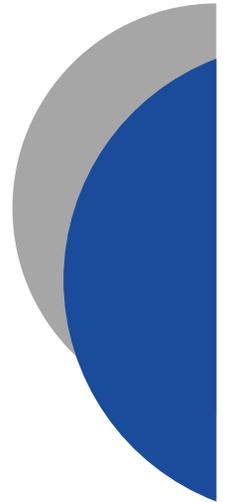


Vérificateur général de la Ville de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'année 2021 Mai 2022

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

Vérificateur général
de la Ville de Québec



RAPPORT 2021

Mai 2022

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 28 avril 2022

Monsieur Bruno Marchand
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 2021, mai 2022*, 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	Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec	7
Chapitre 2	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales	61
Annexes		
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec.....	65
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.....	69
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).....	81

Chapitre 1

Rapport d'examen de la vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

Examen en bref

Enjeu

Un réseau de transport en commun efficace représente un atout pour une région en ce qui concerne la mobilité des personnes et le potentiel de développement urbain et économique. Dans son plan stratégique 2018-2027, le Réseau de transport de la Capitale souligne que « l'organisation actuelle du territoire et des transports dans l'agglomération de Québec, déployée depuis les années 1950, a atteint ses limites comme le démontre la congestion croissante ».

Le projet de tramway est présenté comme l'une des solutions au problème de congestion, mais il sert également de vecteur de développement pour la région. La Ville de Québec souhaite donc mettre en œuvre le meilleur projet possible. Évidemment, un projet d'une telle ampleur, au cœur d'une ville, ne se fait pas sans heurts. En effet, la Ville de Québec doit gérer de multiples défis : la réalisation de travaux préparatoires sur les infrastructures municipales, la coupe d'arbres, les impacts sur le patrimoine bâti, le bouleversement des habitudes de mobilité de la population de Québec, pour ne nommer que quelques exemples.

Il est donc important que le Bureau de projet s'assure de maintenir l'équilibre entre le délai, la qualité et le budget : le projet de tramway se doit d'être le meilleur possible en fonction des limites de temps pour le construire, des exigences imposées par les instances de gouvernance et des ressources financières fixées. Enfin, le Bureau de projet fait également face à des défis de communication, car le sujet soulève un grand intérêt dans l'actualité.

Objectif

Nous avons réalisé le troisième volet de la vigie, qui visait à s'assurer que la Ville de Québec a mis en place, au fur et à mesure de son avancement, les conditions nécessaires au succès du projet de tramway. Notre examen a couvert la gestion contractuelle, les provisions liées aux estimations budgétaires, la gestion des risques et des échéances ainsi que les transactions immobilières (acquisitions de terrains et ententes de servitude).

Constats

- 1** La gestion par la Ville des dépenses supplémentaires aux contrats d'Équipe Tram-Innov et de Systra Canada est adéquate. Toutefois, pour le contrat de Norton Rose Fulbright Canada –, désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin – l'ampleur des dépenses supplémentaires autorisées met en évidence un problème de gestion contractuelle.
- 2** Les estimations effectuées par le personnel de la Ville de Québec manquent de fiabilité contrairement aux estimations réalisées en sous-traitance. Cette situation occasionne des écarts importants entre les montants des contrats adjugés et les montants estimés initialement par le personnel de la Ville.
- 3** La Ville gère adéquatement le processus d'adjudication des contrats.
- 4** Le Bureau de projet a établi des provisions pour risques et contingences suffisantes par rapport au stade d'avancement du projet.
- 5** Le Bureau de projet suit un processus de gestion des risques conforme aux bonnes pratiques : les risques et leurs mesures de traitement sont revus et mis à jour régulièrement en fonction d'une séquence d'étapes prévue et des événements importants; cependant, la reddition de comptes aux instances de gouvernance devrait être améliorée.
- 6** Le Bureau de projet a établi un processus adéquat en fonction de la complexité de la gestion des informations nécessaires pour effectuer les acquisitions de terrains et établir les ententes de servitude, mais des améliorations sont souhaitables pour le rendre plus efficient.
- 7** Le Service du développement économique et des grands projets agit de manière équitable envers les propriétaires visés par une acquisition de terrain ou une entente de servitude.
- 8** Le Bureau de projet et le Service du développement économique et des grands projets effectuent un suivi rigoureux des échéances pour les transactions immobilières.

Recommandations

Au Service des approvisionnements

- 39 Nous lui avons recommandé d'accompagner la Direction générale afin qu'elle mène à terme ses travaux pour améliorer les pratiques d'estimation et de justification des écarts entre le montant estimé de la dépense et le montant du contrat.

Au Bureau de projet du tramway de Québec

- 72 Nous lui avons recommandé de faire approuver le plan de gestion des risques par le Comité de réalisation du Réseau structurant de transport en commun.
- 90 Nous lui avons recommandé d'améliorer le processus de validation des plans des réseaux techniques urbains afin de diminuer le nombre de plans erronés transmis au Service du développement économique et des grands projets.
- 91 Nous lui avons recommandé d'améliorer la fiabilité des données inscrites dans la base de données géomatique.

Table des matières

En quoi consiste cet examen?	12
Sujet	12
Enjeu	16
Instances visées.....	17
Objectif	18
Quels sont les constats de l'examen?	18
1. Dépenses supplémentaires aux contrats	18
2. Établissement des estimations des dépenses	23
3. Processus d'adjudication des contrats	24
4. Provisions liées aux estimations des coûts du projet.....	26
5. Gestion des risques.....	29
6. Gestion des informations pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude	32
7. Équité dans le processus de transactions immobilières.....	38
8. Gestion des échéances pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude	41
Quelles sont les conclusions de l'examen?	44
Qu'en pensent les services visés par cet examen?	45
Qu'en est-il des recommandations de la vigie exercée en 2020?	48
Au Bureau de projet du tramway de Québec	48
Au Service des communications de la Ville de Québec	49
Annexe I – Rôles et responsabilités des principales instances du projet.....	50
Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen	53
Annexe III – Cadre normatif applicable aux dépenses supplémentaires	58
Annexe IV – Schéma simplifié des activités liées à la définition des besoins dans le cadre du processus de transactions immobilières	59

En quoi consiste cet examen?

Sujet

- 1 Depuis 2009, plusieurs travaux ont été menés en vue de trouver des solutions pour mieux servir les citoyennes et citoyens de Québec en matière de transport collectif. En 2018, le projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC) a été annoncé à la population. Depuis ce temps, plusieurs événements ont contribué à façonner le projet tel qu'on le connaît aujourd'hui (voir la figure 1).

Figure 1 – Chronologie des événements importants du projet de Réseau structurant de transport en commun

2018	
Mars	La Ville de Québec et le gouvernement du Québec ont signé une entente dans laquelle ce dernier confirme son engagement pour la mise en place d'un réseau structurant de transport en commun efficace sur le territoire de la ville de Québec.
2020	
Février	Le Bureau de projet du RSTC a lancé un appel de qualification afin de sélectionner des candidats qui pourront présenter une proposition pour effectuer la conception définitive, réaliser des travaux de construction sur une période estimative de 6 ans et effectuer l'entretien du tramway sur une période estimative de 30 ans.
Juin	Dans le but de respecter le budget établi, le Bureau de projet du RSTC a optimisé la portée du projet. Les infrastructures du réseau projeté étaient alors les suivantes : <ul style="list-style-type: none">• une ligne de tramway de 22 km, dont 2 km en tunnel;• une ligne est-ouest de 12,6 km de voies réservées;• des lignes nord et est totalisant 22,3 km de voies réservées;• quatre pôles d'échanges;• deux terminus;• six Parc-O-Bus régionaux.
Août	Des candidats qualifiés ont été retenus dans le cadre de l'appel de qualification.
Novembre	Dans la foulée de la publication du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le gouvernement a exigé une révision du tracé du projet pour que le réseau desserve mieux la population de Québec.

2021

Mars

La Ville de Québec et le gouvernement provincial sont parvenus à une entente de principe. Il ne s'agit plus d'un seul projet, mais de deux projets distincts :

- Le projet de tramway de Québec, qui comprend aussi les infrastructures de transport collectif s'y rattachant. Le tracé de la ligne a été modifié : les tronçons compris entre le pôle d'échanges de Saint-Roch et le terminus de Charlesbourg ont été retirés, et les tronçons compris entre les pôles d'échanges de Saint-Roch et D'Estimauville ont été ajoutés. Le projet de tramway est sous la responsabilité du Bureau de projet du RSTC.
- Le projet des voies réservées, visant à mieux desservir la banlieue de Québec, qui est désormais sous la responsabilité du ministère des Transports. La Ville et le Réseau de transport de la Capitale (RTC) vont toutefois y collaborer.

Avril

Le Bureau de projet du RSTC a lancé l'appel de propositions visant à choisir le partenaire privé.

Mai

La vision du réseau intégré de transport collectif dans la région métropolitaine de Québec est annoncée publiquement. Le tramway de Québec est l'un des composants du Réseau express de la Capitale, projet porté par le gouvernement du Québec. Les autres composants sont les suivants :

- le tunnel Québec-Lévis;
- la desserte de la banlieue de Québec;
- la desserte de la Rive-Sud.

La Ville de Québec demeure le maître d'ouvrage du projet de tramway de Québec.

Juin

Le Bureau de projet du RSTC a annoncé l'annulation de l'appel de propositions. En effet, un seul des candidats qualifiés a confirmé son engagement de participation. Afin d'éviter de négocier de gré à gré avec un seul partenaire privé, le Comité de réalisation du RSTC a décidé d'annuler le processus de l'appel de propositions et de revoir sa stratégie d'approvisionnement.

La nouvelle stratégie vise principalement à scinder en deux le contrat prévu initialement. Le Bureau de projet du RSTC souhaite maintenant s'adjoindre les services de deux partenaires privés :

- l'un s'occupera, pour l'essentiel, de la conception, de la fourniture et de l'entretien du matériel roulant;
- l'autre se chargera principalement de la conception, de la construction (y compris des essais avant la mise en service), du financement et de l'entretien des infrastructures municipales et de transport ainsi que du système d'exploitation du tramway.

2021

Septembre	La nouvelle stratégie d'approvisionnement est mise en branle avec le lancement de deux appels de qualification.
Décembre	Le Bureau de projet du RSTC change de nom et devient le Bureau de projet du tramway de Québec.

2022

Janvier	L'appel de qualification pour le contrat du matériel roulant s'est conclu : deux entreprises ont déposé leur candidature.
Février	L'appel de qualification pour le contrat des infrastructures s'est conclu : deux consortiums ont déposé leur candidature.
Avril	Le Bureau de projet a lancé l'appel de propositions visant à trouver le partenaire privé responsable du matériel roulant. Le Bureau de projet a lancé l'appel de propositions visant à trouver le partenaire privé responsable des infrastructures.
Octobre	Le Bureau de projet prévoit avoir sélectionné le partenaire privé responsable du matériel roulant au terme de l'appel de propositions correspondant.
Décembre	Le Bureau de projet devrait déposer le dossier d'affaires du projet pour approbation par le Conseil des ministres. Cette approbation est nécessaire pour se conformer à la <i>Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique</i> *. Le Bureau de projet prévoit conclure le contrat du partenaire privé responsable du matériel roulant.

2023

Mars	Le Conseil des ministres devrait avoir approuvé le dossier d'affaires du projet.
Mai	Le Bureau de projet prévoit avoir sélectionné le partenaire privé responsable des infrastructures au terme de l'appel de propositions correspondant.
Juillet	Le Bureau de projet prévoit conclure le contrat du partenaire privé responsable des infrastructures.

2028

Août	Le tramway devrait être mis en service.
-------------	---

* Secrétariat du Conseil du trésor, Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, [en ligne], Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2016, 20 p. [tresor.gouv.qc.ca/fileadmin /PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf] (11 mai 2021).

- 2 À l'heure actuelle, le projet de tramway comprend :
- une ligne de tramway de 19,3 km, dont 1,8 km en tunnel;
 - cinq pôles d'échanges;
 - un parc-O-Bus régional (voir la carte 1).

Carte 1 – Tracé de la ligne du tramway projeté



Source : Adapté de Bureau de projet, novembre 2021.

Financement et coûts estimés du projet

- 3 Le financement actuel du projet s'élève à 3,365 milliards de dollars et se répartit comme suit :
- 1,865 milliards de dollars du gouvernement du Québec;
 - 1,2 milliard de dollars du gouvernement fédéral;
 - 300 millions de dollars de la Ville de Québec.
- 4 Or, l'estimation des coûts réalisée en décembre 2021 se chiffre à 3,965 milliards de dollars, en hausse de 600 millions de dollars par rapport au financement présentement autorisé. Le Bureau de projet indique que plus de 50 % des écarts sont causés par des éléments hors de son contrôle, comme la volatilité du marché de l'immobilier, l'inflation et l'année de report liée à l'annulation de l'appel de propositions en juin 2021. La Ville discute actuellement avec le gouvernement provincial afin d'ajuster le financement du projet.

Encadrement général

- 5 Compte tenu des compétences que lui donne la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*¹, 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 RTC des actifs de transport de la Ville résultant de la réalisation du tramway, dont les rames.
- 6 Depuis février 2020, la Société québécoise des infrastructures (SQI) est officiellement associée à la Ville de Québec dans le cadre du projet de tramway, et ce, au sens de la *Loi sur les infrastructures publiques*². 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*³. 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.
- 7 Des représentantes et représentants de la Ville, du RTC, du gouvernement du Québec et de la société civile font partie des instances de gouvernance du projet, 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.

Enjeu

- 8 Un réseau de transport en commun efficace représente un atout pour une région en ce qui concerne la mobilité des personnes et le potentiel de développement urbain et économique. Dans son plan stratégique 2018-2027, le Réseau de transport de la Capitale souligne que « l'organisation actuelle du territoire et des transports dans l'agglomération de Québec, déployée depuis les années 1950, a atteint ses limites comme le démontre la congestion croissante⁴ ».
- 9 Le projet de tramway est présenté comme l'une des solutions au problème de congestion, mais il sert également de vecteur de développement pour la région. La Ville de Québec souhaite donc mettre en œuvre le meilleur projet possible. Évidemment, un projet d'une telle ampleur, au cœur d'une ville, ne se fait pas sans heurts. En effet, la Ville de Québec doit gérer de multiples défis : la réalisation de travaux préparatoires sur les infrastructures municipales, la coupe d'arbres, les

1. Québec, *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, chap. R-25.03, à jour au 31 août 2021.

2. Québec, *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, chap. I-8.3, à jour au 31 août 2021.

3. Secrétariat du Conseil du trésor, *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, [en ligne], Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2016, 20 p. [tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicues/directive_gestion_projets_majeurs.pdf] (11 mai 2021).

4. Réseau de transport de la Capitale (RTC), *Au cœur du mouvement. Plan stratégique 2018-2027*, [en ligne], Québec, RTC, 2018, p. 9. [rtcquebec.ca/rtc/aucoeurdu_mouvement/pdf/PlanStrategique.pdf] (29 octobre 2021).

impacts sur le patrimoine bâti, le bouleversement des habitudes de mobilité de la population de Québec, pour ne nommer que quelques exemples.

- 10 Il est donc important que le Bureau de projet s'assure de maintenir l'équilibre entre le délai, la qualité et le budget : le projet de tramway se doit d'être le meilleur possible en fonction des limites de temps pour le construire, des exigences imposées par les instances de gouvernance et des ressources financières fixées. Enfin, le Bureau de projet fait également face à des défis de communication, car le sujet soulève un grand intérêt dans l'actualité.

Instances visées

- 11 Cette vigie touche principalement le Bureau de projet du tramway de Québec, le Service des approvisionnements ainsi que le Service du développement économique et des grands projets.

Bureau de projet du tramway de Québec

- 12 Le Bureau de projet doit planifier, organiser, diriger, coordonner et contrôler le projet, depuis sa conception jusqu'à sa réalisation finale, en respectant la portée, l'échéancier et le budget approuvés par le gouvernement du Québec, sous l'encadrement des instances de gouvernance que sont le Comité directeur du RSTC et le Comité de réalisation du RSTC. Les rôles et responsabilités des divisions du Bureau de projet sont décrits à l'annexe I.

Service des approvisionnements

- 13 Le Service des approvisionnements assiste le Bureau de projet en :
- exerçant un rôle-conseil en matière d'approvisionnements;
 - gérant le processus d'appel d'offres pour les contrats;
 - veillant à l'application des lois et des règlements en matière d'adjudication de contrats;
 - s'assurant du respect intégral des conditions auxquelles se sont engagés les fournisseurs.

Service du développement économique et des grands projets

- 14 Le Service du développement économique et des grands projets est, entre autres, chargé des négociations entourant les acquisitions de terrains et les ententes de servitude pour le compte du Bureau de projet.

Autres services et entreprises consultantes

- 15 D'autres services sont également concernés, car ils soutiennent le Bureau de projet en mettant à sa disposition, au besoin, des ressources spécialisées. Enfin, quelques entreprises sont consultées pour avis et conseils dans le cadre du projet (voir l'annexe I pour une description complète et détaillée).

Objectif

- 16 Nous avons réalisé le troisième volet de la vigie, qui visait à s'assurer que la Ville de Québec a mis en place, au fur et à mesure de son avancement, les conditions nécessaires au succès du projet de tramway. Notre examen a couvert la gestion contractuelle, les provisions liées aux estimations budgétaires, la gestion des risques et des échéances ainsi que les transactions immobilières (acquisitions de terrains et ententes de servitude).
- 17 L'annexe II présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'examen, dont l'objectif et les critères d'évaluation.

Quels sont les constats de l'examen?

1 Dépenses supplémentaires aux contrats

- 18 Il arrive qu'il faille modifier un contrat déjà signé avec un fournisseur, par exemple autoriser des dépenses supplémentaires dans le cas où le montant initial s'avère insuffisant. Pour ce faire, il y a de bonnes pratiques que les gestionnaires doivent mettre en place afin de bien gérer les deniers publics. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'en matière de gestion contractuelle, la non-modification du contrat est la règle, et la modification de celui-ci, l'exception.
- 19 La *Loi sur les cités et villes* ainsi que le *Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Québec* et la Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec viennent orienter la gestion contractuelle du projet, y compris les demandes de modifications aux contrats signés pour des dépenses supplémentaires (voir l'annexe III pour les détails du cadre normatif). Notre analyse de la bonne pratique nous a permis de dégager deux critères importants que nous avons analysés de plus près :
1. La valeur des dépenses supplémentaires au contrat doit être raisonnable.
 2. La modification ne doit pas être un élément qui pouvait de manière prévisible être inclus au contrat.
- 20 Des dépenses supplémentaires importantes ont été autorisées pour trois contrats liés au projet de tramway au moyen d'avis de modification (ADM). Nous les avons donc examinés dans le détail.

Ce que nous avons constaté

- 21 La gestion par la Ville des dépenses supplémentaires aux contrats d'Équipe Tram-Innov et de Systra Canada est adéquate. Toutefois, pour le contrat de Norton Rose Fulbright Canada – désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin –, l'ampleur des dépenses supplémentaires autorisées met en évidence un problème de gestion contractuelle.

Ce qui appuie notre constat

- 22 **Observation 1 – Norton Rose Fulbright Canada** La première modification au contrat de Norton Rose Fulbright Canada ne peut être qualifiée de raisonnable et était prévisible. Il est à noter que la présente observation ne remet pas en cause la qualité des services rendus par les fournisseurs.
- 23 En novembre 2018, après un processus d'appel d'offres sur invitation, le conseil d'administration du RTC a autorisé une dépense n'excédant pas 375 000 \$ dans le cadre de l'attribution d'un contrat visant l'obtention de services professionnels juridiques dans le cadre de la mise en place du réseau structurant. Norton Rose Fulbright Canada a obtenu ce contrat, basé sur une soumission de services à un taux horaire moyen de 430 \$ de l'heure. D'une durée de 5 ans, le contrat comprend deux options de renouvellement d'un an de 75 000 \$ chacune. En juin 2019, suivant l'article 2 de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, le RTC a cédé le contrat de Norton Rose Fulbright Canada à la Ville de Québec. Le montant utilisé par le RTC en lien avec ce contrat s'élève à 155 250 \$. En décembre 2019, le comité exécutif de la Ville a autorisé par résolution l'octroi d'une somme supplémentaire de 4 000 000 \$ pour combler les besoins en conseils juridiques jusqu'à la fin du contrat. Près d'un an plus tard, en novembre 2020, l'avocat principal au dossier est parti travailler pour Fasken Martineau DuMoulin; comme le contrat stipulait que cette personne doit rester la même, une partie du contrat a été cédé à ce cabinet. Enfin, en octobre 2021, le comité exécutif a approuvé par résolution l'ajout de 4 813 000 \$ au contrat, la valeur totale s'élevant alors à 9 275 000 \$ (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Modifications au contrat de Norton Rose Fulbright Canada*

Soumissionnaire :				
Norton Rose Fulbright Canada				
Conseils juridiques – Soutien dans le cadre de la mise en place du RSTC				
Valeur du contrat initial au 6 novembre 2018 : 375 000 \$				
N° de l'ADM	Date d'approbation	Valeur de l'ADM (\$)	Valeur cumulative du contrat (\$)	Variation cumulative (%)
1	13 décembre 2019	4 000 000	4 375 000	1 067
2	8 avril 2020	87 000	4 462 000	1 090
3	20 octobre 2021	4 813 000	9 275 000	2 373

* Le contrat a été cédé en partie à Fasken Martineau DuMoulin en novembre 2020.

- 24 La Ville a effectué un premier ADM autorisant des dépenses supplémentaires significatives, à un point tel que nous pouvons difficilement considérer qu'il s'agit d'une modification raisonnable. En effet, la variation est de 1 067 % par rapport au montant indiqué au contrat initial. Cette situation met en lumière un problème de gestion contractuelle.
- 25 Selon les explications et les informations que nous avons obtenues, le RTC a octroyé le contrat de 375 000 \$ en comptant sur le fait que des dépenses additionnelles, le cas échéant, pourraient être autorisées en fonction de l'évolution des besoins. Cette somme était jugée suffisante pour répondre aux besoins alors connus. En effet, ce n'est qu'en avril 2019 que le comité de réalisation a pris la décision d'avoir recours à un mode alternatif d'approvisionnement, mode qui a nécessité d'importantes consultations juridiques. Toutefois, selon les discussions que nous avons eues avec différents intervenants et intervenantes, il est clair que le montant de 375 000 \$ était insuffisant pour remplir les besoins de services juridiques dans le cadre de ce projet. D'ailleurs, moins d'un an après le début du contrat, l'entièreté des sommes allouées au titulaire pour toute la durée du contrat, soit cinq ans, était engagée. Nous concluons donc qu'il était prévisible que des dépenses supplémentaires seraient nécessaires.
- 26 **Observation 2 – Systra Canada** À la lumière des travaux réalisés, nous jugeons que la gestion par la Ville des dépenses supplémentaires à l'égard du contrat de Systra Canada est adéquate.
- 27 En novembre 2018, le conseil d'administration du RTC a octroyé un contrat à Systra Canada, d'une valeur de 8 762 000 \$, visant notamment à accompagner le RTC dans la conception d'avant-projet et l'établissement des méthodes et des processus d'entretien et d'exploitation du système de tramway. L'appel d'offres prévoyait un contrat d'une durée initiale de cinq ans ainsi qu'une option de renouvellement de deux ans. En juin 2019, conformément à l'article 2 de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, le RTC a cédé le contrat de Systra Canada à la Ville de Québec. Depuis 2018, le contrat de Systra a fait l'objet de 6 ADM pour un total de 8 267 000 \$. Le plus important a été autorisé en juillet 2021 : il se rapporte à des dépenses supplémentaires de 5 749 000 \$ (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Modifications au contrat de Systra Canada

Soumissionnaire : Systra Canada				
Accompagner le Bureau de projet dans la conception d'avant-projet et l'établissement des méthodes et des processus d'entretien et d'exploitation du système de tramway				
Valeur du contrat initial au 16 novembre 2018 : 8 762 000 \$				
N° de l'ADM	Date d'approbation	Valeur de l'ADM (\$)	Valeur cumulative du contrat (\$)	Variation cumulative (%)
1	2 juillet 2020	944 000	9 706 000	11
2	2 juillet 2020	297 000	10 003 000	14
3	30 sept. 2020	766 000	10 769 000	23
4	20 janvier 2021	239 000	11 008 000	26
5	2 juin 2021	272 000	11 280 000	29
6	9 juillet 2021	5 749 000	17 029 000	94

- 28 Bien que la valeur du dernier ADM soit importante, nous jugeons que les dépenses supplémentaires au contrat de Systra sont raisonnables. La prise en compte du contexte lié au dernier ADM, notamment, vient appuyer notre conclusion. De plus, les dépenses supplémentaires ont été progressives dans le temps :
- Les deux premières hausses, qui équivalent à une augmentation de 14 %, sont survenues en juillet 2020, soit 20 mois suivant la signature du contrat d'une durée initiale de 5 ans.
 - Le dernier ADM a été approuvé 32 mois après la signature du contrat. À plus forte raison, il a été conclu principalement pour accompagner le Bureau de projet dans la rédaction des deux appels de qualification et de propositions nécessaires après l'annulation en juin 2021 de l'appel de propositions prévu à l'origine, évènement qui ne pouvait être prévu initialement.
- 29 **Observation 3 – Équipe Tram-Innov** À la lumière des résultats de nos travaux, nous jugeons que la gestion réalisée par la Ville est adéquate pour les ADM consentis au consortium Équipe Tram-Innov à l'égard de son contrat initial.
- 30 En juillet 2019, le comité exécutif de la Ville de Québec a adjugé un contrat au consortium Équipe Tram-Innov de 14 690 000 \$. Les services demandés consistent à accompagner le Bureau de projet dans :
- la conception de référence;
 - la rédaction des exigences et des devis techniques sur les plans du génie civil, de l'infrastructure et de l'architecture en transport urbain, en vue de la publication de l'appel de propositions destiné à sélectionner le partenaire privé qui réalisera le projet de tramway;
 - la gestion des risques.
- 31 Comme le montre le tableau 3, le contrat d'Équipe Tram-Innov a fait l'objet de douze ADM depuis sa signature en juillet 2019. D'une valeur totale de 4 714 000 \$, ces ADM concernent :
- la gestion des risques;
 - la coordination de différents volets de l'appel de propositions;
 - la réalisation d'analyses, d'estimations et de travaux de conception non prévus ou la modification de ceux qui avaient déjà été effectués, en raison des changements dans le projet.

Tableau 3 – Modifications au contrat du consortium Équipe Tram-Innov

Soumissionnaire : Équipe Tram-Innov				
Accompagner le Bureau de projet dans la conception de référence ainsi que la rédaction des exigences et des devis techniques sur les plans du génie civil, de l'infrastructure et de l'architecture en transport urbain en vue de la publication de l'appel de propositions				
Valeur du contrat initial au 18 juillet 2019 : 14 690 000 \$				
N° de l'ADM	Date d'approbation	Valeur de l'ADM (\$)	Valeur cumulative du contrat (\$)	Variation cumulative (%)
1	5 février 2020	282 000	14 972 000	2
2	25 juin 2020	284 000	15 256 000	4
3	25 juin 2020	160 000	15 416 000	5
4	23 septembre 2020	867 000	16 283 000	11
5	24 septembre 2020	(415 000)	15 868 000	8
6	20 octobre 2020	467 000	16 335 000	11
7	24 février 2021	210 000	16 545 000	13
8	21 avril 2021	366 000	16 911 000	15
9*	25 mars 2021	(1 000)	16 910 000	15
10	7 juillet 2021	819 000	17 729 000	21
11	15 décembre 2021	365 000	18 094 000	23
12	16 février 2022	1 310 000	19 404 000	32

* La date d'approbation de l'avenant 9 est antérieure à celle de l'avenant 8, car le processus a été plus rapide.

- 32 Nous jugeons que l'ensemble des modifications au contrat initial sont raisonnables. En effet, globalement, toutes les dépenses supplémentaires équivalent à une hausse de 32 % par rapport au montant adjugé à l'origine, ce qui est acceptable selon les bonnes pratiques en matière de gestion contractuelle.
- 33 Les instances décisionnelles de la Ville de Québec ont autorisé les modifications au contrat pour faire face à des situations imprévisibles. En effet, la conception de référence d'un projet aussi important que le tramway comporte des imprévus, et des ajustements sont bien souvent nécessaires. Les changements à la portée du projet ont engendré la nécessité de modifier le contrat.

2 Établissement des estimations des dépenses

- 34 Estimer le prix de tout contrat comportant une dépense supérieure à 100 000 \$ est obligatoire en vertu de la *Loi sur les cités et villes*⁵. L'estimation permet d'utiliser le bon mode de sollicitation et de planifier les projets qui seront réalisés en fonction du budget disponible. Il s'agit donc d'une bonne façon d'évaluer si les prix soumis sont justes et raisonnables et de minimiser d'éventuels dépassements de coûts.
- 35 À cet effet, la Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec exige que les estimations de la dépense soient réalistes et raisonnables. Avant l'attribution du contrat par adjudication, une justification doit être produite lorsque les deux écarts suivants sont supérieurs à 10 % :
- l'écart entre la valeur de l'estimation et celle de la soumission retenue;
 - l'écart entre la médiane de la valeur de toutes les soumissions reçues et la valeur de l'estimation.

Ce que nous avons constaté

- 36 Les estimations effectuées par le personnel de la Ville de Québec manquent de fiabilité contrairement aux estimations réalisées en sous-traitance. Cette situation occasionne des écarts importants entre les montants des contrats adjudgés et les montants estimés initialement par le personnel de la Ville.

Ce qui appuie notre constat

- 37 **Observation** L'analyse des estimations de treize contrats accordés dans le cadre du projet de tramway, dont sept ont été produites en sous-traitance par des spécialistes et six par le personnel de la Ville de Québec, nous a conduits aux constatations suivantes :
- Pour les estimations réalisées en sous-traitance, cinq sur sept se sont avérées fiables sur la base de l'analyse de l'écart entre l'estimation et le prix du contrat, puisque l'écart entre l'estimation et le montant du contrat était inférieur à 10 %. Sur la base de l'analyse de l'écart entre la médiane des soumissions et l'estimation, trois sur sept recelaient des écarts inférieurs à 10 %.

5. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 31 août 2021, art. 477.4.

- Cependant, pour les six estimations produites par des membres du personnel de la Ville, nous considérons que les preuves à l'appui n'étaient pas toujours suffisantes. De plus, il n'y a que deux estimations sur six qui se sont avérées fiables, que ce soit sur la base de l'analyse de l'écart entre l'estimation et le prix du contrat ou sur la base de l'analyse de l'écart entre la médiane des soumissions et l'estimation.

Nous concluons donc que les estimations produites par la Ville sont généralement sommaires et peu appuyées, ce qui explique qu'il y ait des écarts importants entre les montants estimés et ceux des contrats attribués. Parmi les estimations effectuées par la Ville, les écarts observés entre le prix du contrat et l'estimation varient entre 1,6 % et 42,6 % et la moyenne se situe à 21,5 %, en valeur absolue.

- 38 Depuis l'hiver 2021, la Direction générale de la Ville de Québec réalise des travaux visant à développer des outils afin d'aider les services demandeurs à améliorer leur façon de réaliser les estimations et les justifications associées aux écarts. Un comité de travail a été créé; il est composé d'une dizaine de personnes provenant de diverses unités administratives. Cette démarche vient démontrer la volonté de l'administration municipale de s'améliorer en matière d'estimation.

Recommandation au Service des approvisionnements

- 39 Nous lui avons recommandé d'accompagner la Direction générale afin qu'elle mène à terme ses travaux pour améliorer les pratiques d'estimation et de justification des écarts entre le montant estimé de la dépense et le montant du contrat.

3 Processus d'adjudication des contrats

- 40 La *Loi sur les cités et villes* exige un appel d'offres public pour tout contrat égal ou supérieur au seuil décrété par le ou la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation. De plus, qu'il soit question d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation, elle oblige l'ouverture publique des soumissions en présence d'au moins deux témoins.
- 41 Cette même loi mentionne que certaines dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁶ s'appliquent à tout contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction. Par exemple, toute entreprise qui souhaite conclure des contrats de service supérieurs à 1 million de dollars doit obtenir l'autorisation de l'Autorité des marchés publics

6. Québec, *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, chap. C-65.1, à jour au 31 août 2021.

(AMP)⁷. Pour les contrats où l'autorisation de l'AMP n'est pas requise, la Ville est tenue de valider la non-inscription du ou de la soumissionnaire au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics, qui consigne le nom des entreprises ayant commis une infraction et ne pouvant se voir accorder un contrat public. De plus, une attestation de Revenu Québec est exigée pour toute entreprise qui désire conclure un contrat de construction supérieur à 25 000 \$. Cette attestation confirme que la personne ou l'entreprise a produit les déclarations et les rapports exigés en vertu des lois fiscales québécoises et qu'elle n'a pas de compte en souffrance à l'égard de Revenu Québec. Il est également de pratique courante d'exiger une attestation d'absence de collusion et de conflit d'intérêts du ou de la soumissionnaire.

- 42 Les services de la Ville doivent aussi s'assurer que la soumission est conforme non seulement sur le plan administratif, mais aussi sur le plan technique, c'est-à-dire que le prix soumis est établi en fonction des spécifications mentionnées dans les plans et devis.
- 43 Quant aux contrats de service, ils sont habituellement évalués par un comité de sélection à partir de critères préalablement définis dans les documents d'appel d'offres. Le Service des approvisionnements est responsable de former les comités de sélection. La définition des critères est une étape importante, car c'est en fonction de ces critères que les soumissionnaires prépareront leur offre de service. Des critères trop généraux, éloignés de la nature des services demandés, rendront difficile le travail du comité, puisqu'ils laisseront place à la subjectivité. La composition du comité de sélection est un élément non négligeable, car ce sont les membres de ce comité qui évalueront la qualité des soumissions. La signature d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts de la part des membres est une bonne pratique. Il est aussi recommandé que les compétences et l'expérience des membres du comité de sélection soient en lien avec la nature du contrat.
- 44 Dans le cadre de la présente vigie, nous avons examiné le processus d'attribution de 13 contrats octroyés à la suite d'un appel d'offres public, qui totalisent 48,2 millions de dollars, et 16 ententes liées à une dérogation, qui totalisent 38,5 millions de dollars. Nous avons sélectionné ces contrats ou ces ententes en fonction de leur importance monétaire.

Ce que nous avons constaté

- 45 La Ville gère adéquatement le processus d'adjudication des contrats.

Ce qui appuie notre constat

- 46 **Observation** Pour l'ensemble des dossiers analysés, nous jugeons que les besoins ainsi que les modalités de livraison et d'exécution avant le processus d'acquisition étaient clairement définis.

7. À la suite de la réception d'une demande d'autorisation, l'AMP consulte la ou le commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption qui vérifie les antécédents de l'entreprise. Avant le 25 janvier 2019, cette responsabilité était dévolue à l'Autorité des marchés financiers.

- 47 Le mode de sollicitation et l'analyse de la conformité des contrats respectaient les exigences législatives. Les treize contrats vérifiés ont tous été conclus dans le cadre d'un appel d'offres public. De plus, chacun des dossiers comportait des documents prouvant que les soumissions ont été ouvertes en présence de deux témoins.
- 48 L'attestation de Revenu Québec, l'attestation d'absence de collusion et de conflit d'intérêts dans l'établissement d'une soumission, la déclaration concernant les activités de lobbying relativement à un appel d'offres ainsi que l'attestation de l'AMP se trouvaient dans la totalité des dossiers où elles étaient requises.
- 49 Nous n'avons relevé aucune lacune dans les cinq dossiers pour lesquels l'attribution du contrat comportait une évaluation de la qualité par un comité de sélection. Les comités de sélection étaient composés de trois personnes ayant des connaissances liées au sujet du contrat. De plus, l'ensemble des membres ont signé un document en vertu duquel ils et elles s'engageaient à évaluer les soumissions avec impartialité et éthique. Pour tous les dossiers sélectionnés, un minimum de quatre critères d'évaluation a été sélectionné et aucun des critères retenus n'avait un pointage supérieur à 30 points, comme requis dans la *Loi sur les cités et villes*⁸. Enfin, la note finale déterminée par consensus était versée à tous les dossiers.
- 50 Dans deux cas, il n'y avait qu'un seul ou une seule soumissionnaire. Dans l'un des cas, le montant de l'estimation était inférieur au prix soumis et la Ville a pu négocier à la baisse, alors que dans l'autre, il était semblable au prix soumissionné.
- 51 Pour l'ensemble des dossiers analysés, nous avons observé que les contrats ont été approuvés selon le niveau hiérarchique exigé dans le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*⁹. Pour l'ensemble des dossiers faisant l'objet d'une dérogation à la *Loi sur les cités et villes*, nous concluons que la dérogation était pertinente et adéquatement justifiée.

4 Provisions liées aux estimations des coûts du projet

- 52 L'estimation des coûts est un processus prédictif qui sert à évaluer les coûts des ressources nécessaires pour réaliser un projet ayant une portée et des délais de réalisation déterminés en vue d'obtenir un financement suffisant. Ces estimations se précisent avec l'avancement de la planification du projet. Chaque estimation implique une marge d'erreur liée à la qualité et à la quantité de l'information disponible au moment où elle est établie. L'Association des firmes de

8. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 31 août 2021, art. 573.1.

9. Ville de Québec, *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*, R.R.C.E.V.Q., chap. D-1, à jour au 12 novembre 2021.

génie-conseil – Québec a défini quatre classes d'estimation des coûts de construction (voir le tableau 4)¹⁰.

Tableau 4 – Classes d'estimation des coûts et marges d'erreur y afférentes

Étape de gestion du projet	Avant-projet	Démarrage	Planification	Réalisation
Niveau d'ingénierie	Étude de préféabilité	Étude préparatoire	Plans et devis détaillés réalisés à 60 %	Plans et devis détaillés réalisés à 100 %
Classe d'estimation	D Marge d'erreur supérieure à 20 %	C Marge d'erreur de 15 % à 20 %	B Marge d'erreur de 5 % à 15 %	A Marge d'erreur de 5 %

Source : Adapté de l'Association des firmes de génie-conseil – Québec, *Estimations des coûts et cycles de vie*, [en ligne], s. d. [afg.quebec/genie-conseil/meilleures-pratiques/estimation-des-cout-et-cycle-de-vie] (29 octobre 2021)

53 En somme, au fur et à mesure que le projet avance en fonction des étapes normales de gestion d'un projet et que le niveau d'ingénierie se raffine, la marge d'erreur quant aux estimations diminue. Dans le cadre du projet de tramway, l'incertitude est contrôlée par la combinaison des éléments suivants :

- La provision pour contingences de conception incluse dans les estimations de chaque élément du projet couvre les incertitudes liées aux hypothèses et aux évaluations du projet. Par exemple, les plans peuvent finalement être modifiés à la suite d'analyses plus fines. Cette contingence est donc amenée à diminuer progressivement avec l'avancement de la conception de référence. Cette contingence fait partie intégrante de l'estimation de chaque élément du projet¹¹.
- La provision pour contingences de construction, au montant de 128,4 millions de dollars, sert à faire face à la concrétisation de certains événements qui présentent une très grande probabilité d'occurrence lors de la réalisation du projet et qui sont généralement d'ordre technique. Cette provision est appelée à diminuer au fur et à mesure de l'avancement de la réalisation du projet et selon la matérialisation ou non des occurrences¹².

10. Vérificateur général de la ville de Québec (VGVQ), *Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC)*, [en ligne], Québec, VGVQ, décembre 2019, p. 23. [ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/Rapport%20Vigie%202019%20RSTC.pdf] (28 janvier 2022).

11. *Ibid.*, p. 24.

12. Infrastructure Québec, *La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique*, [en ligne], Québec et Montréal, Infrastructure Québec, s. d., p. 45, [www.sqi.gouv.qc.ca/relationclients/PublishingImages/Pages/Gestion-des-risques---Guide/guide_metho_gestion_des_risques.pdf] (29 octobre 2021).

- La provision pour risques couvre les incertitudes associées à des événements pouvant affecter le projet, tels les risques liés à la découverte de vestiges qui peuvent retarder les chantiers ou les risques liés au marché. Cette provision est appelée à diminuer au fur et à mesure de l'avancement du projet et selon la matérialisation ou non des risques¹³.

54 Le tableau 5 montre l'évolution des provisions pour risques et contingences du projet de tramway.

Tableau 5 – Évolution des coûts estimés du projet de tramway de Québec

	Décembre 2019	Décembre 2021
Budget total	3,300 G\$	3,9648 G\$
Provision pour risques	262,0 M\$, soit 10 %* du budget applicable	347,3 M\$, soit 11 %* du budget applicable
Provision pour contingences	219,0 M\$, soit 9 %* du budget applicable	128,4 M\$, soit 4 %* du budget applicable

* Les pourcentages sont calculés à partir d'un montant qui n'inclut pas certains postes.

Source : Bureau de projet

55 Dans la mise à jour des coûts de décembre 2021, le Bureau de projet a modifié la façon dont il présente l'information liée aux contingences. Ce mode de présentation est semblable à celui de la SQI. Le montant de 128,4 millions de dollars est la provision pour contingences dites de *construction*, donc relatives à cette étape du projet. Quant à la provision pour contingences dites de *conception*, elle est désormais isolée des autres éléments de calcul et il est maintenant possible de la chiffrer avec plus de facilité. Les provisions pour contingences de conception sont appliquées à chaque élément de la portée du projet. Elles se situent généralement entre 5 % et 20 % et sont ajoutées aux coûts bruts estimés de chaque élément.

Ce que nous avons constaté

56 Le Bureau de projet a établi des provisions pour risques et contingences suffisantes par rapport au stade d'avancement du projet.

Ce qui appuie notre constat

57 **Observation** La plus récente mise à jour des coûts estimés faite en décembre 2021, estimations de classe C pour la majorité des coûts, fait état de provisions pour risques et contingences de construction de 15 %. En amont de ces deux calculs, les estimations des différents éléments de la portée du projet intègrent aussi une provision pour contingences de conception, généralement entre 5 % et 20 %, bonifiant ainsi la marge d'erreur relative au projet.

13. Vérificateur général de la ville de Québec, *Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de Réseau structurant de transport en commun*, [en ligne], Québec, VGVQ, décembre 2019, p. 23. [ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/Rapport%20Vigie%202019%20 RSTC.pdf] (28 janvier 2022).

- 58 Le Bureau de projet a découpé le projet en grandes catégories. Pour chacune de ces catégories, une provision pour contingences de conception a été calculée en fonction des pourcentages de marge d'erreur qui correspondent au stade d'avancement de cette catégorie. Par exemple, la conception des stations des tronçons compris entre les pôles d'échanges de Saint-Roch et D'Estimauville est moins avancée que la conception des autres stations étant donné l'ajout plus récent de cette portion du tracé. Donc, une plus grande provision pour contingences de conception a été prévue pour les stations dont la conception est moins avancée que pour les stations dont la conception est plus avancée.

5 Gestion des risques

- 59 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 rigoureux et 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 projet¹⁴.

- 60 Lors de notre deuxième vigie, nous avons constaté qu'à l'automne 2020, l'équipe responsable de la gestion des risques au sein du Bureau de projet était complète, qu'un plan de gestion des risques avait été préparé, que des risques avaient été mis à jour et consignés dans un registre et que des **mesures de traitement**¹⁵ avaient été prévues. Nous avons alors recommandé au Bureau de projet de réviser la provision pour risques selon des méthodes statistiques reconnues et de faire approuver le plan de gestion des risques par le Comité de réalisation du RSTC.
- 61 Le processus de gestion des risques établi par le Bureau de projet comporte huit sous-processus, de la planification à la communication des risques, en passant par les réponses à ceux-ci (voir le schéma 1).

Mesure de traitement

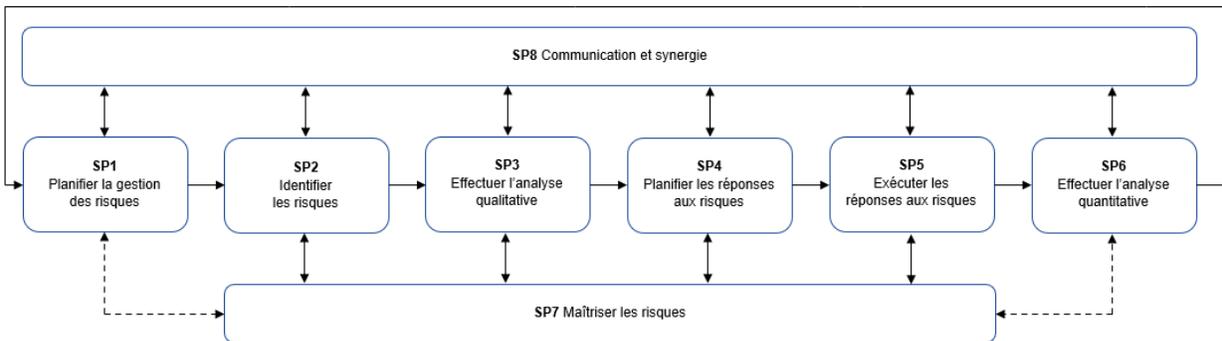
Mesure qui permet de prévenir les situations problématiques ou les événements critiques, pour en atténuer les conséquences, et de maîtriser le niveau de risque global du projet.

14. Infrastructure Québec, *La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique*, [en ligne], Québec et Montréal, Infrastructure Québec, s. d., p. 23.

[www.sqi.gouv.qc.ca/relationclients/PublishingImages/Pages/Gestion-des-risques---Guide/guide_metho_gestion_des_risques.pdf] (29 octobre 2021).

15. Bureau de projet du Réseau structurant de transport en commun, *Plan de gestion des risques*, version pour autorisation, Québec, Bureau de projet du Réseau structurant de transport en commun, 2021, p. 6.

Schéma 1 – Processus de gestion des risques



SP : Sous-processus.

Source : Bureau de projet

- 62 En avril 2021, le Bureau de projet avait terminé la mise à jour des cinq premiers sous-processus. Celle du sixième sous-processus, soit l'analyse quantitative, était quasi achevée : une révision des données financières à l'égard du changement de portée de mars 2021 était nécessaire. Donc, comme les données quantitatives individuelles des risques n'étaient pas toutes établies, le calcul de la nouvelle provision pour risques n'était pas encore effectué. Entre mai et août 2021, l'équipe de gestion des risques a amorcé son premier cycle de révision, comme prévu au septième sous-processus. Pendant un cycle, tous les risques et leurs mesures de traitement doivent être passés en revue.
- 63 À la fin de chaque cycle de révision, le Bureau de projet procède à une simulation Monte-Carlo, méthode statistique reconnue, qui permet de calculer la provision pour risques. En octobre et en novembre 2021 respectivement, la conception de référence du projet et l'analyse quantitative ont pu être complétées.

Ce que nous avons constaté

- 64 Le Bureau de projet suit un processus de gestion des risques conforme aux bonnes pratiques : les risques et leurs mesures de traitement sont revus et mis à jour régulièrement en fonction d'une séquence d'étapes prévue et des événements importants; cependant, la reddition de comptes aux instances de gouvernance devrait être améliorée.

Ce qui appuie notre constat

- 65 **Observation 1** Les fiches d'évaluation des risques sont mises à jour régulièrement. Nous avons analysé un échantillon de vingt risques. Nous avons comparé les fiches de cet échantillon à celles consignées dans les registres au 13 mai 2021 et au 3 septembre 2021. Tous les risques avaient été mis à jour à un moment donné pendant cette période.

- 66 En juin 2021, l'annulation de l'appel de propositions initial et la nouvelle stratégie d'approvisionnement ont été annoncées. Ces événements importants nécessitent la mise à jour des risques pertinents. Trois risques en lien avec le processus d'appel de propositions ont été ciblés pour une analyse plus approfondie. Des traces de mises à jour du registre concernant ces risques ont été observées telles que la séparation d'un risque en deux risques différents et des commentaires justifiant pourquoi la criticité du risque devait être augmentée.
- 67 **Observation 2** Les mesures de traitement sont également suivies adéquatement. Chacun des risques est lié à une ou plusieurs mesures de traitement. Le Bureau de projet a compilé l'ensemble des mesures de traitement et leur donne un statut qui précise l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Voici les principaux statuts :
- À valider : la mesure doit être validée ou approuvée par un tiers avant de passer au statut À faire.
 - À faire : la mesure est définie et doit être réalisée
 - Activée et en cours : la mesure est déployée et active.
 - Complétée : la mesure a été réalisée et est terminée.
 - Retirée : la mesure fait référence à un risque retiré ou jumelé¹⁶.
- 68 La proportion des mesures de traitement ayant le statut « Activée et en cours » ou « Complétée » a augmenté de façon importante depuis le 5 novembre 2020 (voir le tableau 6), signe que le Bureau de projet fait des actions afin de réduire les effets négatifs liés aux risques du projet.

Tableau 6 – Pourcentage des mesures de traitement dans le registre par statut et par date

Statut	5 novembre 2020 (%)	10 mai 2021 (%)	3 septembre 2021 (%)
Activée et en cours ou Complétée	30	29	63
Retirée	0	7	14
À faire ou À valider	1	62	19
Sans statut	57	0	1
Autre statut	12	2	3
Total	100	100	100

16. *Ibid.*, p. 23.

- 69 **Observation 3** La provision pour risques a été établie pour présenter une mise à jour des estimations des coûts du projet en janvier 2022. Pour ce faire, le Bureau de projet a procédé à l'évaluation de cette provision selon la méthode Monte-Carlo, qui est une méthode statistique reconnue.
- 70 **Observation 4** La gestion des risques est discutée dans les réunions des comités de validation technique et commerciale, qui sont présidées par le directeur de projet et auxquelles assistent les directeurs et directrices de division du Bureau de projet. Cependant, ce sujet n'a été abordé qu'une seule fois au cours de 2021 lors des rencontres du Comité de réalisation du RSTC.
- 71 Par ailleurs, à la lumière des informations que nous avons reçues lors de la deuxième vigie, le plan de gestion des risques devait être approuvé peu après la publication de notre rapport en février 2021. Au moment de compléter nos travaux, le plan de gestion des risques n'était toujours pas approuvé.

Recommandation au Bureau de projet du tramway de Québec

- 72 Nous lui avons recommandé de faire approuver le plan de gestion des risques par le Comité de réalisation du RSTC.

6 Gestion des informations pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude

- 73 Actuellement, l'**emprise routière**¹⁷, qui appartient déjà à la Ville de Québec, n'est pas suffisamment grande par endroits pour mettre en place les infrastructures projetées du tramway. La Ville doit donc acquérir de nombreux terrains le long de son parcours. De plus, avant le début des travaux par le partenaire privé, la Ville procède à des travaux préparatoires. Par exemple, elle déplace les **réseaux techniques urbains**¹⁸ (RTU) afin qu'ils ne soient pas situés sous l'emprise du tramway. Des analyses environnementales ou des fouilles archéologiques sont d'autres exemples de
- Emprise routière**
Surface occupée par une route et ses dépendances, et incorporée au domaine de la collectivité publique.
- Réseaux techniques urbains**
Ensemble des réseaux d'énergie (gaz, électricité, vapeur, etc.) et de télécommunication (téléphone, câblodistribution, etc.), y compris leurs composants (conduites, canalisations bétonnées, regards d'égouts, puits d'accès, chambres, etc.) enfouis dans l'emprise de la chaussée.

17. Office québécois de la langue française (OQLF), « Emprise routière », *Grand dictionnaire terminologique*, [en ligne], s. l., OQLF, 2001, s. p. [gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=1298976] (23 novembre 2021).

18. Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, « Réseaux techniques urbains », *Grand dictionnaire terminologique*, [en ligne], s. l., OQLF, 2002, s. p. [gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8355116] (24 novembre 2021).

travaux préparatoires. La Ville en a effectué en 2020 et en 2021 et il y en aura d'autres jusqu'à ce que le partenaire privé puisse se lancer dans le projet.

Exemple d'un chantier de fouilles archéologiques



Source : Bureau de projet

- 74 Ainsi, en vue de la construction du tramway, la Ville doit généralement négocier deux types d'ententes avec les propriétaires des terrains touchés par le projet :
- Acquisition de terrains. La Ville peut demander à un propriétaire (une personne, un couple, une entreprise, etc.) de lui vendre son terrain, en tout ou en partie, pour agrandir l'emprise routière, installer des stations ou construire des pôles d'échanges. S'il accepte, le propriétaire signe une promesse de vente et perd alors complètement l'usage de son terrain ou d'une partie de son terrain, le cas échéant. En termes d'urbanisme, la Ville acquiert des lots, c'est-à-dire des étendues de terre de forme et de dimensions déterminées qui sont inscrites à un cadastre au moyen d'un numéro permettant de les distinguer.

- Entente de **servitude**¹⁹. Dans ce cas, le propriétaire n’a pas à céder sa parcelle de terrain, mais il ne peut plus l’utiliser comme bon lui semble. Par exemple, si des lignes de distribution d’Hydro-Québec sont enfouies sous son terrain, au terme des travaux préparatoires ou des travaux du partenaire privé, un cabanon ne pourra pas être construit sur cette superficie. Évidemment, la Ville dédommage le propriétaire pour cette perte de jouissance.

Servitude
Droit imposé à une propriété en faveur d’une autre propriété (ou personne) et qui peut s’avérer contraignant. Une servitude oblige à supporter certains usages et peut même empêcher d’exercer certains droits sur la partie visée par ce droit.

- 75 Par ailleurs, pour certaines situations, il faut une autorisation particulière. Si les négociations nécessaires à la signature d’une promesse de vente ou d’une entente de servitude ne peuvent pas raisonnablement être terminées avant le début des travaux, la Ville peut demander une autorisation de travaux entre temps. Cette dernière consiste à obtenir l’approbation du propriétaire pour réaliser des travaux sans acquérir la parcelle de terrain visée.

Définition des besoins dans le cadre du processus de transactions immobilières

- 76 La définition des besoins dans le cadre du processus de transactions immobilières (acquisitions de terrains et ententes de servitude) correspond aux démarches entreprises par le Bureau de projet pour structurer les activités liées à la conception de référence. Ces dernières permettent, entre autres, de définir les superficies à acquérir. La coordination de l’ensemble de ces activités et la collecte des informations qui en découle sont assurées par la Division de la construction du Bureau de projet.
- 77 Ce travail s’avère complexe, car il implique la réalisation de diverses étapes et la participation de nombreuses personnes (voir l’annexe IV). Avant que la Ville puisse acquérir un terrain ou établir une servitude, elle doit d’abord faire élaborer plusieurs types de plans (voir le tableau 7).

Tableau 7 – Plans nécessaires pour la définition des besoins liés aux transactions immobilières

Plan	Dessin technique qui montre...	Responsables
Plan préliminaire de géométrie	la position des infrastructures du tramway (ex. : rails et système d’alimentation électrique) et municipales projetées (ex. : trottoirs et rues), par tronçon (partie de ligne du tramway)	Division de la conception et de l’intégration des infrastructures municipales du Bureau de projet

19. Gouvernement du Québec, « Vérifier si un terrain est touché par une servitude », *Québec.ca*, [en ligne], s. l., gouvernement du Québec, 2021, s. p. [quebec.ca/habitation-et-logement/achat-vente-propriete/recherche-propriete/servitude] (24 novembre 2021).

Plan	Dessin technique qui montre...	Responsables
Plan préliminaire d'aménagement identifiant les superficies d'acquisition	<ul style="list-style-type: none"> les espaces extérieurs à usages publics comportant des espaces minéralisés (rues, places, boulevards, passages piétonniers, etc.), des espaces végétalisés (parcs, jardins publics, cimetières, etc.) et les équipements qui y sont associés (mobiliers, éclairage, signalisation, etc.), par tronçon. les superficies à acquérir par tronçon. 	Division de la conception et de l'intégration des infrastructures municipales du Bureau de projet
Plan préliminaire d'acquisition (PPA)	certaines caractéristiques techniques des lots à acquérir (ex. : numéro de lot, superficie, etc.).	Division de l'arpentage et de la géomatique du Service de l'ingénierie de la Ville
Plan parcellaire des réseaux techniques urbains (RTU)	les servitudes, par lot, nécessaires pour implanter des éléments des RTU ou y accéder (ex. : câbles d'un système de câblodistribution et lignes de distribution d'électricité). Ces équipements appartiennent à des entreprises d'utilité publique dans le secteur des télécommunications ou de l'énergie (ex. : Bell et Hydro-Québec).	Préparation : Hydro-Québec* et Énergir Supervision : Division de la conception et de l'intégration des infrastructures municipales du Bureau de projet

* Dans le cadre du projet, Hydro-Québec prépare, entre autres, les plans qui intègrent ses infrastructures et celles d'autres entreprises d'utilité publique.

- 78 Une fois ces divers plans obtenus, une équipe multidisciplinaire du Bureau de projet s'assure de leur validité et de leur exactitude. Ces plans serviront à réaliser, lorsqu'ils sont nécessaires :
- des avis urbanistiques et d'architecture;
 - des avis relatifs à l'application de la réglementation de la Ville;
 - des recherches concernant les titres de propriété rattachés au lot;
 - une carte des arbres.
- 79 Une fois l'ensemble des éléments par lot réunis et transmis au Service du développement économique et des grands projets (SDEGP), une équipe de sa division des activités et de l'expertise immobilières peut amorcer les négociations avec le propriétaire. En somme, il y a beaucoup d'étapes à franchir ainsi que de nombreuses personnes à faire intervenir et à consulter avant que la Ville puisse acquérir un terrain ou établir une entente de servitude.
- 80 Pour colliger les informations, le Bureau de projet a recours à plusieurs outils de travail, notamment une base de données géomatique. Elle permet de géolocaliser chacun des lots visés et de voir l'évolution des activités liées à la définition des besoins. De plus, chaque fois qu'une propriété est modifiée, une donnée historique est créée. Donc, pour une même propriété, la base de données contient plusieurs données historiques qui permettent de suivre l'évolution des étapes importantes de préparation et de livraison des plans pour l'équipe du SDEGP. La base de données est également reliée à la carte interactive de la Ville de Québec : on peut notamment y voir les

lots visés par le projet en activant le thème RSTC – Acquisitions. Ce dernier est accessible seulement aux membres du personnel de la Ville et aux autres partenaires qui participent au processus de transactions immobilières. Grâce à un code de couleurs, la base de données permet de voir à quelle étape de la collecte sont rendus les divers lots.

Ce que nous avons constaté

- 81 Le Bureau de projet a établi un processus adéquat en fonction de la complexité de la gestion des informations nécessaires pour effectuer les acquisitions de terrains et établir les ententes de servitude, mais des améliorations sont souhaitables pour le rendre plus efficient.

Ce qui appuie notre constat

- 82 **Observation 1** Le Bureau de projet s'adapte lorsqu'il fait face à des changements liés au tracé, que ce soit à petite ou à grande échelle. En effet, le tracé du tramway a changé quelques fois depuis le début du projet. Parmi les décisions majeures annoncées publiquement, il y a eu, par exemple :

- l'abandon du tunnel sous l'avenue Lavigerie située dans le secteur de Sainte-Foy;
- la diminution de la longueur du tunnel sous la colline parlementaire;
- l'abandon des tronçons situés entre le pôle d'échanges de Saint-Roch et le terminus de Charlesbourg;
- l'ajout des tronçons situés entre les pôles d'échanges de Saint-Roch et D'Estimauville.

Le Bureau de projet a pris d'autres décisions qui ont eu une incidence de manière plus fine sur la conception des infrastructures du tramway. Toutes ces modifications ont nécessité la reprise de plusieurs types de plans qui avaient déjà été produits au préalable. À cet égard, nous avons observé en moyenne 2,7 versions de plans de géométrie et 4,3 versions de plans d'aménagement par tronçon. Pour ce qui est des plans par lot, c'est-à-dire des PPA et des plans parcellaires des RTU, nous avons analysé ceux de 74 propriétés sur les 327 classées comme impactées par le projet au moment de notre sélection. Parmi ces 74 propriétés, seules 50 nécessitaient des PPA; nous en avons observé en moyenne 1,7 version par propriété.

- 83 À notre avis, les reprises et les autres modifications énumérées précédemment ne sont pas le reflet d'inefficience. Elles sont plutôt le reflet d'un choix conscient du Bureau de projet : il sait très bien qu'il faudra peut-être recommencer une partie du travail si d'autres changements surviennent, mais il veut avancer la conception des divers types de plans dans le but de pouvoir terminer les travaux selon l'échéancier prévu.

- 84 **Observation 2** Afin de composer avec un nombre important de personnes, d'étapes et de changements, le Bureau de projet mise sur la communication et sur la coordination. Il a organisé plusieurs types de rencontres pour faciliter la prise de décisions et la transmission de l'information pertinente (voir le tableau 8).

Tableau 8 – Comités impliqués dans le processus de transactions immobilières

Comité	Objectif	Fréquence	Résultat
Comité d'arrimage	Valider les enjeux techniques avant la transmission des plans	2 ou 3 fois par mois	Mise à jour de la base de données et de la carte interactive
Comité des acquisitions	Discuter des enjeux généraux	2 fois par mois	Alignement du travail à réaliser
Comité de validation technique et commerciale	Présenter l'état d'avancement et le bilan des acquisitions	1 fois par mois	Orientation du bureau de projet et coordination entre les divisions
Comité de réalisation	Présenter l'état d'avancement et le bilan des acquisitions	3 fois par année	Orientation des autorités

Source : Bureau de projet

Selon les renseignements que nous avons recueillis, les rencontres ont eu lieu comme prévu et selon la fréquence établie, règle générale.

- 85 **Observation 3** Malgré les efforts de coordination et de communication, l'équipe du SDEGP, qui se trouve en fin de processus, ne reçoit pas toujours des renseignements exacts. Au moment où nous avons réalisé nos travaux, sur les 232 propriétés pour lesquelles le SDEGP avait en main les plans par lot, 34 contenaient des erreurs. Certaines étaient mineures, comme une adresse inexacte, mais d'autres pourraient entraîner des conséquences plus importantes. C'est le cas dans les plans parcellaires des RTU pour 23 propriétés sur 34. Ainsi, 10 % des propriétés (23 sur 232) pour lesquelles des plans par lot ont été transmis au SDEGP contenaient des erreurs. L'équipe qui est responsable d'analyser les plans parcellaires des RTU au sein du Bureau de projet aurait dû filtrer ces plans avant de les transmettre au SDEGP. Les délais de reprise de ce type de plan sont importants, car des personnes de l'externe, comme des membres du personnel d'Hydro-Québec ou d'Énergir, sont fortement impliquées. Ce type d'erreur cause de l'inefficacité dans le processus, car il ralentit les démarches de négociation avec le propriétaire. Par ailleurs, à deux occasions, le plan erroné s'est retrouvé dans les mains du propriétaire dans le cadre des négociations. Comme les erreurs ont été corrigées et, qu'à ce moment, aucun document lié à la transaction n'a été produit, il n'y a eu aucune conséquence inappropriée.
- 86 **Observation 4** La base de données géomatique contient à l'occasion des erreurs. Afin de valider la fiabilité des informations contenues dans la base de données et par le fait même dans la carte interactive, nous avons analysé les données historiques de 74 propriétés sur les 327 classées comme impactées au moment de notre sélection. Les 74 propriétés ont généré 205 données historiques. Nous avons repéré 36 données historiques erronées, soit 18 % de l'ensemble de ces

données. L'erreur la plus fréquemment observée était l'indication que la conception des plans de géométrie et des plans d'aménagement était terminée, ce qui n'était pas le cas.

- 87 En outre, lors de la consultation de la base de données pendant nos travaux, nous avons remarqué que, durant une courte période, le nombre de propriétés classées comme étant à impact indéterminé était inexact. En effet, elle affichait 155 propriétés de cette catégorie, quand, dans les faits, il y en avait plutôt 110.
- 88 De plus, en consultant des données historiques du début de 2020, le Bureau de projet s'est rendu compte qu'une vingtaine de propriétés affichaient un code de couleur erroné, donnant faussement l'impression que ces propriétés étaient rendues à l'étape des négociations par l'équipe du SDEGP. Une situation de ce genre s'est également produite vers septembre 2021, où le Bureau de projet a constaté que plusieurs propriétés d'un tronçon bien précis n'affichaient pas le bon code de couleur.
- 89 Les situations décrites précédemment sont des événements souvent isolés qui n'ont pas été la cause de mauvaises décisions ni entraîné de conséquences inappropriées. Cependant, comme la base de données géomatique est consultée par beaucoup de personnes et qu'elle sert à produire divers documents – auxquels se réfèrent notamment les instances de gouvernance –, une amélioration de la fiabilité des informations contenues dans cette base s'impose.

Recommandations au Bureau de projet du tramway de Québec

- 90 Nous lui avons recommandé d'améliorer le processus de validation des plans des réseaux techniques urbains afin de diminuer le nombre de plans erronés transmis au Service du développement économique et des grands projets.
- 91 Nous lui avons recommandé d'améliorer la fiabilité des données inscrites dans la base de données géomatique.

7 Équité dans le processus de transactions immobilières

- 92 La vente d'une parcelle ou de l'entière d'un terrain peut engendrer certaines incertitudes auprès du propriétaire. Il est donc important que la démarche de négociation soit équitable pour que la transaction se déroule à l'avantage des deux parties et que les compensations soient justes. Notre rapport publié en février 2021 mentionnait que les mesures prévues par le Service du développement économique et des grands projets (SDEGP) favorisent des comportements éthiques. Puisque le processus de transactions immobilières a grandement progressé pendant cette vigie, nous avons jugé opportun d'analyser plus en profondeur le caractère équitable des négociations.

93 La Ville priorise les acquisitions négociées de gré à gré. Le SDEGP évalue principalement la compensation à être versée au propriétaire en fonction de deux paramètres : l'**indemnité principale**²⁰ et l'**indemnité accessoire**²¹. Pour fixer l'indemnité principale, le SDEGP a établi des taux unitaires au mètre carré par unité de voisinage. Donc, des propriétaires d'un même secteur qui ont sensiblement le même genre de propriété (ex. : terrain avec une maison unifamiliale à un étage) auront un taux unitaire semblable. Certains éléments inclus dans l'indemnité accessoire ont également été fixés, comme les compensations pour troubles et ennui et pour le certificat de localisation.

Indemnité principale

[1]ndemnité qui correspond à la valeur du bien exproprié. Cette valeur [...] est établie selon la valeur au propriétaire [...]. On recherchera alors la valeur du bien pour l'exproprié et non pas seulement la valeur marchande objective du bien.

Indemnité accessoire

[1]ndemnité qui compense le préjudice subi directement de l'expropriation, [comme les] coûts directs de déménagement, l'acquisition de biens de remplacement, les frais d'expertise, les frais de réparation d'un nouvel immeuble, les frais de relocalisation.

94 La Ville a également la possibilité d'exproprier des propriétaires afin d'acquérir les terrains ou d'établir les ententes de servitude nécessaires, moyennant une autorisation du conseil d'agglomération de Québec. Voici les grandes lignes du processus d'expropriation associé au projet du tramway de Québec²² :

- S'il n'y a pas consensus lors des démarches de négociation en vue d'une entente de gré à gré, des procédures d'expropriation seront entreprises.
- Un avis d'expropriation est signifié par huissier à l'exproprié ou à l'expropriée. Cet avis indique notamment la date à laquelle il ou elle, les locataires ainsi que les **occupants et occupantes de bonne foi**²³ devront avoir quitté les lieux.
- Cet avis d'expropriation est inscrit sur le registre foncier, puis déposé au Tribunal administratif du Québec (TAQ).

Occupants et occupantes de bonne foi

L'occupant de bonne foi d'un logement loué est une personne qui n'a pas signé le bail de location du local, mais qui bénéficie d'un droit au maintien dans les lieux après le décès ou le départ du locataire. À la différence de l'« occupant de mauvaise foi », qui occupe le logement sans aucun droit ni titre (comme un squatter par exemple).

20. Définition tirée de Réseau juridique du Québec, *L'expropriation au Québec*, [en ligne], Blainville, Réseau juridique du Québec, 2020, s. p. [avocat.qc.ca/public/liexpropriation.htm#6] (20 octobre 2021).

21. *Ibid.*

22. La description du processus s'appuie sur l'information recueillie auprès du SDEGP et contenue dans le site suivant : Ville de Québec, « Acquisitions », *Le tramway de Québec*, [en ligne], Québec, Ville de Québec, 2021, s. p. [tramwaydequebec.info/citoyens/acquisitions/] (20 octobre 2021).

23. Philippe Fraisse, « Qu'appelle-t-on un "occupant de bonne foi" d'un logement loué? », *Droitissimo*, [en ligne], s. l. n. é., 2012, s. p. [droitissimo.com/immobilier/location-non-meubleee/contrat-bail/qu-appelle-t-occupant-bonne-foi-d-logement-loue] (29 novembre 2021).

- Dans les 15 jours suivant la signification de l'avis d'expropriation, l'exproprié doit comparaître devant le TAQ. Il ou elle doit aussi fournir à la Ville de Québec la liste écrite des locataires ainsi que des occupants et occupantes de bonne foi.
- Dans les 90 jours suivant la signification de l'avis d'expropriation, l'exproprié, les locataires et les occupants de bonne foi doivent produire une réclamation détaillée au TAQ.
- L'exproprié perd ses droits sur sa propriété à la date indiquée sur l'avis de transfert de propriété, qui est inscrit au registre foncier, puis déposé au TAQ. Ce document indique également l'indemnité provisionnelle qui sera versée à la personne expropriée. Cette indemnité est fixée par la Ville, mais elle ne constitue pas le montant final de la transaction.
- Le montant final de la transaction, appelé *indemnité définitive*, sera négocié entre les deux parties, suivant un règlement hors tribunal. Si les deux parties n'arrivent pas à s'entendre, l'indemnité définitive sera fixée par le TAQ.

Ce que nous avons constaté

- 95 Le SDEGP agit de manière équitable envers les propriétaires visés par une acquisition de terrain ou une entente de servitude.

Ce qui appuie notre constat

- 96 **Observation 1** L'utilisation de taux au mètre carré par unité de voisinage dans le calcul de l'indemnité principale est une mesure qui favorise l'équité entre les propriétaires. Pour la plupart des propriétés analysées où c'était pertinent, nous avons constaté que le SDEGP a utilisé un taux comparable pour des propriétés semblables d'une même unité de voisinage. Il faut garder toutefois en tête que ce calcul est une estimation qui n'est pas négociée : il s'agit d'un ordre de grandeur. Donc, les montants définitifs des compensations entre propriétaires d'une même unité de voisinage pourraient différer.
- 97 **Observation 2** La Ville rembourse les honoraires des évaluatrices et évaluateurs agréés engagés par les propriétaires qui souhaitent avoir un autre avis sur le montant des indemnités. La Ville impose certaines exigences aux propriétaires : elles visent à offrir des remboursements qui sont proportionnels à la valeur de la compensation à laquelle ils ont droit, ce qui est une mesure favorisant l'équité. Voici des exemples de ces exigences :
- La personne mandatée doit être membre de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.
 - Elle doit avoir fait signer par le propriétaire une entente de service et celle-ci doit être transmise à la Ville accompagnée de la facture des honoraires professionnels y afférents.
 - Le rapport d'évaluation doit être conforme aux normes de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

- Le calcul du montant remboursable est fonction du montant de l'indemnité. Autrement dit, plus une indemnité calculée par les évaluatrices et évaluateurs de la Ville est élevée, plus le remboursement des honoraires professionnels sera élevé.

98 **Observation 3** Le SDEGP préconise la négociation de gré à gré, méthode jugée équitable, car nous avons observé que le processus d'expropriation n'a été utilisé que lorsque c'était nécessaire.

99 Au 28 avril 2022, aucune procédure d'expropriation n'a été menée à terme. Cependant, le conseil d'agglomération de Québec a autorisé l'expropriation pour 17 propriétés sur les 230 prêtes pour le processus de négociation, soit une proportion de 7 %. Parmi ces dix-sept propriétés, il y en a :

- quinze pour lesquelles un avis d'expropriation a été signifié au propriétaire;
- une pour laquelle l'expropriation n'a pas encore été signifiée au propriétaire;
- une qui a fait l'objet d'une entente de gré à gré avant la signification de l'avis d'expropriation.

Parmi les quinze propriétés pour lesquelles un avis d'expropriation a été signifié au propriétaire, il y en a :

- une qui a abouti à une entente de gré à gré;
- deux pour lesquels la Ville de Québec a demandé un désistement au TAQ, car l'acquisition des terrains n'est plus nécessaire pour le projet;
- deux qui ont été acquises par la Ville de Québec à la suite de l'émission de l'avis de transfert.

100 **Observation 4** À la lumière des résultats de nos travaux, les procédures d'expropriation effectuées par la Ville jusqu'à présent sont conformes au cadre normatif. L'expropriation est régie par la *Loi sur l'expropriation*²⁴. De plus, la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*²⁵ reprend des articles de cette loi et en modifie certains paramètres pour rendre le processus d'expropriation mieux adapté à la réalité du projet du tramway de Québec.

8 Gestion des échéances pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude

101 L'échéancier est l'une des contraintes principales à maîtriser selon les bonnes pratiques en gestion de projet. Règle générale, il serait souhaitable que l'ensemble des transactions immobilières soit effectué avant la réalisation des travaux par le partenaire privé, qui devraient

24. Québec, *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, chap. E-24, à jour au 31 août 2021.

25. Québec, *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, chap. R-25.03, à jour au 31 août 2021.

débuter à l'été 2023. À cet effet, il est donc essentiel que le Bureau de projet suive l'avancement des différentes étapes du processus de transactions immobilières afin de s'assurer du respect des échéances et d'éviter tout retard. Dans le contexte, une échéance se réfère au moment où la Ville est en droit de procéder à des travaux, donc au moment où la promesse de vente ou l'entente de servitude a été entérinée par les autorités décisionnelles de la Ville.

Ce que nous avons constaté

- 102 Le Bureau de projet et le SDEGP effectuent un suivi rigoureux des échéances pour les transactions immobilières.

Ce qui appuie notre constat

- 103 **Observation 1** Au fur et à mesure que progressent le projet (y compris les changements à sa portée) et la compréhension des enjeux par les membres du Bureau de projet, les échéances prévues pour l'ensemble des transactions sont précisées avec plus de finesse. Il s'agit ici de la date limite de la libération des emprises pour permettre au partenaire privé de pouvoir commencer ses travaux. Voici un portrait de l'évolution des échéances en matière de transactions immobilières²⁶ :

- En septembre 2019, on prévoyait prendre possession des terrains et d'établir les servitudes nécessaires en janvier 2022.
- En août 2020, le Comité de réalisation du RSTC a approuvé une modulation des échéances en fonction des propriétés jugées prioritaires. La libération des emprises était alors prévue entre avril et octobre 2022.
- En mai 2021, les échéances ont été décalées de nouveau, s'étendant de mai 2022 à avril 2023.
- En octobre 2021, les échéances ont été reportées une autre fois et elles s'étendent maintenant de mai 2023 à mai 2024.
- En janvier 2022, les échéances ont été déplacées et elles s'étendent de juin 2023 à juin 2024.

- 104 Le Bureau de projet a statué qu'il n'était pas nécessaire que toutes les transactions immobilières soient conclues en même temps. À titre d'exemple, les échéances maximales qui sont actuellement en vigueur se détaillent ainsi : juin 2023 pour les tronçons à l'ouest du pôle d'échanges de Saint-Roch, et juin 2024 pour ceux à l'est du pôle. De plus, certains événements indépendants de la volonté du Bureau de projet ont contribué à la modification de ces échéances,

26. Certains terrains sont visés par des travaux préparatoires qui ont eu lieu en 2021 ou qui auront lieu en 2022 et en 2023 : leurs échéances ne sont pas représentées ici étant donné qu'il ne s'agit pas de la majorité des terrains visés par une acquisition ou une entente de servitude.

comme l'annonce en mars 2021 du changement du tracé du tramway ainsi que l'annulation de l'appel de propositions en juin 2021.

- 105 Depuis août 2020, le Bureau de projet dispose des services d'un planificateur en chef qui a pour tâche, entre autres, de préparer l'échéancier global du projet et d'aider à établir l'ordre chronologique des étapes importantes à l'intérieur de cet échéancier, de manière à s'assurer que le projet s'achèvera dans les temps prévus. Ce spécialiste participe aux réunions de plusieurs équipes de travail du Bureau de projet afin de détecter de potentiels enjeux. Le planificateur en chef suit aussi, entre autres choses, le processus de transactions immobilières. Sous son analyse, les dates limites de libération des emprises s'insèrent donc dans une perspective globale du projet.
- 106 **Observation 2** À certaines occasions, le SDEGP utilise l'expropriation comme moyen de respecter l'échéancier et ainsi d'éviter les retards. La *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* prévoit un délai de 90 jours²⁷ entre la signification de l'avis d'expropriation et l'avis de transfert de propriété, soit le moment où la Ville devient propriétaire du bien. Ce délai est de douze mois lorsque le bien comprend en tout ou en partie un bâtiment résidentiel et il est de dix-huit mois lorsque le bien comprend en tout ou en partie un bâtiment d'usage agricole, commercial ou industriel²⁸. La Ville utilise ces trois délais afin de déterminer à quel moment, au maximum, les négociations doivent être conclues. Lorsque l'évaluatrice agréée ou l'évaluateur agréé constate que les négociations ne pourront se conclure rapidement, le processus d'expropriation peut être déclenché. De plus, certaines expropriations ont été autorisées, car elles sont liées à des structures ou à des secteurs jugés névralgiques ou elles font l'objet de travaux préparatoires.
- 107 L'expropriation n'est pas possible pour tous les types de terrains. La *Loi sur les cités et villes* ne permet pas à la Ville de Québec d'exproprier sans une autorisation du gouvernement, entre autres :
- les propriétés appartenant à l'État ou tenues en fiducie pour son usage;
 - celles occupées par le gouvernement fédéral ou provincial;
 - celles possédées ou occupées par des compagnies de chemins de fer, des fabriques ou des institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation;
 - les cimetières, les évêchés, les presbytères et leurs dépendances [...] ²⁹.

27. Québec, *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, chap. R-25.03, à jour au 31 août 2021, art. 7.

28. *Ibid.*, art. 9.

29. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 31 août 2021, art. 571.

- 108 Donc, pour ce type de propriété, une entente négociée est nécessaire, et il y a quelques propriétés de ce type sur le tracé du tramway. Afin d'éviter des retards, le Bureau de projet et le SDEGP suivent de près ces propriétés pour lesquelles des discussions ont lieu avec plusieurs intervenants et intervenantes.

Quelles sont les conclusions de l'examen?

- 109 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 2021, la Ville de Québec n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions nécessaires à la réussite du projet de tramway.
- 110 L'ampleur des dépenses supplémentaires autorisées au contrat de Norton Rose Fulbright Canada – désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin –, met en lumière un problème de gestion contractuelle.
- 111 Le processus d'estimation nécessaire avant l'adjudication des contrats manque de fiabilité lorsqu'il est réalisé par des membres du personnel de la Ville, car des écarts importants entre le montant estimé et le montant du contrat ont été constatés.
- 112 Le Comité de réalisation du RSTC n'a pas été suffisamment informé de l'avancement des travaux en matière de gestion des risques.
- 113 Certains plans parcellaires des RTU étaient erronés et ont été remis au Service du développement économique et des grands projets. Ce dernier a dû contacter le Bureau de projet afin qu'il régularise la situation, ce qui occasionne des pertes d'efficacité.
- 114 Nous avons obtenu plusieurs éléments probants indiquant que des informations contenues dans la base de données utilisée dans le cadre du processus de transactions immobilières n'étaient pas toujours fiables, ce qui rend plus hasardeuse l'interprétation de ces informations par les multiples utilisateurs et utilisatrices de la Ville.

Qu'en pensent les services visés par cet examen?

Bureau de projet du tramway de Québec et Service des approvisionnements | 25 avril 2022

N°	Paragraphe	Commentaires
72	<p>Recommandation au Bureau de projet du tramway de Québec</p> <p>Nous lui avons recommandé de faire approuver le plan de gestion des risques par le Comité de réalisation du RSTC.</p>	<p>Le Bureau de projet du tramway de Québec (BPTQ) est d'accord avec les recommandations du rapport de la vigie du vérificateur général.</p> <p>La gestion des risques est une activité cruciale pour assurer une bonne maîtrise du projet.</p>
112	<p>Conclusion de l'examen</p> <p>Le Comité de réalisation du RSTC n'a pas été suffisamment informé de l'avancement des travaux en matière de gestion des risques.</p>	<p>C'est une préoccupation importante et le Bureau de projet y assigne les ressources et les moyens nécessaires pour une bonne prise en charge. Depuis mai 2021, le BPTQ a mis en place une approche systématique de la maîtrise des risques. C'est une approche vivante et en continu impliquant tous les membres du Bureau de projet. Suivant la fin du deuxième cycle de révision de l'ensemble des risques, un état d'avancement du registre et de la réserve pour risques a été présenté au Comité de réalisation du 24 mars 2022. Dans le cadre de l'élaboration du dossier d'affaires, le registre et la réserve seront revus une dernière fois afin d'y intégrer les résultats finaux.</p>
116	<p>Suivi d'une recommandation – Vigie 2020</p> <p>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.</p>	<p>Quant au plan de gestion de risques, il fait partie intégrante du plan de gestion de projet qui sera joint au dossier d'affaires.</p> <p>Le Bureau de projet pose les gestes pour demeurer en maîtrise de la gestion de risques.</p>
90	<p>Recommandation au Bureau de projet du tramway de Québec</p> <p>Nous lui avons recommandé d'améliorer le processus de validation des plans des réseaux techniques urbains afin de diminuer le nombre de plans erronés transmis au Service du développement économique et des grands projets.</p>	<p>Le BPTQ est d'accord avec les recommandations du rapport de la vigie du vérificateur général.</p> <p>La définition des besoins dans le cadre du processus d'acquisitions et de transactions immobilières est un processus complexe qui implique plusieurs étapes et plusieurs intervenants. Depuis sa mise en place,</p>

N°	Paragraphe	Commentaires
91	<p>Recommandation au Bureau de projet du tramway de Québec</p> <p>Nous lui avons recommandé d'améliorer la fiabilité des données inscrites dans la base de données géomatique.</p>	<p>certaines éléments du processus méritaient des améliorations pour bonifier son efficacité. Des rencontres ont été réalisées régulièrement afin de mettre à jour le processus de validation des plans RTU en collaboration avec les personnes responsables, avec comme objectif d'améliorer la qualité des plans transmis au Service du développement économique et des grands projets.</p>
113	<p>Conclusion de l'examen</p> <p>Certains plans parcellaires des RTU étaient erronés et ont été transmis au Service du développement économique et des grands projets. Ce dernier a dû contacter le Bureau de projet afin qu'il régularise la situation, ce qui occasionne des pertes d'efficacité.</p>	<p>Un suivi plus serré est aussi effectué lors des changements provenant de diverses sources d'information et qui ont un impact sur la mise à jour de la base de données et de la carte interactive.</p>
114	<p>Conclusion de l'examen</p> <p>Nous avons obtenu plusieurs éléments probants indiquant que des informations contenues dans la base de données utilisée dans le cadre du processus de transactions immobilières n'étaient pas toujours fiables, ce qui rend plus hasardeuse l'interprétation de ces informations par les multiples utilisateurs et utilisatrices de la Ville.</p>	
110	<p>Conclusion de l'examen</p> <p>L'ampleur des dépenses supplémentaires autorisées au contrat de Norton Rose Fulbright Canada – désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin –, met en lumière un problème de gestion contractuelle.</p>	<p>Le Bureau de projet est d'accord avec la position exprimée par le vérificateur général.</p> <p>La dépense, sur une période de cinq ans, liée au contrat de Norton Rose Fulbright Canada – désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin, aurait dû être mieux estimée par la Ville au moment de son autorisation en novembre 2018.</p> <p>Le Bureau de projet convient que les dépenses supplémentaires liées à ce contrat sont importantes. Par ailleurs, les dépenses supplémentaires autorisées reflètent l'évolution du dossier, l'expertise requise et la nature du mandat.</p>

N°	Paragraphe	Commentaires
39	<p>Recommandation au Service des approvisionnements</p> <p>Nous lui recommandons d’accompagner la Direction générale afin qu’elle mène à terme ses travaux pour améliorer les pratiques d’estimation et de justification des écarts entre le montant estimé de la dépense et le montant du contrat.</p>	<p>Le Service des approvisionnements est d’accord avec la recommandation du vérificateur général.</p> <p>Depuis février 2021, en collaboration avec la Direction générale, le Service des approvisionnements a participé à plus de 20 ateliers de travail avec différents représentants des unités administratives afin d’analyser la situation actuelle, d’étudier les besoins et de recommander des solutions afin d’améliorer la fiabilité des estimations des dépenses associées au contrat de plus 100 000 \$.</p>
111	<p>Conclusion de l’examen</p> <p>Le processus d’estimation nécessaire avant l’adjudication des contrats manque de fiabilité lorsqu’il est réalisé par des membres du personnel de la Ville, car des écarts importants entre le montant estimé et le montant du contrat ont été constatés.</p>	<p>Le Service des approvisionnements est à l’étape de la mise en place des solutions auprès de quelques unités administratives et observe déjà une amélioration de la qualité des estimations.</p> <p>D’ici la fin de l’année 2022, le Service des approvisionnements prévoit étendre à l’ensemble des unités administratives de la Ville les améliorations apportées à ce processus.</p>

Qu'en est-il des recommandations de la vigie exercée en 2020?

- 115 Notre rapport de vigie exercée en 2020 contenait quatre recommandations. Nous avons effectué un suivi de ces recommandations pour savoir dans quelle mesure elles ont été appliquées par le service visé. Il est à noter qu'il s'agit d'un suivi et non d'une nouvelle vigie, c'est-à-dire que nous nous sommes informés du déroulement de la mise en œuvre des recommandations auprès des gestionnaires en nous assurant du caractère raisonnable de leurs déclarations.

Au Bureau de projet du tramway de Québec

- 116 **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.**

Comme la gestion des risques était l'un des thèmes à l'étude lors de la vigie exercée en 2021, le présent rapport décrit les résultats de nos travaux sur la question (voir le constat 4). Considérant le changement de tracé en mars 2021 et l'arrêt du processus d'appel de propositions en juin 2021, le Bureau de projet n'a pas été en mesure de faire approuver le plan de gestion des risques. Comme indiqué au constat 4, la provision pour risques a été établie selon des méthodes statistiques reconnues.

 Autre suivi nécessaire

- 117 **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.**

Nous avons consulté les documents de l'appel de propositions visant à choisir le partenaire privé responsable de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien des infrastructures municipales et de transport ainsi que du système d'exploitation du tramway. Ceux-ci comprennent une section nommée « Maintien de la circulation et de certains services publics pendant la période de conception et de construction ». Au moment de compléter notre suivi, les documents étaient en cours de rédaction, nous ne pouvions donc pas nous prononcer sur les obligations contractuelles définitives.

 Autre suivi nécessaire

Au Service des communications de la Ville de Québec

- 118 **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.**

Nous avons pris connaissance du plan de communication 2021. Comme recommandé, le Service des communications a effectué une mise à jour officielle du plan à la mi-année et s'assure également, de manière continue, que le plan est toujours pertinent. Cependant, les objectifs stratégiques n'ont pas changé de format par rapport au plan de communication 2020. En effet, ils ne sont pas rédigés de manière à être mesurables et définis dans le temps.

 Autre suivi nécessaire

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

À la suite d'une discussion, nous avons compris que le Service des communications souhaite se conformer à cette recommandation, mais il ne l'a pas encore fait. Le Service est actuellement en train de déterminer les meilleures mesures à mettre en place pour valider l'atteinte de ses objectifs.

 Autre suivi nécessaire

Bureau de projet du tramway de Québec et Service des communications – 25 avril 2022

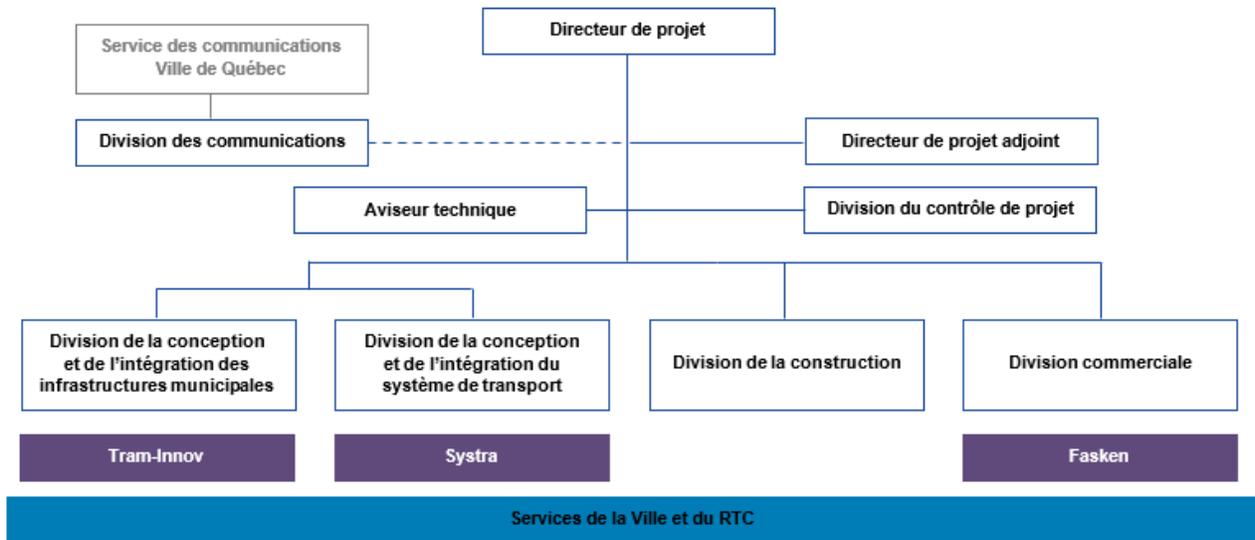
N°	Paragraphe	Commentaires
117	<p>Suivi d'une recommandation – Vigie 2020 Nous lui avons recommandé de s'assurer que le consortium élabore les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives dont les services à la population sont touchés par le projet.</p>	<p>Des exigences techniques très précises à cet égard ont été rédigées par les professionnels du Bureau de projet, le tout en collaboration avec les autres services de la Ville. Le projet de contrat Infra inclut l'ensemble de ces exigences.</p>
118	<p>Suivi d'une recommandation – Vigie 2020 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.</p>	<p>Le Service des communications effectue la mise à jour du plan de communication et de ses objectifs.</p>
119	<p>Suivi d'une recommandation – Vigie 2020 Nous lui avons recommandé d'intégrer la mesure des effets des actions de communication dans ses pratiques d'évaluation.</p>	<p>Le Service des communications détermine les meilleures mesures à mettre en place pour valider l'atteinte des objectifs.</p>

Annexe I – Rôles et responsabilités des principales instances du projet

Bureau de projet

Comme le montre la figure 2, le Bureau de projet se compose de plusieurs divisions.

Figure 2 – Organigramme du Bureau de projet



Source : Bureau de projet et Ville de Québec

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, du dossier d'affaires, des finances, de la qualité, des risques, de la gestion de l'information et du soutien administratif.

La Division des communications est responsable des relations avec les citoyens et les 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 elle travaille dans les locaux du Bureau de projet.

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

Annexe I – Rôles et responsabilités des principales instances du projet (suite)

La Division de la conception et de l'intégration du système de transport est responsable du tracé, de la plate-forme 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'exploitation et d'entretien.

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

La Division commerciale est responsable de s'occuper des approvisionnements dans le respect des processus établis par la Ville. Elle est également chargée des ententes nécessaires avec les partenaires comme les entreprises d'utilité publique. Elle doit aussi gérer les changements et la sous-traitance. De plus, c'est cette division qui discute de l'entente financière encadrant le versement des participations gouvernementales.

Autres services

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, entre autres, responsable d'encadrer et d'accompagner le travail du Bureau de projet sur l'aménagement « 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 au projet ou préparatoires.

Les services habituels de soutien, en particulier le Service des affaires juridiques et le Service des technologies de l'information, sont aussi sollicités pour les besoins du Bureau de projet.

Enfin, toutes les unités administratives qui livrent des services aux citoyens et aux citoyennes qui sont ou seront touchées par le projet à un moment donné sont également mises à contribution dans divers comités afin d'aider 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 I – Rôles et responsabilités des principales instances du projet (suite)

Entreprises et consortium consultants

- 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).
- Consortium Équipe Tram-Innov (WSP, CIMA+, Hatch, St-Gelais Montminy et Daoust Lestage) :
 - Développement de la conception de référence 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.
- Fasken Martineau DuMoulin :
 - Soutien à caractère juridique et commercial dans le cadre de la mise en place des contrats en mode alternatif.

Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen

Sujet et portée des travaux

En décembre 2018, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, 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.

En décembre 2019, le vérificateur général de la Ville de Québec a publié 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 de ses actions de communication devaient être entreprises;
- il y avait un risque concernant les enveloppes pour risques et contingences inscrites au budget du projet qui nécessitait une surveillance étroite.

En février 2021, un deuxième rapport sur les résultats de la vigie du projet a été publié. Le vérificateur général constatait alors :

- que le processus d'appel de qualification avait été bien géré;
- que des mesures favorisant les comportements éthiques avaient été instaurées pour les acquisitions immobilières;
- que le registre des risques avait été mis à jour;
- qu'une analyse avait été effectuée en concertation avec les différents services de la Ville concernant les travaux d'insertion et l'évaluation de la continuité des services
- qu'un plan de communication avait été développé et déployé.

De plus, il avait émis des recommandations.

Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen (suite)

La vigie exercée en 2021 visait à s'assurer qu'au stade d'avancement actuel du projet du tramway de Québec, les conditions de succès sont réunies. Les volets couverts par cette vigie sont :

- la gestion contractuelle;
- le suivi budgétaire;
- la gestion des risques et des échéances;
- les transactions immobilières (acquisitions de terrains et ententes de servitude).

La vigie a couvert les activités du Bureau de projet et des services partenaires de la Ville.

La vigie a également couvert le suivi des recommandations émises par le vérificateur général dans le rapport qui a été déposé en février 2021.

Nos travaux visaient principalement les activités du projet effectuées au cours des années 2019, 2020 et 2021. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 28 avril 2022.

Objectif et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des normes des bonnes pratiques véhiculées par le PMBOK et de celles utilisées par d'autres administrations ayant à encadrer des projets d'envergure. En ce qui concerne la gestion contractuelle, nous nous sommes appuyés principalement sur la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec* et la *Loi sur les cités et villes*. Finalement, en ce qui concerne les acquisitions immobilières, nous nous sommes appuyés principalement sur la *Loi sur l'expropriation* et la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*.

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 RSTC.

Critères d'évaluation

Gestion contractuelle

- Des mesures sont mises en œuvre pour favoriser les comportements éthiques, gérer les situations de conflit d'intérêts et prévenir les irrégularités.

Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen (suite)

- Le Bureau de projet du RSTC définit clairement les besoins ainsi que les modalités de livraison et d'exécution avant le processus d'approvisionnement tout en favorisant une saine concurrence.
- L'estimation des coûts des contrats est établie de façon rigoureuse à partir d'une information fiable et d'hypothèses réalistes.
- Lors du processus d'appel d'offres et d'octroi des contrats, les règles suivantes sont appliquées :
 - choisir le mode de sollicitation adéquat;
 - suivre les modalités d'ouverture des soumissions imposées par la *Loi sur les cités et villes* pour les contrats octroyés à la suite d'un appel d'offres;
 - valider la non-inscription des soumissionnaires au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics;
 - exiger aux soumissionnaires les documents suivants :
 - déclaration concernant les activités de lobbying exercées relativement à un appel d'offres si des activités de lobbying ont eu lieu,
 - attestation d'absence de collusion et de conflits d'intérêts dans l'établissement d'une soumission,
 - attestation de Revenu Québec, le cas échéant,
 - autorisation de contracter ou de sous-contracter avec un organisme public de l'Autorité des marchés publics, le cas échéant;
 - négocier le prix dans le cas d'un seul soumissionnaire conforme lorsque le prix proposé dans la soumission accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par le Bureau de projet du RSTC;
 - justifier adéquatement les dérogations;
 - justifier adéquatement les annulations d'appel d'offres.
- Les contrats octroyés et les appels d'offres annulés sont approuvés par les autorités désignées.
- Les critères de sélection sont décrits de façon exhaustive dans les documents d'appel d'offres et une évaluation de la qualité est effectuée en fonction de ces critères par des personnes qualifiées.

Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen (*suite*)

- Tout écart important entre le prix offert par les soumissionnaires et l'estimation des coûts, ou entre les soumissions, est analysé avant l'attribution du contrat, et les décisions sont pleinement justifiées.
- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, des mécanismes de contrôle sont utilisés pour déterminer si ces travaux sont justifiés et autorisés et pour minimiser les coûts.

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.

Gestion des risques et des échéances

- 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.
- Le Bureau de projet du RSTC a effectué une analyse quantitative des risques qui permet de déterminer une réserve monétaire suffisante pour atténuer le risque de dépassement du budget établi.
- Le Bureau de projet du RSTC a mis en place des mesures lui permettant de s'assurer que le projet s'achèvera au moment prévu pour permettre une mise en exploitation du tramway dans les conditions requises.

Acquisitions immobilières

- La coordination des informations nécessaires pour préparer les plans préliminaires des terrains à acquérir s'opère de façon efficiente.
- Le processus menant à l'acquisition des terrains s'effectue de manière à respecter l'échéancier du projet et le budget.
- La notion d'équité guide les acquisitions immobilières de gré à gré et, le cas échéant, les expropriations.

Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen (suite)

Stratégie

Nous avons rencontré des gestionnaires ainsi que des employées et employés du Bureau de projet, du Service des approvisionnements, du Service des communications et du Service du développement économique et des grands projets, principalement, afin de comprendre la gestion exercée, l'organisation du travail ainsi que les processus mis en place; nous les avons examinés et, dans certains cas, comparés aux bonnes pratiques de gestion. Nous avons pris connaissance des comptes rendus de réunions de gestion. Nous avons analysé les données disponibles pour :

- 13 appels d'offres publics, 16 ententes de gré à gré et 7 appels d'offres publics annulés ainsi que leurs analyses de conformité;
- 74 propriétés visées par une acquisition de terrain ou une entente de servitude;
- les propriétés visées par un avis d'expropriation et validé la conformité aux lois en vigueur;
- 20 risques issus du registre des risques fourni par le Bureau de projet.

Nous avons également pu consulter des documents de travail fournis par le Bureau de projet tel que le budget de projet, la base de données utilisée dans le cadre du processus des transactions immobilières, le thème RSTC – Acquisitions de la carte interactive, le plan de gestion des risques, le registre des risques et le plan de communication de 2021.

Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec

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

Normes professionnelles

Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001).

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.

Annexe III – Cadre normatif applicable aux dépenses supplémentaires

Loi sur les cités et villes

Une municipalité ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature³⁰.

Règlement de gestion contractuelle de la Ville de Québec

39. Un contrat peut être modifié par les autorités compétentes sur demande écrite expliquant la modification, l'impact budgétaire et l'impact sur l'échéancier si :

- 1° un mécanisme de modification est prévu au contrat;
- 2° la modification est accessoire et ne change pas la nature du contrat;
- 3° les fonds requis sont disponibles³¹.

Politique des approvisionnements de la Ville de Québec

9.1 DÉPENSE SUPPLÉMENTAIRE

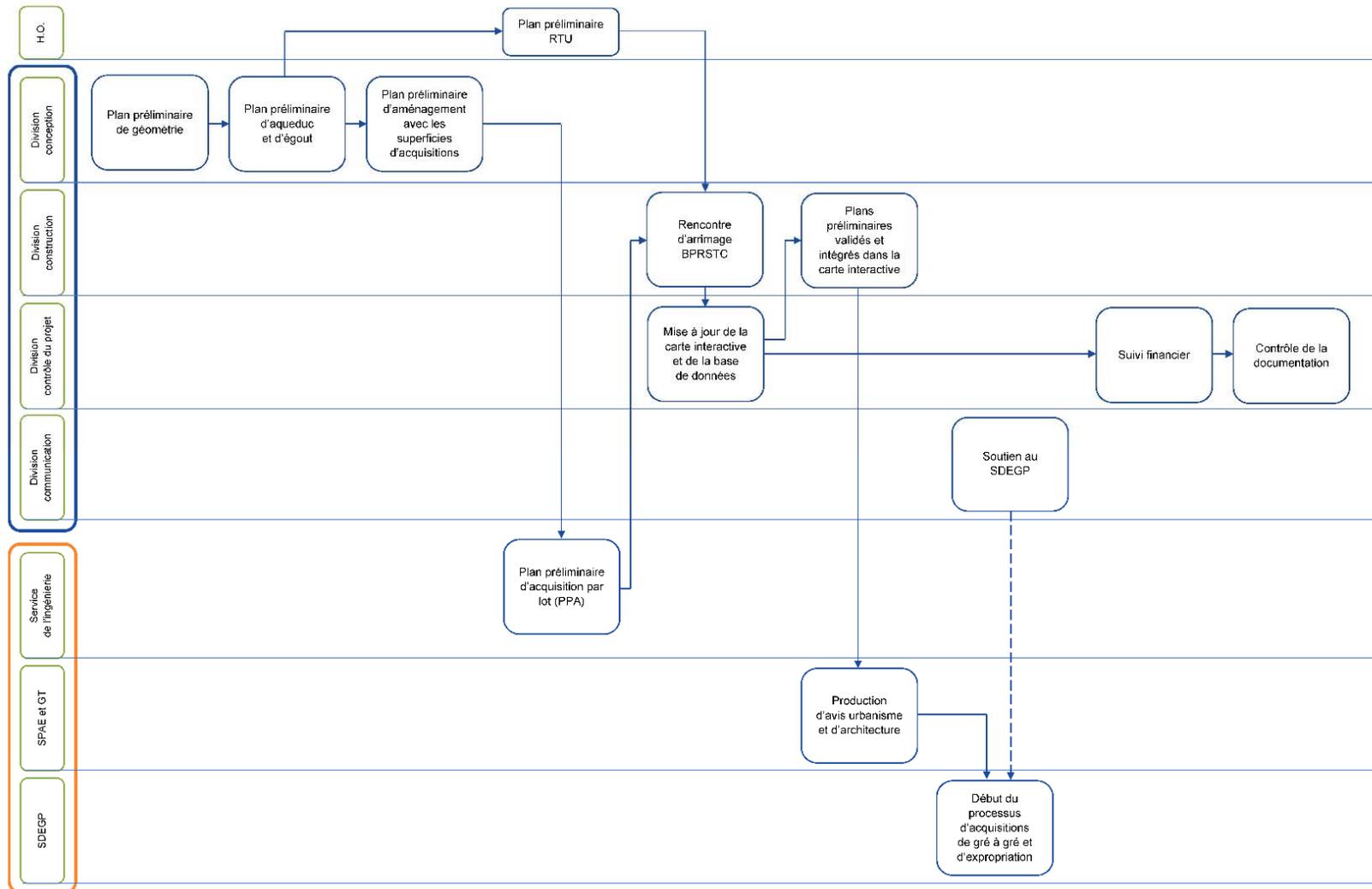
- a) La modification à un contrat entraînant une dépense supplémentaire doit faire l'objet d'un examen minutieux, être conforme au cahier des charges et suivre la procédure établie aux différents règlements intérieurs sur la délégation de pouvoirs.
- b) La Ville établit dans le cahier des charges une procédure encadrant toute autorisation de modification des travaux et des conditions d'exécution du contrat et prévoit que telle modification n'est possible que si elle est accessoire et n'en change pas sa nature.
- c) La modification du contrat ne doit pas être un élément qui pouvait de manière prévisible être inclus initialement. La non-modification du contrat est la règle et la modification, l'exception.
- d) La modification ne peut pas être exécutée avant d'avoir été autorisée par l'autorité compétente³².

30. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 30 juin 2021, art. 573.3.0.4.

31. Ville de Québec, *Règlement sur la gestion contractuelle*, R.V.Q. 2760, à jour au 15 mars 2021.

32. Ville de Québec, *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*, 2014, p. 24.

Annexe IV – Schéma simplifié des activités liées à la définition des besoins dans le cadre du processus de transactions immobilières



Chapitre 2

**Subventions annuelles
de 100 000 \$ ou plus versées
à des personnes morales**

Mise en contexte

- 120 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.
- 121 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.
- 122 Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications et documents fournis par un vérificateur sont insuffisants en vertu du deuxième alinéa de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*², il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Définitions

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

Résultats

- 125 En juillet 2021, dans le chapitre 7 du *Rapport 2020 du vérificateur général de la Ville de Québec présenté au conseil municipal*, nous avons recensé 97 personnes morales ayant reçu de la Ville une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2020. Nous avons alors pris connaissance des états financiers de 76 de ces personnes morales.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} novembre 2021.

2. *Ibid.*

- 126 Vingt 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. Au cours des mois suivants, nous avons effectué un suivi auprès de celles-ci.
- 127 En date du 22 avril 2022, nous avons reçu les états financiers de 19 des 21 personnes morales concernées. Le vérificateur général effectuera un suivi au cours des prochains mois et en fera état dans le prochain rapport qu'il déposera au conseil municipal.
- 128 Parmi les états financiers que nous avons reçus, une personne morale nous avait 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 lui a été mentionné, ainsi qu'au service concerné de la Ville.

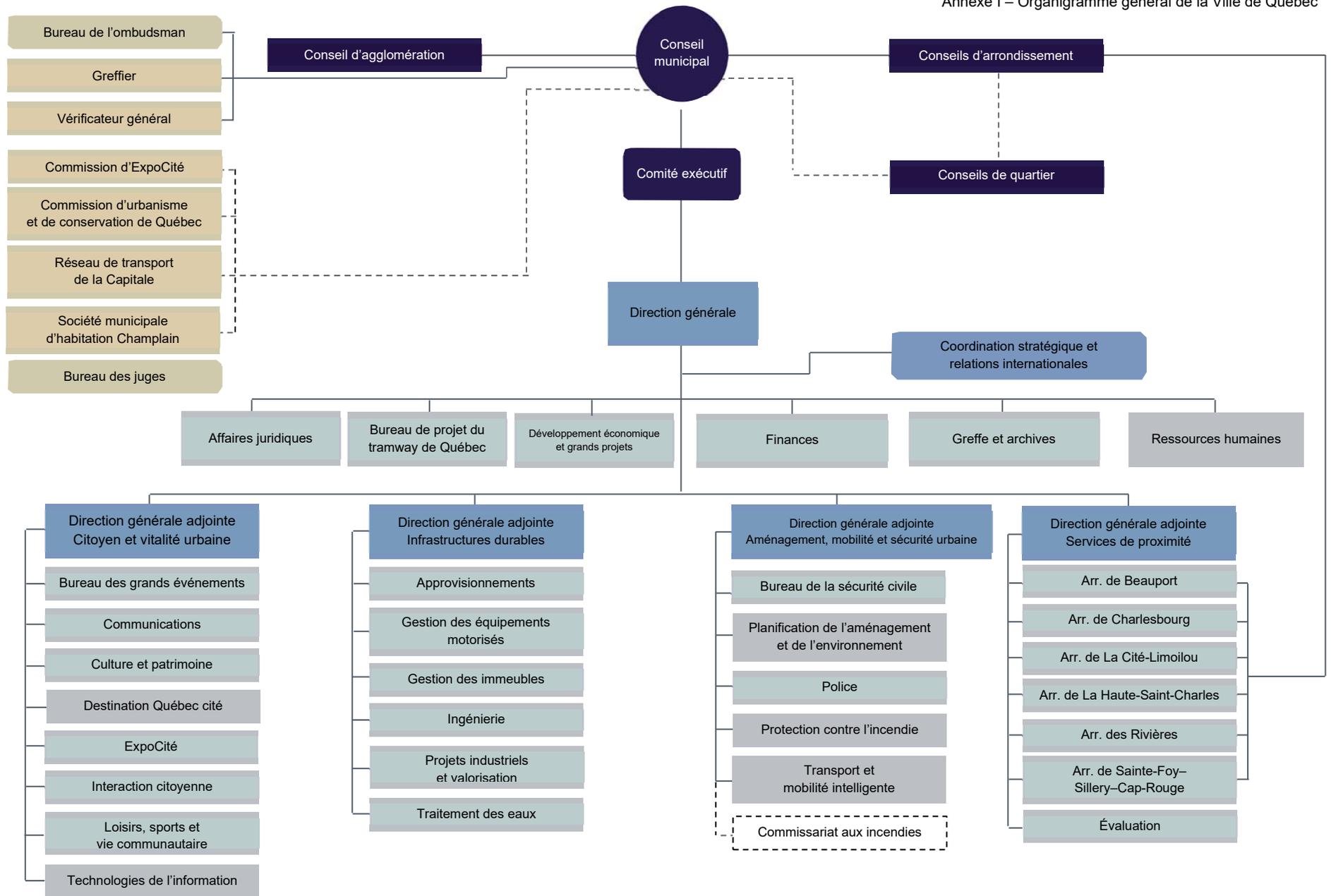
Personne morale	Service responsable du dossier
Société en commandite NEB	Service du développement économique et des grands projets

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 assujéti 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.