municipal a mandaté le vérificateur général de la Ville de Québec pour effectuer une vigie annuelle du déroulement du projet de RSTC jusqu'à la mise en service de celui-ci.

31. En décembre 2019, le vérificateur général de la Ville de Québec publiait un premier rapport sur les résultats de la vigie du projet dans lequel il faisait les constats suivants :

- la structure de gouvernance en place était adéquate;
- des processus de suivi des risques devaient être implantés;
- des mesures d'efficacité devaient être mises en place pour les actions de communication;
- les montants des provisions pour risques et contingences apparaissaient comme minimaux à ce moment-là.

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

32. La vigie exercée en 2020 visait à s'assurer qu'au stade d'avancement du projet de RSTC à la fin de l'année, les conditions de succès étaient réunies. Les volets couverts par cette vigie sont :

- les appels de qualification et de propositions;
- l'acquisition de biens immobiliers;
- la gestion des risques;
- le processus de révision et d'approbation des livrables;
- la continuité des services;
- l'intégration urbaine;
- les communications.

33. En juillet 2020, le Bureau de projet a rendu public la répartition détaillée des coûts du projet de 3,3 milliards de dollars pour les principales composantes. Le Bureau de projet n'a cependant pas été en mesure de nous fournir le budget révisé en raison des discussions avec le gouvernement, notamment sur le tracé du projet. Le volet sur le suivi budgétaire initialement prévu dans les critères de notre vigie n'a donc pas fait l'objet de travaux, sauf en ce qui concerne les approbations requises.

34. Nous avons réalisé cette vigie conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001) émise par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

35. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de la vigie. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion avec une assurance limitée¹⁰. Notre examen est basé sur les critères que nous avons jugés pertinents dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe III.

36. Nos travaux ne visent pas à garantir que le projet sera réalisé conformément aux prévisions en matière de portée, de coûts et d'échéancier. Cette responsabilité appartient au Bureau de projet du RSTC, aux différents comités en place et, ultimement, au conseil municipal. Toutefois, nos travaux permettent de relever certains éléments qui, à ce stade-ci, apparaissent sous contrôle et d'autres qui méritent une attention particulière.

10. La nature, le calendrier et l'étendue des procédures mises en œuvre dans une mission d'assurance limitée sont moindres que dans une mission d'assurance raisonnable, mais le professionnel en exercice les planifie de manière à obtenir un niveau d'assurance qui, selon son jugement professionnel, est valable.

37. Au cours de nos travaux, nous avons rencontré les principaux gestionnaires et employés impliqués dans le projet afin de comprendre la gestion exercée, l'organisation du travail ainsi que les processus et contrôles mis en place; nous les avons examinés et, dans certains cas, comparés aux bonnes pratiques de gestion. Nous avons également parlé à des représentantes et représentants de la SQI et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Nous avons assisté à des présentations du Bureau de projet devant des représentants de la SQI, de Transports Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor. Nous avons également assisté à plusieurs rencontres citoyennes ainsi qu'aux séances du BAPE, et nous avons analysé les plans de communication.

38. En parallèle, nous avons pris connaissance de divers documents, comme l'étude d'impact environnemental, les analyses d'achalandage et les documents de questions et réponses pour le BAPE. Nous avons étudié les comptes rendus des comités, les documents de conformité liés au processus de qualification, certaines parties de documents en préparation de l'appel de propositions et certaines études techniques. Nous avons évalué des documents de planification et d'aménagement du territoire. Nous avons également pris connaissance des comptes rendus des ateliers de gestion des risques et révisé les registres.

39. 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.

40. Nos travaux visaient principalement les activités du projet effectuées depuis décembre 2019 jusqu'à la fin de 2020. Ils prennent donc en compte son avancement durant cette période. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à celle-ci. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 10 février 2021.

Résultats de la mission d'examen

41. Sur la base des procédures que nous avons mises en œuvre et des éléments probants que nous avons obtenus, à l'exception des éléments décrits ci-dessous, nous n'avons rien relevé qui nous porte à croire qu'au stade d'avancement du projet à la fin de 2020, la Ville de Québec n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions de succès nécessaires.

- La réserve pour risques n'a pas été révisée à la fin de 2020 selon des méthodes statistiques reconnues compte tenu des discussions en cours avec le gouvernement, notamment sur le tracé du projet.
- Nous n'avons pas pu obtenir l'assurance que le consortium retenu élaborera les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives concernées.
- Le Service des communications n'a pas intégré la mesure des effets de ses actions de communication dans ses pratiques d'évaluation.

Appels de qualification et de propositions

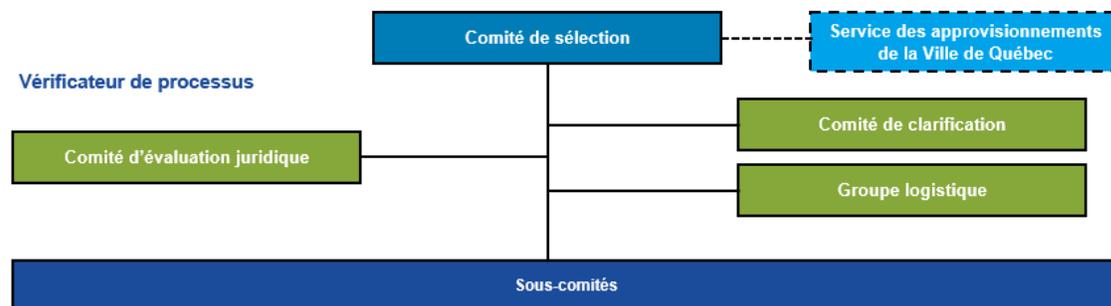
42. Au terme du processus d'approvisionnement, le consortium choisi travaillera en partenariat avec la Ville pour réaliser la conception définitive du projet et la construction, pour financer les travaux jusqu'au paiement complet et pour entretenir le tramway pendant une période déterminée. La gestion de projet en mode alternatif suit un processus généralement reconnu, et la Ville de Québec, qui s'inspire de l'expérience de la SQI en la matière, en suit les grandes lignes. Parmi les étapes clés de ce processus, il y a notamment les deux procédures suivantes :

- L'appel de qualification consiste à évaluer des candidatures et, idéalement, à en sélectionner trois au maximum. Les consortiums retenus seront donc les seuls à pouvoir être invités à préparer une proposition. Cet appel s'est terminé en août 2020.
- L'appel de propositions consiste à évaluer les propositions des candidats qualifiés et invités et à octroyer le contrat à celui ou celle qui dépose la proposition conforme la mieux notée après l'évaluation. Le 15 décembre 2020, le Bureau de projet évaluait avoir complété la rédaction des documents constitutifs de l'appel de propositions à près de 95 %. Il visait alors pouvoir lancer l'appel de propositions au cours du premier trimestre de 2021.

Conformité du processus de qualification

43. Nous avons constaté que la Ville a mis en place une structure de comités semblable au modèle suggéré par la SQI (voir le schéma 2). Cette structure, qui est à privilégier selon les bonnes pratiques, a pour objectifs de rendre le processus de qualification équitable et de favoriser les comportements éthiques.

Schéma 2 – Comités et sous-comités de l'appel de qualification



Source : Bureau de projet du RSTC

Présence d'un vérificateur de processus

44. La vérificatrice ou le vérificateur de processus, qui est un tiers indépendant, a pour rôle de rassurer le marché sur l'intégrité, l'équité et la transparence du processus en participant à toutes les étapes, en confirmant que toutes les candidatures ont été analysées de la même façon et en attestant que les candidats ont eu accès aux mêmes informations. Le processus d'approvisionnement des grands projets en mode alternatif inclut généralement un volet de surveillance par un vérificateur de processus.

45. Nous avons constaté que la Ville a eu recours aux services d'un vérificateur de processus le 2 avril 2020. Il a produit un rapport sur le processus de l'appel de qualification et il en produira deux autres : un sur le processus de l'appel de propositions et un sur le processus d'ajustement du contrat. En ce qui concerne l'appel de qualification, le vérificateur de processus conclut dans son rapport que le processus « a été mené en conformité avec les principes et pratiques de rigueur, [de] probité, [d']intégrité, [de] transparence et [d']équité¹¹ ».

Conformité du processus d'évaluation des candidatures

46. Nous avons constaté que le comité d'évaluation juridique s'est assuré de la conformité et de la recevabilité des candidatures. Il s'est également assuré qu'aucune personne siégeant à l'un des comités n'était en conflit d'intérêts avec les principaux représentants et représentantes des firmes qui ont déposé leur candidature.

11. CIM Conseil, *Rapport du vérificateur de processus (Dossier n° 73224)*, [En ligne], 13 août 2020, p. 8. [https://reseaustructurant.info/docs/BPRSTC%20Rapport%20AQ_20200813.pdf] (Consulté le 9 septembre 2020).

47. Une fois cette étape réalisée, les sous-comités ont évalué les candidatures sous différents angles et formulé leurs recommandations au comité de sélection, qui a transmis les candidatures retenues au terme de sa sélection au Comité de réalisation du RSTC. Le processus a été mené en conformité avec la *Loi sur les cités et villes*¹².

Encadrement des communications pendant l'appel de qualification

48. Le respect de la confidentialité est incontournable en matière d'approvisionnement. Nous avons observé une bonne prise en compte de cet enjeu par le Bureau de projet. En effet, une personne a été nommée secrétaire de comité. Elle était responsable de la coordination de l'ensemble des actions des comités et sous-comités. Elle recevait toutes les communications et les transmettait aux bons intervenants. Elle était également chargée de répondre de manière éthique et équitable aux candidats et candidates.

49. De plus, au moment de l'évaluation des candidatures, le groupe logistique avait pour rôle de s'assurer que les membres des comités et sous-comités pouvaient accomplir leurs tâches en ayant les documents et les outils nécessaires. De plus, il devait préserver la confidentialité de ceux-ci et l'anonymat des membres.

50. Quant au comité de clarification, il avait pour rôle d'analyser les demandes de renseignements de la part des comités et sous-comités. Son expertise n'a pas été sollicitée dans le cadre de l'appel de qualification.

Implication du Service des approvisionnements

51. Nous avons constaté que le Service des approvisionnements de la Ville de Québec a été impliqué dans tout le processus de l'appel de qualification. Au sein de la Ville, son rôle est de conseiller les différents services qui souhaitent octroyer un contrat à un fournisseur. Il s'assure que les appels d'offres respectent les lois et règlements en vigueur. Dans le cadre de l'appel de qualification, il a revu la documentation disponible ainsi que l'ensemble du processus afin de s'assurer du respect des lois et règlements, en particulier de la *Loi sur les cités et villes*. Son expertise a donc été mise à profit auprès de la Division commerciale du Bureau de projet.

52. À la lumière de nos travaux, nous concluons que le processus d'appel de qualification respectait les lois et règlements en vigueur ainsi que les bonnes pratiques dans le domaine. Au terme du processus d'appel de qualification au début d'août 2020, la Ville a sélectionné des consortiums pour participer à l'appel de propositions.

12. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} septembre 2020, art. 573.1.0.1.1.

Enjeux liés à la rédaction de la documentation de l'appel de propositions

53. Lorsque le gouvernement du Québec aura autorisé le lancement de l'appel de propositions, les consortiums qualifiés et invités auront accès aux documents nécessaires pour la préparation de leur proposition. Cette documentation de plus de 3 000 pages comprend notamment les directives, le contrat et ses annexes, dont certaines détaillent le volet technique du projet.

54. La préparation des annexes représentait une charge de travail très importante pour l'équipe de rédaction; cette dernière rassemblait au-delà de 100 personnes issues du Bureau de projet auxquelles s'ajoutaient des consultantes et consultants externes.

55. L'équipe de rédaction devait établir les éléments prescriptifs et les objectifs de performance. Un élément prescriptif s'insère dans un cadre beaucoup plus strict, car il indique non seulement le résultat exigé, mais aussi les moyens à utiliser pour l'atteindre. Par exemple, afin d'assurer une intégration urbaine harmonieuse, la Ville de Québec impose au consortium un catalogue d'équipements détaillés pour l'aménagement, allant jusqu'à la couleur des composantes. En revanche, pour le niveau sonore à proximité des chantiers, la Ville précise uniquement le niveau maximal à respecter sans imposer de moyens particuliers. Ainsi, le consortium sera libre de choisir les moyens techniques nécessaires pour respecter cet objectif de performance.

56. De plus, la Ville rencontrait un défi supplémentaire : c'était la première fois qu'elle préparait un contrat aussi important. En effet, ce contrat va la lier à un partenaire non seulement pour les années de construction, mais aussi pour les 30 années d'entretien du tramway. Le défi est d'autant plus grand qu'aucun projet d'une telle ampleur n'a été réalisé en mode alternatif par la Ville auparavant. Pour la rédaction de l'appel de propositions, le Bureau de projet s'est entouré de spécialistes qui cumulent plusieurs années d'expérience dans des projets et des contextes connexes. Ils ont participé à toutes les étapes, que ce soit lors de la rédaction ou de la révision de la documentation (voir l'annexe IV).

57. Les rédactrices et rédacteurs ont pu faire leur travail dans un cadre bien défini, entourés de gens d'expérience, dans un esprit de collaboration. Ils se sont déclarés rassurés par les différents moyens mis à leur disposition par le Bureau de projet. Nous avons constaté que ce dernier a mis en place un processus de gestion et de contrôle de la qualité rigoureux pour la rédaction de l'appel de propositions.

Acquisition de biens immobiliers

58. La Division des affaires et de l'expertise immobilières du Service du développement économique et des grands projets (SDEGP) a été mandatée pour acquérir, au nom de la Ville, les propriétés nécessaires pour la réalisation du RSTC. La division peut les obtenir soit par des ententes de gré à gré avec les propriétaires, soit par expropriation. La Ville privilégie les ententes de gré à gré, car elle juge qu'elles sont plus satisfaisantes pour les deux parties.

59. Au départ, le Bureau de projet et le SDEGP avaient prévu recevoir les premiers plans préliminaires des acquisitions en janvier 2019. En février 2020, le processus d'acquisition accusait un retard de cinq à douze mois par rapport au calendrier initial. Cette situation s'explique par les modifications apportées au tracé du projet et par la nécessité de faire appel à divers spécialistes pour la confection des plans (Tram Innov, Hydro-Québec, etc.). Le SDEGP et le Bureau de projet ont révisé le calendrier durant l'automne 2020 afin de statuer sur les zones d'acquisition prioritaires avant même le lancement de l'appel de propositions. Ainsi, le Bureau de projet est à la limite de sa marge de manœuvre quant à son calendrier de réalisation. En décembre 2020, la Ville a déclaré que des discussions accélérées seront menées en priorité avec les propriétaires dont les terrains et les bâtiments sont situés sur certaines portions du tracé. L'acquisition de ces portions du tracé sont jugées prioritaires par le Bureau de projet, car ce sont celles qui sont les plus susceptibles d'être aménagées durant les premières phases des travaux et peu à risque de modifications majeures.

60. Par ailleurs, le SDEGP a mis en place des mesures pour s'assurer que les négociations se font dans un climat éthique et sans conflit d'intérêts :

- Lors de la première rencontre, on suggère au propriétaire d'embaucher une évaluatrice agréée ou un évaluateur agréé indépendant qui lui permettra de négocier avec l'équipe du SDEGP. Les honoraires sont assumés par la Ville sous certaines conditions.
- Lorsque nécessaire, la Ville peut assumer les coûts pour la modification de son aménagement à la suite de la vente d'une portion de terrain.
- Les personnes qui négocient avec les propriétaires sont toutes des membres de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec. Elles se doivent donc d'effectuer leur travail en conformité avec leurs normes professionnelles, sans conflit d'intérêts et dans un cadre éthique.
- Si le bien immobilier appartient à un employé ou à une employée de la Ville, le SDEGP aura recours aux services d'une firme externe indépendante.
- La Ville a transmis un dépliant explicatif du processus d'acquisition aux citoyennes et citoyens concernés. Il contient des renseignements précis sur la méthode de négociation de gré à gré et sur la procédure par expropriation. Il indique aussi les recours possibles s'il y a mécontentement. Par exemple, le propriétaire peut demander l'aide de l'ombudsman de la Ville s'il se sent lésé après avoir épuisé tous les recours administratifs que la Ville met à sa disposition. De plus, le site Web du RSTC reprend les grandes lignes du dépliant. Toute personne peut donc s'informer sur le processus, même si elle n'est pas touchée directement.

61. À notre avis, les mesures prévues favorisent les comportements éthiques.

Gestion des risques

62. Selon le guide méthodologique *La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique*, l'état des risques doit faire l'objet d'un examen périodique :

Il s'agit de suivre, [de] surveiller et [de] réviser les risques identifiés et les nouveaux risques au fur et à mesure que le projet progresse, et ce, en fonction de l'évolution du contexte de réalisation. Les nouveaux risques doivent être évalués, atténués ou alloués, suivis et révisés. Ce processus doit se poursuivre jusqu'à la fin du projet¹³.

63. Lors de notre vigie de 2019, nous avons constaté qu'un registre des risques avait été produit avec le soutien d'une firme externe et que les risques qui le nécessitaient avaient été quantifiés pour qu'on puisse établir une provision pour risques. Nous relevons cependant que la mise à jour de ce registre serait un défi pour le Bureau de projet et que les responsabilités du suivi et de la surveillance des risques devaient être attribuées. Dans le cadre de la présente vigie, donc, nous avons vérifié si nos recommandations ont été suivies.

64. D'abord, le Bureau de projet a recruté une personne responsable des risques et, à l'automne 2020, tous les postes de l'équipe de gestion des risques étaient pourvus. Une fois constituée, l'équipe s'est attelée à instaurer un plan de gestion des risques et à réviser le registre. En septembre et en octobre 2020, l'équipe a organisé des ateliers de révision des risques par grand thème, qui ont permis d'établir des plans d'action, d'attribuer des responsabilités du suivi des plans et des risques. Elle a consigné tout ce travail dans le registre. Ainsi, le nombre de risques répertoriés dans le registre est passé de 91 à 105 entre juin et novembre 2020. De plus, le nombre de mesures d'atténuation prévues est passé de 35 à 436; 60 d'entre elles ont été mises en place et, pour près de la moitié des mesures (201 sur 436), une personne responsable du suivi et de la surveillance a été nommée.

65. Afin de quantifier les réserves pour risques, le gestionnaire des risques doit obtenir les bases de coûts. Or, compte tenu des discussions en cours avec le gouvernement, notamment sur le tracé du projet, le gestionnaire des risques n'a pas été en mesure de réévaluer la réserve pour risque à la fin de 2020 avec des méthodes statistiques reconnues. Il prévoit néanmoins utiliser une de ces méthodes. Son plan de gestion des risques, sur le point d'être adopté par le Bureau de projet, prévoit également des révisions régulières du registre.

66. Nous avons également constaté que certains risques majeurs ont fait l'objet d'une prise en charge avant la mise en place de l'équipe de gestion des risques. Dans un document fourni au BAPE en juin 2020, le Bureau de projet liste une dizaine de risques

13. Infrastructure Québec, *La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique*, [En ligne], p. 23. [https://www.sqi.gouv.qc.ca/relationclients/PublishingImages/Pages/Gestion-des-risques---Guide/guide_metho_gestion_des_risques.pdf] (Consulté le 11 septembre 2020).

importants dont la responsabilité du suivi incombe directement à ses différents directeurs et directrices. Nous avons également noté que des mesures d'atténuation ont été prises. Pour le risque d'absence de saine concurrence, dont le suivi et la surveillance relèvent du directeur du Bureau de projet et de la directrice de sa division commerciale, les mesures suivantes ont été adoptées :

- Le marché a été sondé en mars 2019.
- Des rencontres avec les chefs de l'industrie ont été organisées en août 2019.
- Une séance d'information sur le marché a été tenue en novembre 2019. Afin de rassurer le marché, la Ville a fait savoir qu'elle pourrait gérer elle-même certains risques, comme les acquisitions ou la gestion des sols contaminés non documentés.
- Les documents de l'appel de qualification ont été traduits en anglais en vue d'attirer plus de compagnies.

67. Ces mesures d'atténuation, que nous jugeons conformes aux règles de l'art, se sont révélées efficaces, car des candidatures ont été déposées dans le cadre de l'appel de qualification.

68. Le 16 décembre 2020, en raison des discussions avec le gouvernement sur le tracé définitif, les travaux de révision de la provision pour risques n'étaient pas finalisés et le plan de gestion des risques n'était pas encore approuvé.

Processus de révision et d'approbation des livrables

Trois grands paramètres du projet

69. La réalisation d'un projet implique principalement des paramètres de temps, de budget et de résultat (produit livrable). Ces trois grands paramètres sont interdépendants : un prolongement des délais peut engendrer des coûts supplémentaires, l'accélération du calendrier peut se faire au détriment de la qualité du projet. La ou le gestionnaire de projet doit composer avec ces contraintes tout en gardant pour cible les objectifs du projet.

70. La direction du Bureau de projet du RSTC a rappelé à plusieurs reprises que sa responsabilité est de trouver l'équilibre entre ces trois contraintes. Avec un budget ferme de 3,3 milliards de dollars, la marge de manœuvre se situe dans le produit livrable et le calendrier. Or, le Bureau de projet a évalué qu'une année de retard sur le calendrier engendrerait des coûts supplémentaires de 100 millions de dollars.

71. Depuis le deuxième semestre de 2019, le Bureau de projet a bénéficié de l'apport de ses consultants principaux, Systra et Tram Innov, pour avancer la conception et réviser les coûts. Les estimations de coûts fournies par ces spécialistes étaient dans certains cas très supérieures aux estimations de départ. La provision pour contingences initialement prévue, que nous avons jugée minimale en décembre 2019, s'est révélée insuffisante

pour couvrir ces augmentations de coûts. La Ville a alors dû modifier certaines composantes du projet afin de respecter le budget de 3,3 milliards de dollars. Ces décisions ont été rendues publiques en juin 2020.

72. Le 22 décembre 2020, le Bureau de projet n'avait pas revu ses estimations budgétaires par rapport à celles rendues publiques le 29 juillet 2020, compte tenu des discussions avec le gouvernement sur la révision du projet.

73. Nos travaux se sont donc limités à valider si le processus qui a mené à la révision de certaines composantes du projet a reçu les approbations nécessaires au bon niveau hiérarchique.

Processus décisionnel sur le produit livrable

74. Dans le dossier d'affaires de décembre 2019, le Bureau de projet présente le processus décisionnel à suivre lorsque des modifications sont nécessaires, notamment. Huit cellules de travail se penchent sur différents éléments du projet et prennent les décisions nécessaires sur des enjeux techniques simples, qui sont validées par la directrice ou le directeur de la division concernée. Les membres de ces cellules proviennent du Bureau de projet, du RTC, de groupes de consultants et consultantes ainsi que d'autres services de la Ville de Québec. Quant au comité de validation technique, il a le mandat de valider les devis techniques qui seront intégrés à la version définitive du contrat et de prendre des décisions relativement à certains enjeux techniques ou à des orientations de conception. Si les enjeux peuvent avoir un impact sur l'acceptabilité sociale du projet, ils sont alors soumis au Comité de réalisation du RSTC pour décision.

75. D'après notre analyse, ce processus a bien fonctionné en répondant à la nécessité de respecter les instances de gouvernance.

76. De façon plus précise, nous avons examiné si le processus a bien fonctionné pour les modifications les plus importantes qui ont été apportées au projet. En vertu de la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructures publiques*, elles doivent aussi être autorisées par le Conseil des ministres. Pour toutes ces modifications, nous avons trouvé des traces de présentation au Comité de réalisation du RSTC ou au Comité directeur du RSTC avec les différentes options étudiées, le cas échéant, par le Bureau de projet. Nous avons également constaté que toutes les modifications majeures apportées au produit livrable (voir la section État d'avancement du projet) ainsi que la révision des coûts associés à ces modifications ont été présentées par le Bureau de projet entre mai et juin 2020 aux représentantes et représentants du ministère des Transports, du Secrétariat du Conseil du trésor et de la SQI. Le Bureau de projet a donc respecté le processus décisionnel établi et fourni à ses vis-à-vis du gouvernement les informations pertinentes aux fins de préparation du mémoire à présenter au Conseil des ministres.

Continuité des services

Enjeux liés à la continuité des services pendant et après les travaux

77. Les impacts d'un projet de cette envergure sont de toutes sortes, de la circulation à la croissance économique, en passant par la santé et la sécurité des résidents et des usagers des voies de circulation.

78. Le rapport d'étude d'impact sur l'environnement réalisé par le Bureau de projet détaille l'ensemble de ces impacts, qu'ils soient permanents ou temporaires. Il fait également l'évaluation des impacts résiduels suivant la mise en place de certaines mesures d'atténuation.

79. Dans le cadre de la présente vigie, nous nous sommes concentrés sur la gestion planifiée par le Bureau de projet des impacts du projet sur la mobilité et les services offerts à la population pendant et après les chantiers. Dans le contexte, la mobilité est entendue au sens large : accès aux bâtiments et aux voies de circulation, capacité de stationnement, etc. Les services de la Ville qui sont touchés par le projet sont les suivants :

- l'entretien de la voirie;
- la collecte des matières résiduelles;
- les services d'urgence qui empruntent les voies de circulation;
- les accès aux bâtiments de la Ville, en particulier les arénas, les piscines et autres centres de loisirs.

80. Nous avons constaté que le Bureau de projet a confié l'élaboration des mesures d'atténuation des impacts du projet sur la circulation à des spécialistes au sein de sa division de la construction et à son consultant Tram Innov. Cette équipe a pu bénéficier de l'expertise et du soutien du Service du transport et de la mobilité intelligente et d'autres services de la Ville de Québec.

81. L'équipe a listé les principales parties prenantes touchées (piétons, usagers des hôpitaux et des centres communautaires, cyclistes, usagers du transport en commun, etc.) et organisé des rencontres avec les partenaires de la Ville concernés afin d'évaluer les impacts permanents (en phase d'exploitation du tramway) et les impacts temporaires (en phase de construction). À ce stade, aucun élément ne nous indique qu'elles n'ont pas été prises en compte adéquatement.

82. Nous avons analysé les mémoires techniques produits par le Bureau de projet et des documents de travail fournis par les services. Cet exercice nous a amenés aux constats suivants :

- Pendant la phase de conception, le Bureau de projet a pris en compte les enjeux du milieu grâce à une analyse par tronçon, à une certaine concertation avec le milieu et à quelques rencontres plus personnalisées.
- Le Bureau de projet a acquis une connaissance fine des tronçons, avec documents à l'appui : nombre de voies, données de circulation sur les piétons, les cyclistes, les usagers et usagères du transport en commun et les automobilistes, informations sur les cases de stationnement, accès aux bâtiments, etc. Mentionnons que le Service du transport et de la mobilité intelligente est maintenant doté d'une stratégie d'acquisition de données de circulation et dispose de moyens pour sa mise en œuvre. Ainsi, les données ayant servi à la description des tronçons datent de moins de cinq ans.
- La Division de la gestion des matières résiduelles, la Division de l'entretien des voies de circulation ainsi que le Service de la protection contre l'incendie ont mis à profit leurs expertises pour contribuer à l'élaboration des plans d'atténuation liés aux services municipaux qui sont sous leur responsabilité. Réalisés en collaboration avec les unités administratives concernées, les documents produits (mémoires techniques) s'appuient sur les plans préliminaires du projet. Ces documents n'ont toutefois pas été mis à jour après les modifications apportées au tracé du tramway en 2020.

83. Sans porter de jugement sur l'efficacité de la gestion des plans d'atténuation, nous considérons que la participation des spécialistes des différents services de la Ville au processus d'élaboration est garante d'une bonne évaluation des solutions possibles aux impacts évalués, tant pour la phase de construction que pour la phase d'exploitation. Cependant, les modifications apportées au tracé du tramway en 2020 n'ont pas été reportées dans les mémoires techniques préparés en collaboration avec les unités administratives. Ces mémoires constituent uniquement une base de réflexion pour le consortium et non des obligations fermes. Le Bureau de projet doit donc s'assurer que le consortium élabore les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives dont les services à la population sont touchés par le projet.

Intégration urbaine

84. Les chantiers de tramway moderne sont l'occasion, pour les villes qui optent pour ce mode de transport, de refaire la rue en dépassant largement la plateforme de circulation. Le tramway moderne est donc devenu un outil de requalification de l'espace urbain. On propose un meilleur partage de la voirie, pour un équilibre entre l'automobile, les transports collectifs et les modes actifs. Le projet de transport peut aussi guider le développement de la ville, qui serait organisé autour de ses stations par la création de pôles intermodaux, la réorganisation des circulations, l'aménagement de zones d'habitat,

de commerces ou d'activités et l'installation d'équipements d'agglomération. Le tramway peut donc aussi être un outil de développement urbain.

85. Le projet de tramway de la Ville de Québec s'inscrit dans cette vision moderne du transport. Dès le départ, autant dans sa présentation que dans la version préliminaire de son dossier d'affaires, la Ville a affirmé sa volonté d'offrir une cohabitation harmonieuse entre l'ensemble des usagères et usagers de la route. De plus, elle voit le projet comme une occasion de relancer certaines de ses orientations en matière d'aménagement et de développement du territoire. Enfin, elle veut profiter de l'implantation du réseau structurant pour imaginer et concrétiser de nouvelles visions d'aménagement dans certains secteurs.

86. La construction de la ligne de tramway nécessitera le déplacement d'importants équipements d'utilité publique, ce qui va permettre à la Ville de repenser l'aménagement de ses rues de façade à façade, soit tout ce qui se trouve dans l'emprise publique d'un bord à l'autre des rues (trottoirs, voies cyclables, canopée et mobilier urbains, etc.). Nous avons voulu évaluer, pour cette vigie, si l'aménagement architectural prévu selon l'approche de façade à façade est encadré par des critères de qualité qui prennent en compte les parties prenantes et qui sont approuvés par les instances de gouvernance.

Prise en compte des instances de gouvernance et des services de la Ville

87. La première étude demandée à la firme Tram Innov concerne les lignes directrices de design et les critères de l'aménagement qui vont encadrer le travail du consortium selon l'approche de façade à façade. Des architectes et des urbanistes, entre autres, ont produit des analyses sectorielles, historiques et architecturales. Ils ont pu consulter l'ensemble des documents d'aménagement du territoire produit par la Ville, entre autres le Programme particulier d'urbanisme (PPU) et le Schéma d'aménagement et de développement (SAD). De plus, ils ont bénéficié de l'accompagnement du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement (SPAÉ) ainsi que de professionnels de la Ville. Nous avons eu accès à diverses études d'aménagement de surface réalisées par le SPAÉ à la demande du Bureau de projet. Ces études ont servi au travail de Tram Innov. Le SPAÉ a travaillé avec les cellules de travail et les comités de validation technique. La plupart des discussions concernant les choix architecturaux, le mobilier et l'aménagement ont eu lieu au sein d'une cellule de travail créée pour l'occasion. Le RTC a, quant à lui, fourni son guide de design des infrastructures et était représenté dans les comités. Ces deux parties prenantes essentielles ont donc été bien mises à contribution pour élaborer les lignes directrices de design du projet. De plus, lorsqu'il n'y avait pas de consensus sur certains éléments de ces lignes, ils ont été soumis aux instances de gouvernance, soit au Comité directeur du RSTC et au Comité de réalisation du RSTC, qui ont alors joué un rôle d'arbitres.

88. Les lignes directrices de design devront être respectées par le consortium. Il reste à s'assurer que l'appel de propositions inclura les outils nécessaires à la surveillance et à l'obtention de la qualité désirée. Le processus de gestion de la qualité, qui fait partie des saines pratiques de gestion de projet, devra couvrir des aspects de la surveillance et être intégré à l'appel de propositions.

Implication des citoyens et citoyennes

89. Compte tenu du calendrier de projet qui est serré et des modifications apportées au projet pour des raisons budgétaires au premier semestre de 2020, le Bureau de projet n'a pas pu consulter les citoyens et citoyennes sur le projet révisé. De plus, dans le contexte budgétaire, il a eu peu de latitude pour intégrer des éléments supplémentaires ou des modifications qui pourraient être demandées par les citoyens et citoyennes. Les séances publiques qui se sont tenues en 2020 correspondaient le plus souvent à des séances d'information.

90. Malgré tout, nous avons constaté les efforts déployés par le Bureau de projet pour recueillir les avis d'acteurs du milieu, par exemple sur les mesures d'atténuation de certains impacts. Il reste à pérenniser ces efforts lorsque le consortium prendra le relais dans la conception définitive et la réalisation.

Communications

91. Lors de la vigie de 2019, nous avons constaté que différentes activités de communication avaient eu lieu depuis 2018, contribuant à informer les citoyens et citoyennes. Toutefois, nous avons aussi constaté que le Service des communications avait sous-évalué les besoins et tardé à les définir. À l'automne 2019, il a finalement terminé le recrutement des membres de la Division des communications du RSTC.

92. Depuis mars 2020, la pandémie s'est imposée dans l'espace médiatique et les restrictions sanitaires ont complexifié les activités sur le terrain. C'est donc dans ces conditions que la division, fraîchement constituée, a dû relever les défis entourant la gestion des communications associées à un projet d'envergure.

Élaboration et réalisation du plan de communication 2020

93. Un plan de communication doit d'abord reposer sur une analyse de la situation et de l'environnement organisationnel, dans ses dimensions économique, politique, sociale et juridique. Il doit également tenir compte des risques directement associés à un projet, à une décision ou à l'organisation, ainsi qu'aux risques réputationnels qui relèvent particulièrement de la communication. La situation entourant un projet étant par nature évolutive, il est important de conduire ce type d'analyse en fonction de l'évolution du contexte, tout au long du déploiement du projet.

94. Une analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces a bien été menée en février 2020 selon les bonnes pratiques en la matière. Elle fait état de la prise de position de certaines parties prenantes. De plus, elle s'appuie sur la méthode la plus fréquemment utilisée, soit celle qui considère les environnements interne et externe de l'organisation. Cependant, cette analyse ne tient pas compte des options de modifications au projet. Enfin, malgré les modifications au tracé qui ont été annoncées et le changement majeur de contexte dû à la pandémie, l'analyse forces, faiblesses, opportunités et menaces n'a pas été formellement révisée. Seuls des ajustements aux actions du plan ont été apportés.

95. Le plan de communication doit comprendre une analyse de la situation pour qu'on puisse cibler le problème à résoudre de manière précise. Cet exercice implique, au premier chef, une évaluation des actions de communication réalisées antérieurement par l'organisation. La Division des communications a fait une analyse de la situation, tirant le bilan des actions passées. En particulier, elle a relevé que les efforts de communication déployés ont généré des résultats variables et que plusieurs mythes persistent. Cependant, comme soulevé lors de notre première vigie, la Division des communications n'a pas mesuré les effets de ses actions entreprises (Le message a-t-il permis la modification de comportement recherchée?). Cet exercice aurait pu lui permettre de raffiner son analyse de la situation.

96. Un plan de communication doit aussi comprendre un ou des objectifs principaux associés à un ou des objectifs secondaires, tout en tenant compte de l'analyse qui a été réalisée en amont. Pour être bien formulé, un objectif doit mesurer quelque chose de tangible en termes de problèmes ou de possibilités. Il doit également être utile pour l'amélioration des actions de communication et défini dans le temps. Le plan de communication du RSTC fixe bien des objectifs principaux (informer, promouvoir, dialoguer, mobiliser) et secondaires. Par exemple, l'objectif « informer » est associé à deux objectifs secondaires, soit « accroître le niveau de connaissance générale des résidents de Québec envers le projet » et « briser les mythes et contrer la désinformation ». En tout, la division a établi quatre objectifs principaux et huit objectifs secondaires, associés à dix-sept stratégies et à près d'une cinquantaine d'actions. Nous pensons cependant que la division pourrait améliorer la formulation des objectifs pour qu'ils soient mesurables et circonscrits dans le temps. Par exemple, nous nous serions plutôt attendus à une formulation du genre « Faire en sorte que d'ici octobre 2020, 75 % des résidents de la ville de Québec connaissent les principales composantes du RSTC ».

97. La littérature récente en communication est limpide sur un point : l'évaluation de la communication doit faire partie intégrante de tout plan de communication, et le choix d'un moyen de communication, quel qu'il soit, devrait toujours s'accompagner d'une réflexion quant à la manière dont les résultats associés au déploiement de ce moyen seront évalués, en faisant la distinction entre la portée (combien de personnes ont vu ou reçu notre message) et l'effet recherché. On doit envisager la manière dont on mesurera l'atteinte de chacun des objectifs dès leur formulation afin d'y associer une mesure comme valeur de référence et en faire ensuite le suivi. La mise en œuvre des outils de

communication (ex. : un compte Facebook, une vidéo diffusée sur YouTube ou une campagne promotionnelle dans les journaux écrits) devrait également faire l'objet d'une évaluation, dans l'optique d'en mesurer l'efficacité.

98. À la fin de son plan, la Division des communications liste une série de neuf indicateurs avec comme objectif ultime le taux d'adhésion. Ces indicateurs ne sont toutefois pas mis en lien avec les objectifs ni avec les actions du plan. À part deux d'entre eux (le taux de notoriété de la campagne grand public et le sondage sur le degré de connaissance et d'acceptation du projet auprès des résidents), les sept autres correspondent à des mesures de quantité, à des nombres d'actions réalisées (ex. : nombre de commentaires répondus, nombre de présentations) sans évaluer les effets, que ce soit qualitativement ou quantitativement. Lors du bilan de fin d'année de la division, la mesure de notoriété n'était pas encore évaluée et le sondage prévu n'avait pas été réalisé. En revanche, l'effort de communication (nombre d'actions réalisées) était bien étayé. La Division des communications a également évalué la retombée de certaines de ses activités, soit les effets immédiats de l'action de communication, par exemple le volume et le caractère positif des retombées médiatiques. En effet, elle a, entre autres, produit un rapport sur une série de rencontres citoyennes qu'elle a conduites. Il fournit une évaluation qualitative des personnes, à savoir si elles se sont senties écoutées et rassurées, et montre l'ampleur du travail réalisé. Le Bureau de projet aurait tout à gagner à améliorer ses indicateurs en ajoutant une mesure de l'évaluation des effets de ses actions de communication en addition des mesures de portée et de retombées qu'elle fait déjà.

99. Enfin, malgré le contexte pandémique, une grande majorité des actions ont été réalisées (voir l'annexe V). En voici les principales lignes :

- tenue de plus de 60 rencontres citoyennes;
- élaboration et réalisation d'une grande campagne promotionnelle à l'automne 2020;
- transformation du bus d'information en exposition itinérante et réalisation de 16 sorties estivales;
- préparation d'environ 200 présentations et fiches d'information pour le BAPE.

Recommandations au Bureau de projet du RSTC

100. Nous lui avons recommandé de réviser la provision pour risques selon des méthodes statistiques reconnues et de faire approuver le plan de gestion des risques.

101. Nous lui avons recommandé de s'assurer que le consortium élabore les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives dont les services à la population sont touchés par le projet.

Recommandations au Service des communications de la Ville de Québec

102. Nous lui avons recommandé d'améliorer le processus d'élaboration des plans de communication selon le contexte du projet et les résultats des actions entreprises, d'y formuler des objectifs stratégiques mesurables et définis dans le temps, et d'y intégrer des modalités de révision.

103. Nous lui avons recommandé d'intégrer la mesure des effets de ses actions de communication dans ses pratiques d'évaluation.

Commentaires généraux

Bureau de projet du RSTC | 1^{er} février 2021

« Le Bureau de projet du Réseau structurant de transport en commun est d'accord avec les conclusions et recommandations du rapport de vigie du vérificateur général.

Suivi des recommandations

- En 2020, le Bureau de projet a pleinement déployé une équipe en gestion de risques et réalisé les actions qui avaient été planifiées. Dans un esprit de continuité, les recommandations du vérificateur général identifiées dans ce rapport seront réalisées en 2021.
- Les impacts de la réalisation des travaux et les mesures d'atténuation qui y sont associées sont traités avec une grande attention par le Bureau de projet. Dans le cadre de la phase de planification qui se poursuit jusqu'à la sélection du Partenaire privé en 2022, le Bureau de projet effectue les liens requis avec les services partenaires de la Ville et rédige des exigences contractuelles claires que le Partenaire privé devra respecter, notamment à l'égard du maintien de la circulation et des autres services aux citoyens. En phase de réalisation, à partir de 2022, le Bureau de projet travaillera de concert avec le Partenaire privé et les services partenaires de la Ville pour bien communiquer le tout auprès des citoyens et ajuster au besoin les mesures d'atténuation. »

Commentaires généraux (suite)

Service des communications | 1^{er} février 2021

« Le Service des communications est d'accord avec les conclusions et recommandations du rapport de vigie du vérificateur général.

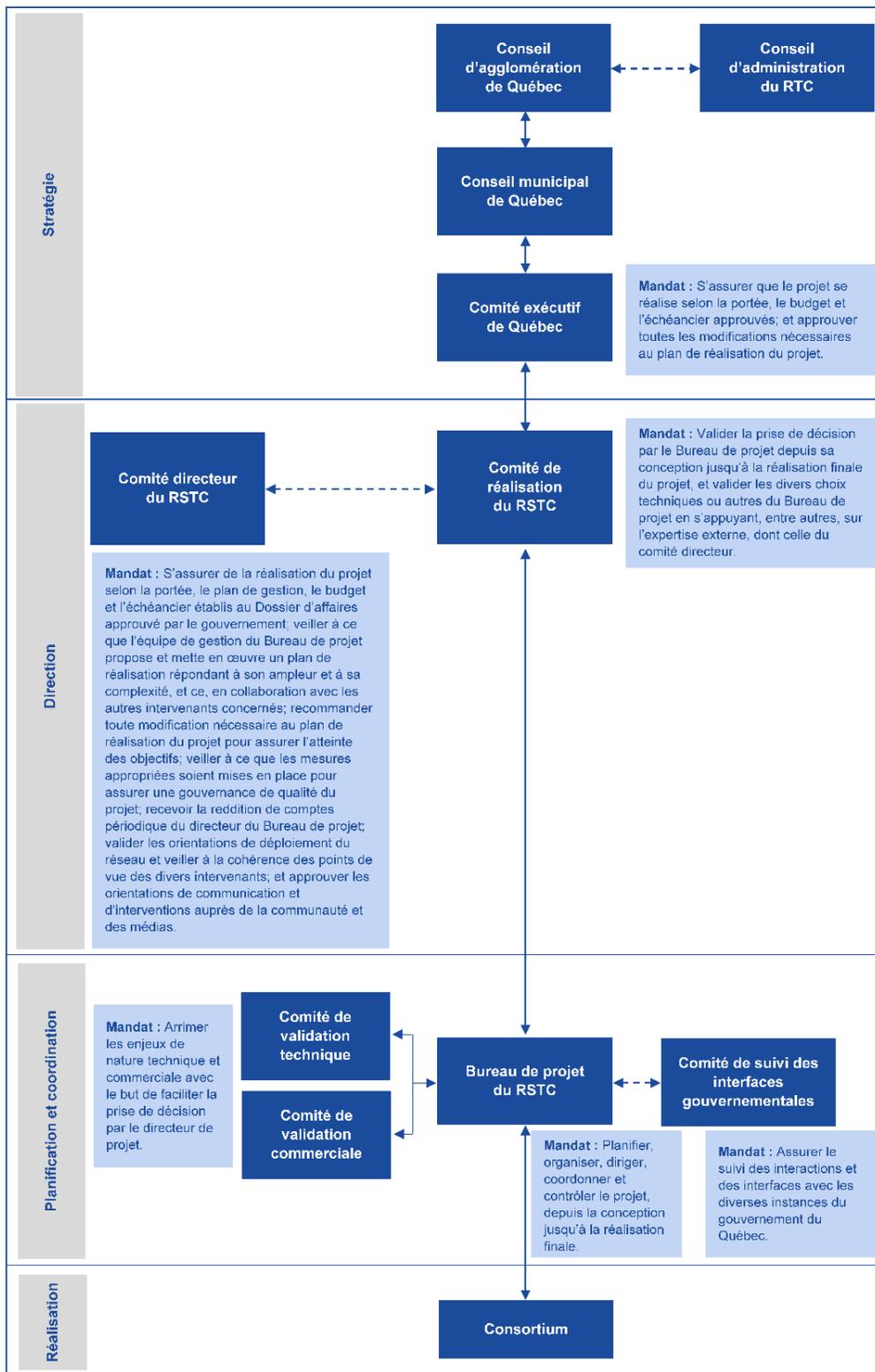
Suivi des recommandations

- Le Service des communications veille à ajuster en continu son plan d'action en cours d'année selon l'évolution du contexte. Par ailleurs, des critères de révision de ce plan ont été inclus dans le plan de communication 2021. Le Service poursuivra également l'évaluation de ses actions. »

Service du développement économique et des grands projets | 1^{er} février 2021

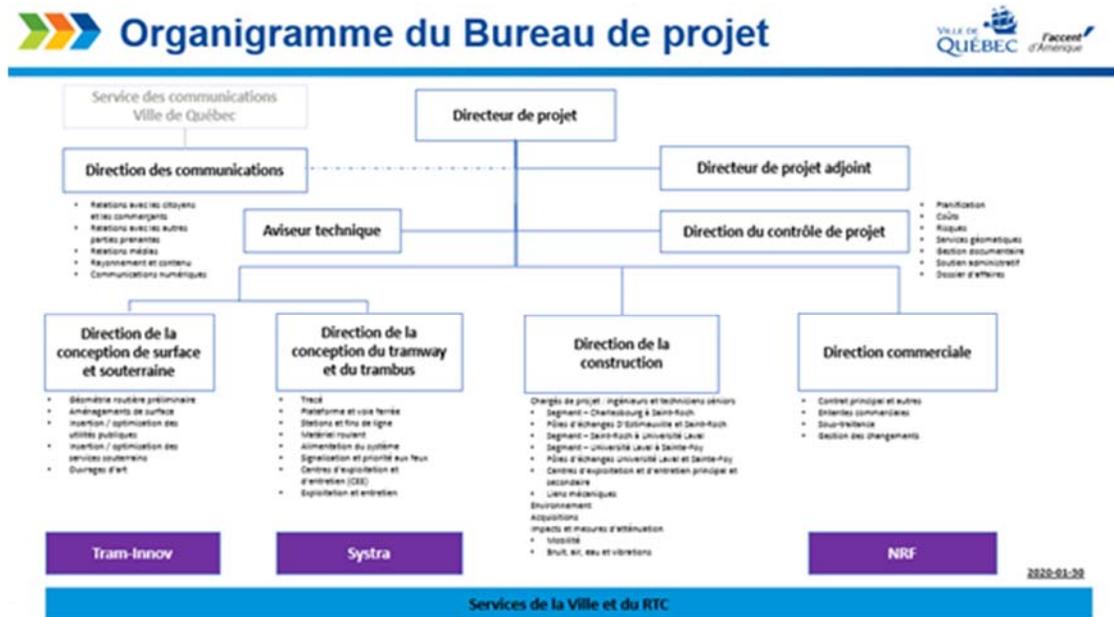
« Nous sommes satisfaits du rapport. »

Annexe I – Cadre de gouvernance



Annexe II – Rôles et responsabilités

Organigramme du Bureau de projet



Source : Bureau de projet du RSTC

Le directeur du projet est responsable de diriger, de planifier et de coordonner la réalisation du projet. Il doit assurer la gestion des ressources du Bureau de projet. Il rend des comptes à la Ville de Québec (aspects administratifs) et au Comité de réalisation du RSTC.

La Division du contrôle de projet est responsable de la planification, des finances, des risques, de la qualité, de la gestion de l'information (gestion documentaire, géomatique et de la modélisation des données de bâtiments [BIM]), du dossier d'affaires et du soutien administratif.

La Division des communications est responsable des relations avec la population, les commerçantes et commerçants ainsi qu'avec les autres parties prenantes, incluant les médias. Elle doit assurer le rayonnement du projet, développer les contenus et les communications numériques. Cette division relève du Service des communications de la Ville de Québec, mais les bureaux de l'équipe sont situés dans les locaux du Bureau de projet du RSTC.

La Division de la conception de surface et souterraine est responsable de la géométrie routière préliminaire, des aménagements de surface et de l'intégration urbaine, de l'insertion et de l'optimisation des utilités publiques et des services souterrains ainsi que des ouvrages d'art.

Annexe II – Rôles et responsabilités (suite)

La Division de la conception du tramway est responsable du tracé, de la plateforme et de la voie ferrée, des stations et des fins de ligne, du matériel roulant et de l'alimentation du système, de la signalisation et des priorités aux feux ainsi que de l'exploitation et de l'entretien, y compris le centre d'entretien et d'exploitation.

La Division de la construction est responsable des chargés de projet pour la réalisation par segment et par infrastructure de transport ainsi que de l'équipe maître sur le chantier. Elle est également responsable de l'expertise et du soutien pour les activités transversales telles que l'ordonnancement des tâches liées à la réalisation, les estimations, les acquisitions, les travaux préparatoires, le maintien de la circulation et des services publics, de l'environnement et des aménagements riverains. Elle est aussi responsable du guichet unique.

La Division commerciale est responsable des approvisionnements de façon générale et en particulier du contrat principal. Elle est également chargée des ententes commerciales nécessaires avec les partenaires comme les entreprises d'utilité publique. Elle doit aussi gérer les changements et la sous-traitance. Enfin, c'est cette division qui discute l'entente financière encadrant le versement des participations gouvernementales.

Consultants et consultantes principaux qui accompagnent le Bureau de projet

- Systra Canada :
 - Accompagnement dans la conception d'avant-projet et dans le choix des méthodes et des processus d'exploitation et d'entretien du système de tramway.
 - Accompagnement afin de favoriser le passage à l'exploitation (ex. : intégrer, sous forme de processus, l'ensemble des opérations nécessaires à l'exploitation et à la régulation du tramway, du trambus et des autobus électriques).
- Tram-Innov (WSP, CIMA+, Hatch, St-Gelais Montmigny et Daoust Lestage) :
 - Développement de la conception préliminaire et rédaction des exigences et devis techniques composant les termes de référence techniques de l'appel de propositions.
 - Appui technique à l'obtention du décret environnemental.
 - Accompagnement pendant l'appel de propositions.
 - Contribution à l'encadrement de la réalisation des activités de construction.

Annexe II – Rôles et responsabilités (suite)

- Fasken :
 - Confirmation de l'ensemble des lois et règlements applicables à l'exploitation d'un tramway et accompagnement pour l'obtention des autorisations et des permis requis.
 - Analyse des modalités d'occupation du sol et de l'emprise publique.
 - Soutien à caractère juridique et commercial dans le cadre de la mise en place du contrat principal.

Principaux services de la Ville qui soutiennent le Bureau de projet

Le Service du développement économique et des grands projets est, entre autres, chargé des acquisitions et des expropriations pour le compte du Bureau de projet.

Le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement est également un partenaire essentiel. Ce service a pour mission d'élaborer la vision de développement, d'aménagement du territoire de la ville et de la mobilité durable. Il est, notamment, responsable d'encadrer et d'accompagner le travail du Bureau de projet sur l'aménagement selon l'approche façade à façade.

Le Service du transport et de la mobilité intelligente est également sollicité. En particulier, il produit des études de circulation et doit intégrer le nouveau réseau à son gestionnaire artériel.

Le Service de l'ingénierie est aussi un partenaire de premier plan. Il est notamment sollicité pour la planification des réseaux souterrains et il est responsable de la réalisation de certains travaux connexes ou préparatoires au projet.

Les services habituels de soutien, en particulier le Service des approvisionnements ou encore le Service des affaires juridiques, répondent à des besoins du Bureau de projet.

Enfin, toutes les unités administratives qui livrent des services aux citoyennes et citoyens qui sont ou seront touchés par le projet à un moment donné sont également mises à contribution dans divers comités. Elles aident le Bureau de projet à évaluer l'ensemble des mesures d'atténuation nécessaires pour que les services publics continuent d'être rendus pendant toutes les phases du projet.

Annexe III – Cadre d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des bonnes pratiques véhiculées par le Project Management Institute et l'Organisation internationale de normalisation, et de celles utilisées par d'autres administrations ayant à encadrer des projets d'envergure. En ce qui concerne les communications, nous nous sommes appuyés principalement sur le *Manuel d'Agrément : révision 11 2019*, du Conseil national d'agrément et de la Société canadienne des relations publiques, ainsi que sur la 5^e édition du *Plan de communication : définir et organiser votre stratégie de communication* de Thierry Libaert, publié aux éditions Dunod.

Objectif

La Ville de Québec a mis en place, au fur et à mesure de son avancement, les conditions nécessaires au succès du projet de Réseau structurant de transport en commun.

Critères d'évaluation

Gestion du risque

Le Bureau de projet du RSTC a établi des stratégies et des plans d'atténuation des risques identifiés, il a nommé les responsables des plans et il en fait le suivi.

Le Bureau de projet du RSTC réévalue ses risques à une fréquence établie ou en fonction des changements et il met à jour son registre et son évaluation d'impacts.

Conception

L'aménagement architectural prévu dans la conception préliminaire est encadré par des critères de qualité qui prennent en compte les parties prenantes et qui sont approuvés par les instances de gouvernance.

Les impacts du projet sur la mobilité et les services offerts à la population pendant et après les chantiers font l'objet d'analyses et de plans d'atténuation qui prennent en compte les parties prenantes.

Communications

Le Service des communications a entrepris une démarche d'évaluation en continu de ses plans de communication qui distingue les retombées et les résultats et qui suit des indicateurs associés à ses objectifs.

À partir du diagnostic qu'il pose, le Service des communications établit ses nouveaux objectifs communicationnels répondant à des critères reconnus. Il y associe des indicateurs de résultats.

Annexe III – Cadre d'évaluation (suite)

Le Service des communications ajuste son plan de communication en fonction des objectifs et des indicateurs établis et il y inclut :

- la distinction des publics qui doivent être pris en compte pour l'atteinte de ses objectifs communicationnels;
- la déclinaison des messages de son axe communicationnel et le choix des moyens de communication les plus efficaces pour chaque public visé.

Suivi budgétaire

Le budget est révisé en fonction des changements (incluant les risques) et associé à une fiabilité des données dans l'objectif d'obtenir une estimation de référence.

Le périmètre du projet est clairement défini et le budget prend en compte l'ensemble de ce périmètre.

Tout changement au résultat (produit livrable), aux coûts ou à l'échéancier du projet reçoit les approbations requises au bon niveau hiérarchique.

Acquisitions et appel de propositions

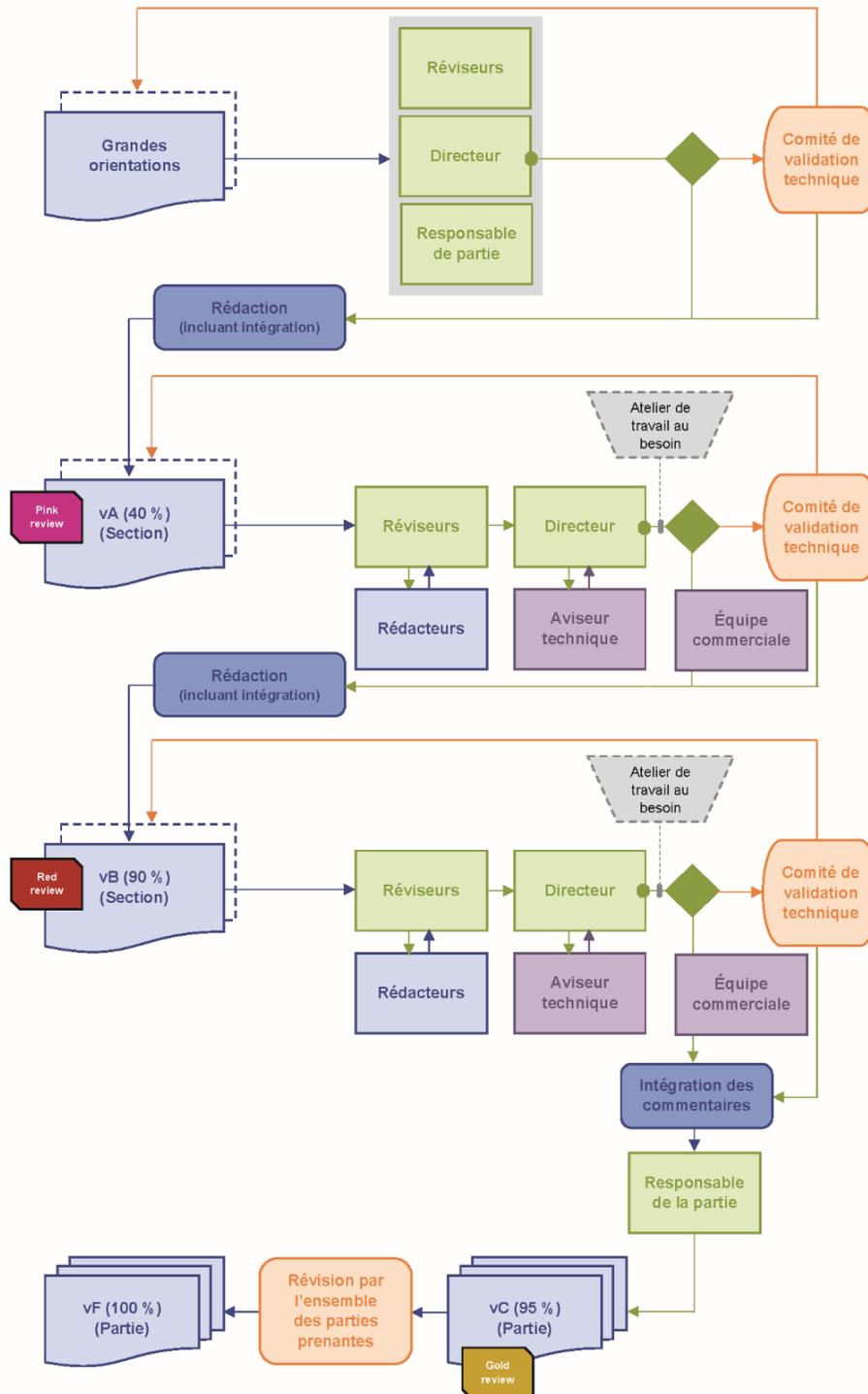
Les acquisitions de terrains et les ententes à signer avec les partenaires dans le cadre de l'appel de propositions se font selon un processus efficace.

Le Bureau de projet du RSTC et le Service du développement économique et des grands projets mettent en œuvre des mesures pour favoriser les comportements éthiques, gérer les situations de conflits d'intérêts et prévenir les irrégularités.

Le Bureau de projet du RSTC favorise la concurrence pour la conception et la réalisation de la ligne de tramway et a établi un processus efficace pour l'écriture de l'appel de propositions.

Le Bureau de projet du RSTC a mis en place les moyens d'assurer la conformité du processus d'appels de qualification et de propositions.

Annexe IV – Logigramme du processus d'écriture de l'appel de propositions



Annexe IV – Logigramme du processus d’écriture de l’appel de propositions (suite)

- Une fois rédigées et révisées, les grandes orientations ont été présentées au comité de validation technique qui est une instance composée, entre autres, de membres de la direction du Bureau de projet. Des commentaires ont été émis et des décisions ont été prises.
- vA : Il s’agit d’un nouveau cycle de rédaction, de révision et d’approbation. On vise un avancement général des diverses sections à 40 %. Ce cycle se termine par une grande présentation, nommée « *Pink Review* » de toutes les sections, de tout le travail accompli à l’ensemble des intervenantes et intervenants. L’objectif derrière cet exercice est d’en arriver à une structure logique, de mettre en lumière les éléments manquants et les doublons dans la documentation. Ce cycle s’est terminé en juin 2020. Encore une fois, des commentaires ont été émis et des décisions ont été prises.
- vB : Le document suit un nouveau cycle de rédaction, de révision et d’approbation. On vise ici un avancement général des sections à 90 %. Ce cycle se termine par une grande révision en profondeur par quelques intervenants, nommée « *Red review* ». Encore une fois, des commentaires ont été émis et des décisions ont été prises.
- vC : Un autre cycle recommence et les dernières corrections sont apportées au document. Une dernière révision du contenu est effectuée nommée « *Gold Review* ». Au terme de cette étape, le contenu devrait être final.

Annexe V – Bilan des actions de communication de l'année 2020



Service des communications
1^{er} janvier au 31 décembre 2020



INFORMATION

Relations de presse



16
communiqués



12
conférences de presse,
incluant 4 huis clos techniques



200
demandes médias
et entrevues

Outils imprimés

- Dépliant d'information sur les acquisitions
- Résumé de l'Étude d'impact sur l'environnement

2 cahiers spéciaux
distribués dans les 280 000
foyers de la ville



Actions numériques



Site Web bonifié

- 256 305 pages vues
- 63 093 visiteurs



Facebook

- 165 publications
- Plus de 1,3 M d'impressions¹
- Publications sponsorisées :
près de 3,9 M d'impressions



8 capsules d'animation et vidéos

(6 vidéos *Mythes et réalité*
et 2 capsules sur l'insertion
du tramway et l'aménagement)



8 infolettres numériques

pour les 6 700
abonnés

BAPE



200
présentations
et fiches d'information



60
heures
d'audience



183
mémoires lus et analysés,
réponses à près de 40 %

RELATIONS COMMUNAUTAIRES

Rencontres citoyennes



67 rencontres de proximité
avec 686 personnes



261 requêtes
traitées



Plus de 3 000
commentaires
répondus

¹ Impressions = expositions au message

Annexe V – Bilan des actions de communication de l'année 2020 (suite)

PROMOTION

Campagne promotionnelle automnale

- › Vidéo (TVA, Radio-Canada et Vtélé, TVA.ca, Tou.tv, Noovo.ca, YouTube)
- › Audio (toutes les stations commerciales + Spotify, Ohdio et QUB)
- › Numérique (Le Soleil, Journal de Québec, TC Média, SRC, Météomédia, Nomade RTC)
- › Imprimé (Le Soleil, Journal de Québec, hebdomadaires locaux)
- › Affichage (20 abribus numériques, 21 abribus statiques, 93 panobus côté)

Deux volets

- › Bénéfices du projet : 14 septembre au 1^{er} novembre
- › P-A Méthot et citoyens : 28 octobre au 22 novembre



Télévision

- › 859 messages
- › 8 M d'impressions



Web télé et YouTube

- › Près de 665 000 impressions
- › Publicités vidéo vues en entier plus de 522 000 fois



Bannières et publicités numériques

- › 1,29 M d'impressions
- › Performance en clics supérieure à la moyenne



Radio commerciale²

- › 362 messages | Plus de 210 000 auditeurs

Radio numérique

- › Plus de 108 000 impressions

- › 11 pubs télé / vidéo

- › 5 messages radio

- › 5 capsules témoignages de citoyens

- › Site Web d'atterrissage jembarque.info



Facebook

Publicités vidéo et statiques

- › Plus de 392 000 personnes rejointes

- › Plus de 2,7 M d'impressions

Site jembarque.info

- › Plus de 24 000 visiteurs uniques

² Du 21 septembre au 18 octobre

Relations publiques



- › Kiosque à Expo habitat
- › 14 présentations publiques* | 1 370 participants
- › 25 partenariats confirmés avec un partage numérique de contenu rejoignant un bassin potentiel de plus de 950 000 personnes
- › Bus d'information : 16 sorties estivales | près de 4000 visiteurs

*Présentations concentrées en novembre et décembre

CHAPITRE

3

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

Mise en contexte

104. 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.

105. 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.

106. Si le vérificateur général estime que les renseignements, les explications et les 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

107. 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 ou 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.

108. 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 ou 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} septembre 2020.

2. *Ibid.*

Résultats

109. En juin 2020, dans le chapitre 6 du *Rapport annuel 2019 du vérificateur général de la Ville de Québec présenté au conseil municipal*, nous avons recensé 99 personnes morales ayant reçu de la Ville une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2019. Nous avons alors pris connaissance des états financiers de 68 de ces personnes morales.

110. Trente et une personnes morales n'avaient pas été en mesure de nous fournir leurs états financiers en raison de la situation exceptionnelle liée à la COVID-19. Nous avons effectué un suivi auprès de celles-ci.

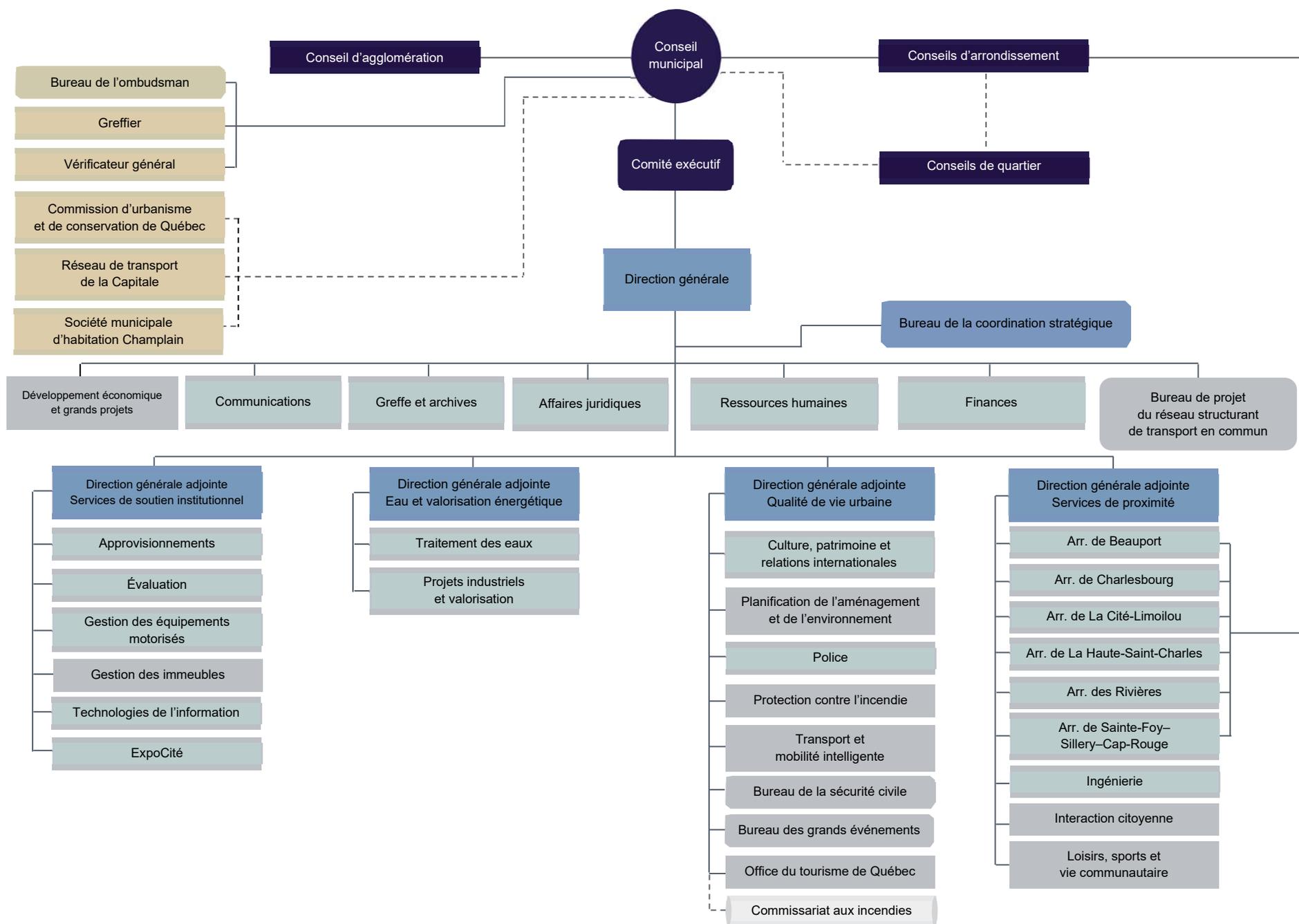
111. En date du 15 janvier 2021, nous avons reçu les états financiers de ces 31 personnes morales. Cinq de celles-ci nous avaient remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit. Le non-respect de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*³ leur a été mentionné.

3. *Ibid.*

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° 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° 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° 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.