



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE QUÉBEC

AU CONSEIL MUNICIPAL



POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE

31 DÉCEMBRE 2004



Vérificateur général

Le 4 juillet 2005

Monsieur Alain Loubier,
Président du conseil municipal
de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins, bureau 319
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil municipal le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004.

Ledit rapport inclut également le rapport du vérificateur externe sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

Lambert Legaré, FCA

p.j.



Introduction

Les dispositions de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général, obligent le titulaire de ce poste à présenter au conseil municipal, à tout le moins une fois l'an, les résultats de ses travaux. De la sorte, il attire l'attention des élus et élues sur les sujets dignes de leur intérêt. Le présent ouvrage est le Rapport du vérificateur général pour l'année 2004.

Pour mener ses travaux, le vérificateur général s'appuie sur les normes de vérification qui émanent de l'Institut canadien des comptables agréés. En outre, comme on pourra le constater à la lecture de ce rapport, les résultats des vérifications sont validés auprès des gestionnaires, et les commentaires qu'ils ont formulés, le cas échéant, apparaissent après les sujets traités.

Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Soulignons que 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.

Dans les pages qui suivent, le vérificateur général expose les résultats des mandats de vérification qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification qui a débuté en septembre 2004 et qui a pris fin en mai 2005.

Dans la première partie de son rapport, le vérificateur général dresse un bilan sur l'intégration des villes et des organismes ayant formé la nouvelle Ville de Québec depuis le 1er janvier 2002.

La deuxième partie du rapport du vérificateur général porte sur les résultats de ses vérifications d'optimisation des ressources. Elle traite de la gestion des ressources humaines au Service de police, de la gestion des revenus des arrondissements et de ceux du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy, ainsi que de la gestion documentaire.

La troisième partie fait état des vérifications de conformité, notamment sur l'établissement du taux global de taxation et de la rémunération des élus municipaux.

La quatrième partie porte sur les résultats des vérifications des états financiers de la Ville et de ceux des organismes qui font partie de l'univers de vérification du vérificateur général.



La cinquième partie traite du suivi exercé par le vérificateur général sur des recommandations émises dans ses rapports précédents.

La sixième partie fait état des résultats de la réalisation d'un mandat spécial sur un sujet qui fut porté à la connaissance du vérificateur général.

Dans la septième partie, le vérificateur général rend compte de ses activités et donne les résultats de la vérification du vérificateur externe chargé d'examiner ses comptes.

Le vérificateur général souligne qu'il a reçu la pleine et entière collaboration des gestionnaires et de leurs employés et employées et qu'il a obtenu tous les documents nécessaires à ses travaux de vérification.

En annexe, paraissent les dispositions des articles 107.1 et suivants et 108 de la Loi sur les cités et villes concernant le vérificateur général et le vérificateur externe, de même que les dispositions de la résolution du conseil de la Ville de Québec sur le comité de vérification.

Table des matières

	PAGE
I. OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	9
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
1. Gestion des ressources humaines au Service de police	23
2. Gestion des revenus des arrondissements	53
3. Gestion des revenus du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy	65
4. Gestion documentaire	75
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	
5. Taux global de taxation	95
6. Rémunération des élus municipaux	99
7. Autres vérifications	103
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	
8. États financiers de la Ville et des organismes	109
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	
9. Systèmes d'information de gestion de la Société de transport de Québec (RTC)	115
10. Gestion des activités d'ExpoCité	121
11. Contrôles exercés sur les stocks	127
12. Gestion de la pérennité des infrastructures	131
13. Rôle d'évaluation foncière	137
VI. MANDATS SPÉCIAUX	
14. Diverses transactions et décisions concernant le site appelé Golf de Beauport	151

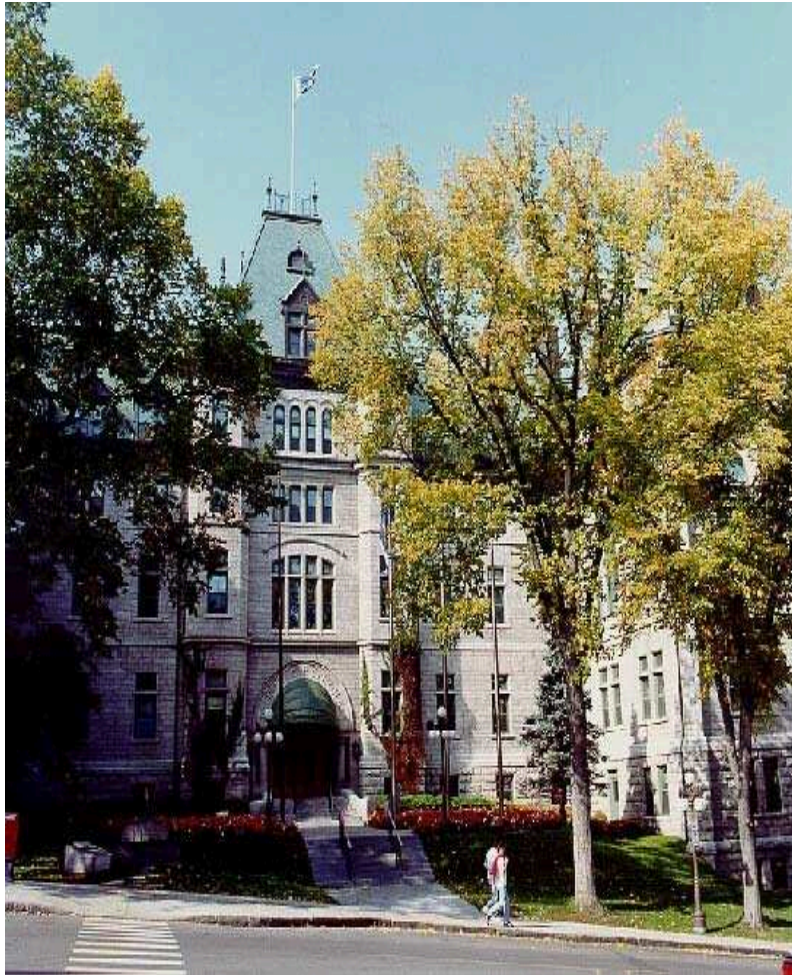


PAGE

VII. RAPPORT D'ACTIVITÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

15. Rapport d'activités du vérificateur général	163
ANNEXE I Dispositions de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	173
ANNEXE II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	183

PARTIE I



OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

INTRODUCTION

La nouvelle Ville de Québec existe depuis trois ans. Le temps est donc venu de porter un regard critique sur le chemin parcouru.

S'il est normal que la fusion ne soit pas complètement achevée, elle doit à tout le moins être suffisamment avancée pour que la notion de ville unique commence à prendre son sens. La période de transition écoulée nous permet-elle d'affirmer que la fusion est engagée dans la voie de la réussite? J'avais souligné qu'il importait que la transition soit la plus courte possible, notamment pour réduire au minimum les incertitudes qu'auraient à vivre tant la population que le personnel et limiter les coûts de transition importants qui s'ajoutent à ceux de la gestion normale.

Je notais également que la tâche qui incombait à la direction au moment de la création de la Ville nouvelle était double : gérer la transition, c'est-à-dire produire des résultats à court terme, se préoccuper de réfléchir à long terme et jeter les bases du fonctionnement de la ville unique naissante. La fusion offrait une occasion de fonder une ville moderne et performante en misant, notamment, sur les moyens de gestion appropriés à la nouvelle situation.

Les impératifs de la transition, le flottement engendré par le débat sur la défusion et, enfin, la décentralisation de 2004 ont certes imposé une certaine passivité dans l'intégration des activités des arrondissements si bien que la Ville nouvelle a pu fonctionner, pendant un temps, davantage comme une juxtaposition des anciennes villes que comme une ville unique ayant tiré le plein potentiel de la fusion. Il demeure que porter un jugement sur la transition implique non seulement d'évaluer le degré d'intégration des anciennes villes, mais aussi de déterminer comment la direction s'est efforcée de créer une ville unique moderne et performante.

La gestion de la transition demeure donc au cœur de mes interrogations quant au fonctionnement de Québec comme ville unique. Comment a été gérée cette période de trois ans pour ce qui est des activités liées directement à la fusion? La direction s'est-elle fixé des priorités d'action sur la base des travaux du Comité de transition? S'est-elle préoccupée de réaliser les plans d'action en coordonnant au plus haut niveau les moyens mis en place pour y arriver? Enfin, s'est-elle employée à faire le suivi de la transition, à mesurer le chemin parcouru et à apporter les ajustements qui s'imposent? Il est important de répondre à ces questions pour juger de la période de transition.

Quelles seraient concrètement les marques d'une transition réussie après ces trois années de fonctionnement de la Ville nouvelle? Une partie de la réponse à cette question se trouve d'abord dans mes rapports antérieurs, où je faisais état des vérifications d'optimisation des ressources que j'ai réalisées, et ensuite dans les informations que mon personnel a colligées lors de rencontres récentes avec les gestionnaires de la Ville. Ces éléments forment en quelque sorte un ensemble de critères qui me permettra de porter un jugement sur le travail de l'Administration dans les premières années de la fusion.



En somme, ils constituent la base sur laquelle j'établirai mon programme de vérification pour les prochaines années. Ils sont les suivants :

1. Est-ce que la gestion par résultats a été implantée à tous les niveaux de la Ville?
2. A-t-on ajusté le fonctionnement de la Ville en fonction du nouveau partage des responsabilités entre les services au centre et les arrondissements?
3. Les services aux citoyens et aux citoyennes sont-ils au moins équivalents par rapport à l'avant-fusion?
4. Les citoyens et les citoyennes sont-ils traités de façon équitable?
5. Y a-t-il une harmonisation des services sur l'ensemble du territoire?
6. Est-ce que l'allocation des ressources entre les services et les arrondissements est faite de façon rationnelle, c'est-à-dire dans le sens d'une optimisation de leur utilisation?
7. La gestion des ressources humaines a-t-elle tenu compte des difficultés du processus de transition pour les employés et les employées?

DOTER LA VILLE NOUVELLE D'UNE GESTION PAR RÉSULTATS

Dans mon rapport 2000, je faisais état d'une tendance lourde en administration publique, celle d'une gestion davantage axée sur les résultats et moins sur les règles. On vise ainsi à accroître le rendement des organisations publiques et à mieux répondre aux besoins des contribuables dorénavant considérés comme des clients. Cet accent sur les résultats suppose un plan stratégique allant des orientations générales aux objectifs opérationnels dans les unités et aux moyens à mettre en place pour les atteindre. Il suppose également la responsabilisation de tous et de toutes à l'égard de la réalisation de ce plan, la détermination de résultats à atteindre pour l'ensemble des gestionnaires et de leurs employés et employées et l'obligation pour chacun d'eux et chacune d'entre elles de rendre des comptes sur ces résultats. Il implique enfin des mécanismes d'évaluation des services rendus par la Ville, ce qui s'inscrit très bien dans l'esprit de la décentralisation de 2004.

On se rend compte de l'importance de la gestion par résultats dans une situation de décentralisation. En effet, elle permet d'accorder une plus grande autonomie de fonctionnement aux arrondissements tout en préservant la cohérence des actions de la Ville. Pour juger de ce que la Ville a réalisé sur cette question durant la période 2002-2004, je porterai attention aux sujets suivants :

- la planification stratégique;
- l'évaluation du personnel;
- l'évaluation des services aux citoyens et aux citoyennes;
- la reddition de comptes au conseil municipal.



La planification stratégique

Dans mon rapport 2003, j'ai fait des commentaires positifs sur le plan stratégique. J'ai toutefois mentionné qu'il fallait l'achever pour l'étendre à tous les niveaux de l'organisation.

Le rapport sur le suivi du plan pour l'année 2004 que le Service de la planification a réalisé est tout à fait pertinent. La direction montre qu'elle entend, ce faisant, assurer la réalisation du plan en prenant en compte les changements intervenus dans les contextes interne et externe. Je prends acte également de la mise sur pied, au début de 2004, d'un comité de suivi du plan stratégique. La composition de ce comité est satisfaisante et il y a une représentation adéquate des arrondissements et des services de soutien. Je trouve également intéressant qu'on ait désigné des employés et des employées des services communs comme responsables de la mise en œuvre d'une ou de plusieurs orientations stratégiques et de leur avoir associé 26 collègues qui font le suivi d'actions spécifiques. La structure mise en place par la direction pour assurer le suivi du plan révèle une volonté de la direction de faire en sorte que le plan soit autre chose qu'un exercice théorique ou, pire, un exercice ayant pour unique fin de se conformer à la loi. Si cette structure ne constitue pas à elle seule une garantie du succès du plan, elle en est sans conteste une condition essentielle. Je vais donc suivre de près, au cours des prochaines années, le travail de ce comité.

Les efforts accomplis pour sensibiliser les gestionnaires au plan méritent d'être soulignés. Espérons que ces derniers feront de même à l'endroit de leurs employés et employées. L'année 2004 a été largement consacrée à propager les orientations et les actions générales au niveau opérationnel de la Ville, le niveau concret où se réalisent les activités liées aux services aux citoyens et aux citoyennes et les services de soutien qu'elles nécessitent, là où la mesure est possible. Cette propagation vers la base de l'organisation est importante en ce qu'elle constitue un test de faisabilité des orientations et des actions en fonction des ressources, des préférences des acteurs impliqués et de leur pouvoir, des échéances, etc. Ces opérations vont dans le sens de l'insertion du plan dans la gestion, ce qui est une des conditions de son succès.

Malgré ces avancées, je déplore les retards que l'Administration a pris dans l'implantation du plan 2004-2008. Après la première année de mise en œuvre du plan, j'aurais aimé commenter les résultats concrets en fonction de prévisions établies. On n'a pu le faire étant donné que les attentes à tous les niveaux de gestion de la Ville n'avaient pas été signifiées. Pour compléter le plan, il restait aux gestionnaires des unités opérationnelles à en détailler les résultats, à rédiger des plans d'action, à définir des produits spécifiques et à élaborer des indicateurs de performance, c'est-à-dire à préparer des plans d'affaires. Les dernières informations m'indiquent que beaucoup de travail reste à faire pour achever cette opération capitale et prétendre avoir adopté une gestion par résultats. Je déplore donc ce retard. J'entends surveiller l'avancement de la mise en œuvre du plan et je ferai le point sur cette question dans mes prochains rapports.



L'évaluation du personnel

Le fait de ne pas avoir achevé le plan est également préjudiciable à une évaluation du personnel conforme à la gestion axée sur les résultats. En effet, l'élaboration des plans d'affaires dans les services et les arrondissements devrait servir de base à l'évaluation de ces derniers.

Au cours de la dernière année, on a fait un pas en ce sens en adoptant une nouvelle politique de gestion des ressources humaines, acceptée par les élus et élues, dans laquelle il est prévu d'évaluer les cadres selon des attentes de résultats claires issues du plan stratégique et des plans d'affaires. Cela va dans le sens de l'implantation de la gestion par résultats. Il serait important que l'Administration fasse de même pour les membres du personnel des unités et des arrondissements. Ce n'est qu'à la suite de ces évaluations que les gestionnaires pourront rendre compte du rendement de leur service ou de leur arrondissement et que l'on pourra suivre l'évolution de l'impact du plan sur la gestion quotidienne de la Ville.

L'évaluation des services aux citoyens et aux citoyennes

Tous les efforts en vue d'instaurer une gestion axée sur les résultats doivent ultimement pouvoir se répercuter sur la qualité des services aux citoyens et aux citoyennes. Il est indispensable qu'une évaluation des services de la Ville soit effectuée pour examiner leur conformité aux besoins des citoyens et des citoyennes. Il faut également que cette évaluation soit faite sur la base d'indicateurs issus du plan stratégique et des plans d'affaires.

Sur cette question, j'ai pris acte, dans mon rapport 2003, du fait que la Ville a mis en œuvre un projet axé sur la qualité des services aux citoyens et aux citoyennes visant en premier lieu le personnel de première ligne, soit environ 800 employés et employées, et, plus tard, le personnel de deuxième ligne, 2000 employés et employées. Je note également les projets de déclaration de services aux citoyens et aux citoyennes par lesquels la Ville s'engage à respecter des critères de qualité précis. Ces déclarations touchent d'abord la façon de communiquer avec les citoyens et les citoyennes. On prévoit pour 2005 des déclarations relatives aux services directs tels que déneigement, espaces publics, etc. Je suivrai très certainement l'évolution de ces heureuses initiatives.

La reddition de comptes au conseil municipal

Dans mon rapport 2003, j'ai constaté que plusieurs situations amènent l'Administration à rendre compte de ses actions sans que l'on puisse prétendre à une reddition de comptes organisée et complète de la Ville. J'ai recommandé que la Ville adopte à cet égard une politique qui déterminerait ce sur quoi doit porter la reddition de comptes, à qui elle s'adresse, qui doit s'en acquitter et les moyens qu'elle exige.



La gestion par résultats que veut adopter l'Administration doit se répercuter ultimement sur la reddition de comptes à l'égard des élus et élues. Ainsi, l'Administration, par son plan, par les priorités qu'elle en dégage et les plans d'affaires des unités, s'engage sur des résultats et doit en rendre compte au conseil municipal au moment du dépôt d'un rapport annuel.

LA DÉCENTRALISATION

Un événement important s'est produit durant la période de transition : l'adoption d'un nouveau modèle organisationnel décentralisé. Le nouveau partage des responsabilités entre le centre et les arrondissements a été défini dans la nouvelle charte de la Ville à la fin de 2003. Il visait une décentralisation et la dévolution de nouvelles responsabilités aux arrondissements. La Ville a transféré en 2004 aux arrondissements des compétences touchant notamment les modifications au zonage, les activités de travaux publics et d'entretien de pelouse, ainsi que des compétences et des ressources en loisirs et culture. De plus, la Ville a l'intention de transférer, en 2005, d'autres compétences. Il y a donc eu des activités visant à adopter un modèle de décentralisation sur une base opérationnelle.

Je me demande toutefois si la direction de la Ville a vraiment adapté sa gestion au fonctionnement en mode décentralisé. Voici quelques questions sur lesquelles je me pencherai au cours de mes prochaines vérifications : comment concilier l'autonomie des arrondissements avec les contraintes qu'impose la coordination d'une ville unique? Dans quelle mesure la Ville est-elle disposée à accepter des différences dans certains cas? Compte tenu de l'autonomie de décision des arrondissements dans certaines activités précises, comment se fait la reddition de comptes de ces derniers par rapport au centre?

LES SERVICES AUX CITOYENS ET AUX CITOYENNES

Dans mon rapport précédant la fusion, je mentionnais le défi de taille qui attendait la direction de la Ville nouvelle et son personnel au moment de sa création : les citoyens et les citoyennes s'attendent à recevoir des services au moins équivalents, en qualité et en quantité, à ceux que fournissaient les quinze entités qui existaient avant la fusion. J'ai constaté la satisfaction des citoyens et des citoyennes sur cette question par un sondage réalisé en juin 2002. Les premiers pas de la Ville ont été couronnés de succès en ce qui a trait à la prestation des services aux citoyens et aux citoyennes, laquelle avait constitué la priorité de tous : élus et élues, Direction générale, gestionnaires, employés et employées.



Les appréhensions de certaines personnes relativement à la qualité des services se sont révélées injustifiées.

Il faut bien sûr poursuivre les efforts en vue d'améliorer les services aux citoyens et aux citoyennes. Dans le plan stratégique 2004-2008, la direction de la Ville s'est formellement engagée à le faire. Je compte, dans mes prochaines vérifications d'optimisation des ressources, répondre aux deux questions suivantes :

- Est-ce que les citoyens et les citoyennes sont toujours satisfaits de la qualité et de la quantité des services que leur rend la Ville?
- Qu'a fait la Ville pour améliorer les services aux citoyens et aux citoyennes?

L'ÉQUITÉ : UNE VALEUR FONDAMENTALE DU PLAN STRATÉGIQUE

Parmi les valeurs fondamentales préconisées par la Ville dans son plan stratégique 2004-2008, la recherche de l'équité occupe une place importante. Cela signifie que les attentes sont élevées pour ce qui est de l'analyse des disparités dans la prestation de services sur l'ensemble du territoire.

L'équité fiscale

On ne peut aborder la question de l'équité sans d'abord faire référence à l'équité fiscale. Si cette dernière a fait l'objet d'une décision importante, soit l'harmonisation du taux de taxe sur dix ans, elle a un corollaire : il importe que la prestation de services aux citoyens et aux citoyennes aille de pair avec l'équité fiscale. J'ai souligné dans mon rapport de l'année dernière l'importance de l'harmonisation de la prestation des services dans la réalisation du plein potentiel de fusion de la Ville.

La notion d'équité dans la prestation de services

L'harmonisation est évidemment liée à la décentralisation qui a été adoptée en 2004. La gestion en mode décentralisé impose de nouveaux mécanismes de coordination entre le centre et les arrondissements. Par exemple, pour réaliser l'équité, il faut un ensemble de règles et de politiques qui précisent les paramètres de la prestation des services aux citoyens et aux citoyennes dans les arrondissements.



Les éléments de problématique en cette matière concernent au premier chef le financement des activités offertes par les services centraux de la Ville et de celles offertes par les arrondissements. Sur le territoire, les contribuables paient des taxes et des tarifs pour certains services. Si on a statué en vue d'harmoniser le taux de taxe, on n'a pas encore pris toutes les décisions nécessaires pour s'assurer de l'harmonisation des tarifs. On ne peut réaliser cette harmonisation sans bien répartir la part des services aux citoyens et aux citoyennes qui est financée à l'aide de la taxe générale et celle qui devrait faire l'objet d'une tarification. Le résultat de cette analyse permettra de clarifier la question de l'équité.

Dans le cas du financement par les revenus fiscaux, la question de l'équité dans la prestation des services aux citoyens et aux citoyennes se pose avec une grande acuité si l'équité fiscale est établie et qu'il y a une différence de services entre les citoyens et les citoyennes des arrondissements. L'équité exige que tous les citoyens et toutes les citoyennes aient accès au même niveau de services lorsque ces derniers sont financés par les taxes générales. Dans le cas d'un financement spécifique, au moyen de la tarification par exemple, le tarif devrait normalement être le même pour un service équivalent à moins que le conseil en décide autrement pour une raison quelconque, celle des coûts notamment.

Je considère d'une importance capitale d'étudier le degré d'avancement de ces travaux d'harmonisation des services. Je me poserai alors des questions comme celles-ci : Est-ce que le mode de dotation budgétaire des arrondissements, qui se fonde sur les budgets historiques des anciennes villes, a constitué un obstacle à l'harmonisation?

UNE SYNERGIE ET LE PLEIN DES ÉCONOMIES POSSIBLES

La question des économies à réaliser a été au centre des débats sur la fusion. J'ai déjà fait remarquer que les économies de fonctionnement de la Ville nouvelle ne se réaliseront pas automatiquement, qu'elles exigeront des élus et élues ainsi que des gestionnaires une volonté ferme de prendre les décisions qui s'imposent, qu'il faudra éliminer les dédoublements et utiliser le personnel d'une façon rationnelle. De plus, ces économies peuvent être annulées à court terme par les coûts liés à la fusion, mais elles peuvent se réaliser à moyen terme.

Ces économies ne sont possibles que si la Ville fonctionne en synergie dans la prestation des services aux citoyens et aux citoyennes, sinon on ne fait que juxtaposer les services que rendaient les anciennes villes. Cette synergie suppose l'établissement et l'imposition par la direction de priorités d'action ainsi qu'une coordination dans l'allocation des ressources qui permette la mobilité d'une unité à l'autre.



Cette synergie constitue d'ailleurs une valeur fondamentale de la Ville, comme il en est fait mention dans le plan stratégique 2004-2008 :

Les services communs et les arrondissements travaillent en synergie pour livrer les services. (Plan stratégique de la Ville de Québec : 2004-2008, page 10)

Cette valeur est confirmée dans le document sur le suivi du plan où l'on s'engage à développer :

[...] une meilleure capacité de travailler en synergie à compter de 2005, c'est-à-dire à coordonner les efforts des unités de travail œuvrant tant au sein des services communs que des arrondissements de la Ville et de ses partenaires en vue d'atteindre des objectifs partagés. (Rapport annuel 2004, page 9)

Cet engagement de la Ville est très important. Or, mes rencontres avec les gestionnaires m'indiquent qu'une telle synergie dans la prestation de services aux citoyens et aux citoyennes prend du temps à s'implanter. Il est vrai que la crainte des arrondissements de perdre une partie de leur autonomie constitue un frein à cet égard. L'Administration de la Ville doit surmonter cette contrainte et gagner la confiance des arrondissements par le respect de leur autonomie tout en exerçant un leadership approprié pour jouer un rôle de coordination essentiel à la bonne marche de la Ville.

La Ville n'a pas le choix : sans synergie elle s'empêche d'utiliser les ressources au mieux en favorisant la mobilité d'un arrondissement à l'autre. Un exemple me laisse perplexe : dans le secteur des travaux publics de l'arrondissement de Beauport, on compte 75 employés et employées alors qu'il y en a 150 dans l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery.

La question de l'allocation des ressources a posé des problèmes organisationnels depuis le début de la fusion. J'en ai fait état dans mon rapport 2002, signalant l'inadéquation, dans plusieurs unités, entre les ressources disponibles et les besoins en effectif, et affirmant que le processus d'allocation des ressources devrait être revu et qu'il faudrait abandonner la dotation budgétaire des arrondissements sur une base historique.

Je suis conscient que cette question de l'allocation des ressources entre les arrondissements est délicate, qu'elle nécessite un consensus qui est difficile à atteindre dans la mesure où les arrondissements veulent maintenir la continuité des services pour leurs citoyens et leurs citoyennes. La Ville doit réussir ce passage obligé pour arriver à une amélioration de sa performance, pour la réalisation d'un des avantages majeurs de la fusion et pour que le plein potentiel de fonctionnement comme ville unique soit réalisé.



Étant donné cette situation, je vais, lors de mes prochaines vérifications, porter une attention particulière à certaines questions :

- Qu'est-ce que l'Administration fait pour atteindre une plus grande synergie dans la prestation des services aux citoyens et aux citoyennes?
- A-t-elle attribué une part du budget des arrondissements en fonction de priorités issues du plan stratégique?
- A-t-elle favorisé une plus grande mobilité des ressources humaines et des équipements entre les arrondissements?
- A-t-elle prôné une approche de travail en équipe entre les services pour contrer la tendance au travail isolé observée par des gestionnaires?

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans un rapport précédent, j'avais beaucoup insisté sur la gestion des ressources humaines durant la période de transition, période fortement caractérisée par des changements majeurs. Je soulignais que la Ville nouvelle pouvait certes compter sur un bassin d'employées et d'employés compétents, mais que ces dernières et ces derniers travailleraient dans l'incertitude pendant un certain laps de temps et que nombre d'entre elles et d'entre eux traverseraient une période d'insécurité dans la mesure où elles ou ils changeraient de poste ou de lieu de travail, auraient un nouveau patron ou une nouvelle patronne et devraient apprendre de nouvelles façons de faire. Tout ce contexte aurait des conséquences sur la prestation des services aux citoyens et aux citoyennes et il y aurait lieu de se préoccuper sérieusement de la mobilisation des employés et des employées. Dans cette optique, le rôle du ou de la gestionnaire s'avérerait capital : il ou elle était appelé ou appelée à exercer un leadership adapté à cette période de grands changements, un leadership qui l'inciterait à partager avec ses employés et employées une vision de l'avenir, à se montrer ouvert à leurs critiques et à leurs suggestions, à leur donner une rétro-information sur leur travail, à développer chez eux un sentiment d'appartenance, à les aider à gérer leur plan de carrière et à leur donner accès à des programmes de formation adaptés à leurs besoins, etc.

Je considérais que la mobilisation du personnel était une condition importante du succès de la transition. Le défi était de taille dans la mesure où il fallait rallier les employés et les employées de tous les niveaux autour d'un projet commun tout en faisant en sorte que la transition s'effectue sans trop de heurts pour eux.

Or, dans mon rapport 2002, je lançais un signal d'alarme à ce sujet, car je voyais poindre un essoufflement généralisé dû à une inadéquation entre les ressources et les besoins dans plusieurs unités. Dans mon rapport 2003, j'ai fait état des résultats d'une vérification que j'ai effectuée sur la mobilisation des ressources humaines. Depuis la création de la Ville nouvelle, j'ai constaté que l'Administration a porté une attention spéciale à la mobilisation des employés et des employées tant au central que dans les arrondissements.

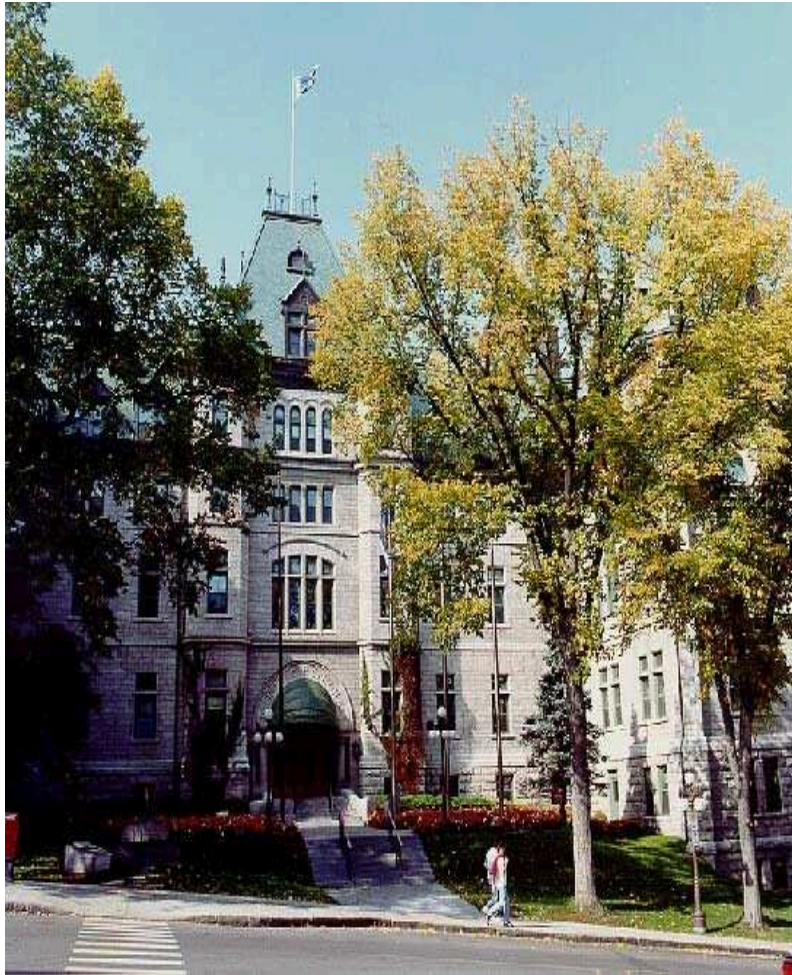


Au niveau central, on a organisé un accueil et une intégration du personnel en début de transition. De plus, on a préparé un plan stratégique et engagé une démarche d'amélioration du rendement.

Cependant, je constate que, malgré ces notes positives, la situation demeure précaire pour ce qui concerne la mobilisation des ressources humaines. En effet :

- le rôle des services au central n'a pas été défini à la suite de la décentralisation;
- la tendance à travailler d'une façon isolée persiste et il y a peu ou pas de travail d'équipe entre des services;
- la dotation des postes accuse d'importants retards, ce qui force l'engagement de personnel temporaire et a des conséquences réelles sur la productivité des unités administratives, comme l'essoufflement, l'absentéisme, etc.;
- on tarde à adopter une politique de gestion de la relève malgré l'imminence de nombreux départs à la retraite.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



CHAPITRE

1

Gestion des ressources humaines au Service de police

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004





Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	27
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	28
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	29
Planification des ressources humaines	29
Détermination de l'effectif	29
Gendarmerie	30
Enquêtes spécialisées	35
Autres divisions administratives	37
Encadrement	38
Relève du personnel clé	38
Opérations courantes	39
Gendarmerie	40
Enquêtes spécialisées	40
Temps supplémentaire	41
Dotation des postes	43
Procédure d'embauche	43
Description des emplois	43
Exigences réglementaires	43
Formation et développement	44
Plan général de formation	45
Plans particuliers	45
Gestion de carrière	46
Direction	47
Valeurs et motivation	47
Déclaration des autres emplois	48



	PAGE
ANNEXE 1 Organigramme du Service de police de la Ville de Québec	49
ANNEXE 2 Modes de patrouille	50
ANNEXE 3 Effectif du Service de police de la Ville de Québec	51

VUE D'ENSEMBLE

1.1. Le Service de police de la Ville de Québec (SPVQ) a pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique sur son territoire. À cette fin, il dispose de pouvoirs conférés par le Code pénal, différentes lois fédérales et provinciales ainsi que par les règlements municipaux.

1.2. Le SPVQ résulte de la fusion des six corps de police qui existaient sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec avant le regroupement municipal de janvier 2002. Ainsi, les corps de police de Charlesbourg, de la Régie intermunicipale de la Haute-Saint-Charles, de l'ancienne Ville de Québec, de Sillery, de Sainte-Foy et de Val-Bélair ont été réunis et opèrent dans cinq postes de quartier. Les conventions collectives de chacun des anciens corps policiers sont toujours en vigueur. Des négociations sont en cours pour fondre ces ententes de travail en une convention unique.

1.3. Aux 711 policières et policiers permanents affectés principalement aux divisions de la gendarmerie et des enquêtes spécialisées, s'ajoutent 149 civils qui unissent leurs efforts pour desservir une population de plus de 523 000 habitants répartis dans huit arrondissements. L'effectif de 860 personnes est réparti principalement entre trois grandes divisions administratives : la gendarmerie, les enquêtes spécialisées et les affaires stratégiques et administratives (Annexe 1). La Division de la gendarmerie compte près de 75 % de l'ensemble de l'effectif majoritairement composé de policiers et de policières.

1.4. À l'instar des autres ressources du SPVQ, la responsabilité de la gestion des ressources humaines est partagée entre différents intervenants. Ce sont les gestionnaires de chaque division qui sont sur la ligne d'interaction directe auprès des employés et employées. Leurs activités sont soutenues par le personnel de la Division des affaires stratégiques et administratives du SPVQ et par celui du Service des ressources humaines de la Ville de Québec.

1.5. Dans la foulée de la fusion municipale et de l'unification des différents corps policiers, un nouveau plan d'organisation policière a été approuvé par le conseil municipal de la Ville de Québec en 2003 et par le ministre de la Sécurité publique au début de 2004. Ce plan, dont la mise en œuvre est liée en partie à une nouvelle entente de travail, met l'accent sur :

- la mise en place d'une approche territoriale, notamment en ce qui a trait à l'affectation des patrouilleurs;
- l'approche par résolution de problèmes;
- le décloisonnement de la patrouille et des enquêtes ;
- la recherche d'un équilibre entre généralistes et spécialistes;
- la révision des plans de patrouille;
- une structure à quatre postes de police offrant des services similaires et desservant chacun deux arrondissements.



1.6. Pour réaliser l'ensemble des activités du SPVQ, il en a coûté plus de 90,8 millions de dollars en 2004, dont plus de 76 millions ont été versés à titre de rémunération tant au personnel policier que civil.

1.7. Un corps policier doit compter sur des membres compétents, motivés et intègres pour rendre des services de qualité à la collectivité. C'est pourquoi le nombre de membres en uniforme, la façon de les choisir, de les former, de les utiliser et de les évaluer doivent être au centre des préoccupations de la direction.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.8. La présente vérification au SPVQ a pour but de s'assurer que les ressources humaines sont gérées avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité. L'accent a été placé sur les activités clés de gestion qui concernent le personnel policier.

1.9. Le premier volet de mon intervention vise à déterminer si la démarche de planification permet d'établir le nombre de personnes nécessaires pour livrer la quantité de services requis et que, sur le plan des opérations courantes, les activités sont bien articulées.

1.10. Le deuxième volet de ma vérification concerne les activités menées pour combler les postes disponibles et a pour objet de constater si elles permettent d'obtenir les bonnes ressources en temps opportun.

1.11. Enfin, la pertinence des pratiques administratives soutenant la carrière des policiers et des policières, plus précisément celles s'adressant à la formation et à l'appréciation du rendement, ont retenu mon attention.

1.12. J'ai recueilli, dans le cadre de mes travaux, les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement ma conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Mon évaluation est basée sur des critères qui découlent de la *Loi sur la police* (L.R.Q., chapitre P13.1), les règlements afférents et sur des principes de saine gestion en matière de ressources humaines.

1.13. Les activités couvertes par ma vérification sont celles qui ont prévalu en 2004. À l'occasion, les données et informations des années antérieures ont été prises en compte. Mes travaux se sont terminés en mai 2005.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.14. Mes travaux m'amènent à conclure que l'effectif global nécessaire pour livrer des services policiers de qualité aux citoyens et aux citoyennes doit demeurer à son niveau actuel. Du côté des opérations comme telles, la Division de la gendarmerie possède les outils appropriés pour planifier ses interventions alors que celle des enquêtes spécialisées doit retoucher ses bases d'information pour mieux les planifier et les suivre. Dans les deux cas, je déplore que la répartition du travail entre les postes de police demeure hermétique et que la mise en oeuvre du plan d'organisation policière retarde.

1.15. En ce qui concerne les mécanismes administratifs en place, ceux relatifs à la dotation en personnel permettent de recruter des employés et employées compétents en temps opportun. Par ailleurs, un profil individuel plus complet doit être tracé pour dispenser une formation efficace et un virage majeur devra être apporté pour apprécier convenablement le rendement des policiers et des policières.

Planification des ressources humaines

1.16. Une planification tant stratégique qu'opérationnelle vise essentiellement à soutenir une gestion proactive des ressources. La direction doit alors bien circonscrire ses besoins en qualité et en quantité à partir d'une vision réaliste de l'avenir. Elle doit aussi adopter, pour les opérations courantes, un cadre qui favorise l'économie, l'efficience et l'efficacité.

Détermination de l'effectif

1.17. Les règles à la base de l'édification d'une planification de l'effectif exigent d'établir une adéquation entre le bassin de main-d'œuvre disponible et le nombre de personnes nécessaires pour s'acquitter de la mission confiée.

1.18. Le SPVQ n'a pas mené d'analyse spéciale pour s'assurer que la main-d'œuvre sera disponible en quantité et en qualité au cours des prochaines années. Aucun indice ne laisse présager que la source d'alimentation en nouvelles ressources humaines pourrait se tarir dans un avenir prévisible. L'alarme doit toutefois être sonnée si on considère le remplacement prévisible à plus ou moins court terme du personnel clé d'encadrement de même que les carences dans l'appréciation du rendement.

1.19. Pour ce qui est de déterminer l'effectif global requis, le plan d'organisation policière en fixe la pierre angulaire pour la Division de la gendarmerie et celle des enquêtes spécialisées. Ledit plan présente aussi les responsabilités assumées par la Division des affaires stratégiques et administratives. Voyons pour chacune de ces unités administratives, ainsi que pour leur encadrement, les fondements sur lesquels le SPVQ s'est appuyé pour estimer ses besoins en ressources humaines.



Gendarmerie

1.20. La Division de la gendarmerie offre des services de patrouille, d'enquêtes générales et de prévention afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, de maintenir l'ordre et la sécurité publique sur le territoire desservi. On y retrouve les postes de police de quartier, le soutien opérationnel incluant le service 9-1-1 de même que la gestion des opérations à mener lors des événements spéciaux.

Plan d'organisation policière

1.21. Les services rendus par un patrouilleur se distribuent sur trois grands segments. Le premier contient le temps consacré à réagir aux appels de service des citoyens et des citoyennes, le deuxième représente le temps dit proactif marqué par les opérations de surveillance et la prévention et, enfin, le dernier se rapporte aux travaux administratifs.

1.22. La démonstration du besoin en effectif présentée au plan d'organisation policière relatif à la patrouille s'inspire essentiellement d'un document émanant du Management Information Service¹. On y soutient notamment qu'un service de police efficace occupe son personnel affecté à la patrouille dans une proportion de 30 à 35 % de son temps aux appels de service. Des études plus récentes que j'ai obtenues de deux autres corps de police au Canada viennent confirmer le bien fondé de l'approche reposant sur cette partie obligatoire du travail d'un patrouilleur.

1.23. Découlant de cet énoncé et en relation avec la limite du temps d'intervention disponible, il faut considérer que plus longtemps les unités de patrouille (véhicules) sont mobilisées pour répondre aux appels de service, moins il y a de véhicules disponibles pour dispenser les autres services aux citoyens et aux citoyennes. Aussi, faut-il déduire qu'on doit avoir recours à plus de patrouilleurs si on veut qu'une proportion moins grande de leur temps soit consacrée aux appels de service.

1.24. Concernant la répartition des unités de patrouille en mode solo ou duo (un ou deux policiers ou policières), le même document signale que la décision doit s'appuyer sur la nature des appels de service sans apporter plus de précisions. Il convient de mentionner ici que, selon une nomenclature des appels de service, certaines interventions exigent par définition la présence de deux policiers ou policières alors que d'autres ne demandent qu'une seule personne.

1.25. Enfin, le document de référence attire l'attention sur le fait que le temps d'intervention moyen par appel de service est un facteur déterminant et qu'il faut tenir compte du nombre moyen de jours d'absences prévisibles pour établir l'effectif total requis.

¹ Management Information Service, Volume 16, numéro 4
International City Management Association
William Gay et Robert Bowers, avril 1984



1.26. En regard de ces éléments fondamentaux, le SPVQ a retenu les paramètres suivants :

- taux d’occupation des patrouilleurs aux appels de service entre 25 et 30 %;
- répartition variable des unités de patrouille en mode duo ou solo selon les relèves de travail (jour, soir, nuit) respectant les conventions collectives en vigueur;
- présence de cinq équipes de travail sur une base rotative;
- temps moyen d’intervention par appel de service de 41 minutes;
- taux d’absences prévisibles (vacances, maladies...) de 23 %.

1.27. En fonction de ces paramètres, le plan d’organisation policière présente différents scénarios en s’appuyant sur les données historiques alors disponibles pour les différents arrondissements de la Ville de Québec.

1.28. Ainsi, en arrêtant une répartition prédéterminée des patrouilleurs en mode duo ou solo selon les relèves de nuit, de jour et de soir, le SPVQ établit que le nombre de patrouilleurs requis peut varier entre 327 et 450 selon le taux d’occupation aux appels de service (Tableau 1).

TABLEAU 1

**NOMBRE DE PATROUILLEURS REQUIS SELON
LE PLAN D’ORGANISATION POLICIÈRE**

Taux d’occupation des patrouilleurs lié aux appels de service	Relève de nuit		Relève de jour		Relève de soir		Effectif requis
	100 %	0 %	27 %	73 %	60 %	40 %	
	Duo	Solo	Duo	Solo	Duo	Solo	
25 %	110	0	66	87	140	47	450
30 %	94	0	52	73	118	40	377
35 %	84	0	46	60	104	33	327

1.29. À partir de données historiques incluant l’année 2004 au complet, j’ai établi qu’un effectif se situant entre 337 et 465 patrouilleurs (Tableau 2) serait requis si la proportion de patrouilleurs opérant en modes duo et solo collait davantage à la nature des appels de service observés au cours des deux dernières années, soit 65 % duo et 35 % solo la nuit, 45 % duo et 55 % solo le jour et enfin, le soir, 60 % duo et 40 % solo.



TABEAU 2

NOMBRE DE PATROUILLEURS REQUIS SELON UNE RÉPARTITION BASÉE SUR LA NATURE DES APPELS DE SERVICE POUR CHAQUE RELÈVE DE TRAVAIL

Taux d'occupation des patrouilleurs lié aux appels de service	Relève de nuit		Relève de jour		Relève de soir		Effectif requis
	65 %	35 %	45 %	55 %	60 %	40 %	
	Duo	Solo	Duo	Solo	Duo	Solo	
25 %	90	23	100	62	144	46	465
30 %	78	20	82	50	120	40	390
35 %	64	19	72	43	104	35	337

1.30. En transposant les mêmes hypothèses de base et les données pour chacun des quatre postes de quartier prévus au plan d'organisation policière, j'obtiens la répartition présentée au tableau 3 ci-après.

TABEAU 3

RÉPARTITION DES PATROUILLEURS PAR POSTE DE QUARTIER SELON UN TAUX D'OCCUPATION AUX APPELS DE SERVICE DE 30 %

Poste de police de quartier	Relève de nuit		Relève de jour		Relève de soir		Effectif requis
	65 %	35 %	45 %	55 %	60 %	40 %	
	Duo	Solo	Duo	Solo	Duo	Solo	
La Cité	28	7	26	15	42	14	132
Sainte-Foy–Sillery	20	5	20	13	30	10	98
Charlesbourg	16	5	20	12	28	9	90
Haute-Saint-Charles	14	3	16	10	20	7	70
Tous les postes	78	20	82	50	120	40	390



Situation actuelle

1.31. Qu'en est-il de la situation actuelle dans chacun des cinq postes de police (le plan d'organisation policière en préconise quatre)? Les différents corps policiers qui composent toujours celui de la nouvelle Ville de Québec affichaient un total de 352 patrouilleurs en décembre 2004. Le tableau suivant en dégage la répartition pour les cinq postes de police encore en opération.

TABLEAU 4

RÉPARTITION DES PATROUILLEURS POUR LES CINQ POSTES DE POLICE EN 2004

Poste de police de quartier	Relève de nuit		Relève de jour		Relève de soir		Autres	Total
	Duo	Solo	Duo	Solo	Duo	Solo		
La Cité	30	0	26	0	30	0	51	137
Sainte-Foy–Sillery	28	0	10	20	30	0	17	105
Charlesbourg	10	0	6	4	8	2	10	40
Haute-Saint-Charles	10	0	0	10	**	**	0	20
Beauport	10	0	6	11	10	5	8	50
Tous les postes	88	0	48	45	78	7	86	352

** Pour ce poste, deux relèves de 12 heures seulement



Unités de patrouille en mode duo ou solo

1.32. Comme nous l'avons vu, mon estimation du nombre de patrouilleurs repose sur l'hypothèse que les appels de nature duo commandent la présence d'unités de patrouille en mode duo. En cette matière, le plan d'organisation respecte les conventions collectives en vigueur et va au-delà de la répartition strictement basée sur la nature des appels de service. Il demeure toutefois que ce postulat est discutable si on considère un tant soit peu les avantages et les inconvénients inhérents à chaque mode d'opération. L'annexe 2 expose les arguments en faveur de chaque mode de patrouille de même que les facteurs à soupeser dans la prise de décision de déployer des unités en mode duo ou solo. En maintenant le même nombre d'unités de patrouille en service et en adoptant les mêmes paramètres de base que précédemment, l'élimination complète des unités en mode duo, une position à l'extrême, fournirait une toute autre image comme on peut le constater au tableau suivant :

TABLEAU 5

**RÉPARTITION DES PATROUILLEURS POUR LES QUATRE POSTES DE QUARTIER
SELON UN TAUX D'OCCUPATION AUX APPELS DE SERVICE DE 30 %
ET EN MODE DE PATROUILLE SOLO SEULEMENT**

Poste de police de quartier	Relève de nuit		Relève de jour		Relève de soir		Effectif requis
	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	
	Duo	Solo	Duo	Solo	Duo	Solo	
La Cité		20		28		35	83
Sainte-Foy-Sillery		15		25		25	65
Charlesbourg		12		20		25	57
Haute-Saint-Charles		10		19		18	47
Tous les postes		57		92		103	252



Effectif requis à la gendarmerie

1.33. Sans verser dans un scénario extrême où on ne retrouverait que des patrouilleurs en mode solo, les différentes analyses m'amènent à conclure qu'un effectif total se situant entre 337 et 390 policiers et policières (à temps complet ou équivalent) serait nécessaire pour assurer la sécurité et l'ordre sur le territoire et ce, en assumant que :

- 30 % à 35 % du temps disponible des patrouilleurs est consacré aux appels de service;
- la répartition des patrouilleurs en modes duo et solo correspond à la nature des appels de service tels qu'ils sont définis actuellement;
- le travail effectué par les patrouilleurs représente ce qui est fait actuellement et non ce qui pourrait être fait.

1.34. Sur ce dernier point, les façons de faire devraient être revues afin de déterminer si elles correspondent toujours aux meilleures pratiques autant en ce qui concerne le mode (solo ou duo) que le moment d'intervention (pertinence et urgence à accorder) liés aux appels de service.

1.35. Basé sur l'information disponible et en tenant compte de ses limites, le statu quo s'impose quant au nombre de membres en uniforme dont la Division de la gendarmerie devrait disposer pour s'acquitter de sa mission de base (Annexe 3). Il serait par ailleurs utile de connaître et de suivre l'évolution du temps cumulé dans les autres segments de travail des patrouilleurs, soit celui lié au travail généré par la division (temps proactif) de même que celui consacré à l'administration.

1.36. Pour ce qui est de l'unité administrative du soutien opérationnel de la Division de la gendarmerie, le plan d'organisation policière a déjà prévu une diminution de l'effectif en place due au transfert de la responsabilité des unités de patrouille en mode solo (UPS) existantes. Ces unités vont rejoindre celles présentes dans les postes de quartier.

Enquêtes spécialisées

1.37. La Division des enquêtes spécialisées conduit des investigations relativement aux crimes majeurs et en réseau et traduit les auteurs en justice. Elle s'implique également dans divers programmes visant à contrer des activités criminelles. L'année 2004 a vu le nombre de dossiers non traités s'accumuler notamment en raison de postes non comblés et d'un fonctionnement hermétique des postes de quartier.



Plan d'organisation policière

1.38. Dans un premier temps, le plan d'organisation policière prévoit un changement important, soit l'instauration d'un groupe spécialement formé qui aurait pour mandat d'intervenir lors de situations à risques élevés. Ce groupe, composé de deux équipes de six personnes, relèverait de la Division des enquêtes spécialisées.

1.39. Dans un deuxième temps, le plan d'organisation précise que le nombre d'enquêteurs et d'enquêteuses à assigner par domaines d'activité est déterminé en respectant les recommandations de l'analyse effectuée dans le cadre de la production du rapport portant sur la mise en commun des services dans la grande région de Québec. Ce rapport, produit en 1998 avec la participation des directeurs de police de la région de Québec, présente quatre scénarios de regroupement des enquêtes sans faire la démonstration du nombre de dossiers pouvant être réglés par un enquêteur ou une enquêteuse.

1.40. Contrairement au secteur de la patrouille, il n'existe à peu près pas de référence pour aider une organisation policière à établir le nombre de dossiers pouvant être traités par un enquêteur ou une enquêteuse et, partant, d'assigner le nombre d'enquêteurs et d'enquêteuses nécessaires pour les régler. L'évolution de la criminalité, le nombre de dossiers non traités et la pression des citoyens et des citoyennes constituent actuellement les principaux facteurs d'influence.

1.41. Quoiqu'il en soit, le plan d'organisation policière propose une moyenne de dossiers pouvant être réglés par un enquêteur ou une enquêteuse en fonction des méthodes, outils et ressources disponibles au SPVQ. Ainsi, on y présente une charge variable annuelle par enquêteur ou enquêteuse (nombre de dossiers) en considérant les catégories de crimes :

- homicides, enlèvements, séquestrations et vols qualifiés : 53 dossiers;
- agressions sexuelles et violence familiale : 100 dossiers;
- fraudes et produits de la criminalité : 110 dossiers;
- vols par effraction et de véhicules, recels et incendies : 85 dossiers;
- stupéfiants et prostitution : 170 dossiers.

1.42. Il est fort délicat d'accorder un grand mérite à une telle opération mathématique outre celui de faciliter la comparaison à travers le temps pour les mêmes catégories de dossiers dans la même unité administrative. Par ailleurs, la comparaison avec d'autres corps de police serait souhaitable, mais elle devient fort hasardeuse en raison même de la précision et de la fiabilité des données compilées.



1.43. Par exemple au SPVQ, selon la source d'information consultée, les statistiques diffèrent. Les données alimentant le ministère de la Sécurité publique (DUC), les données alimentant le rapport annuel du SPVQ (GIP), et les données opérationnelles de la Division des enquêtes spécialisées ne sont pas entièrement alignées. La codification des crimes est, entre autres, à l'origine de la distorsion.

1.44. Il faut également considérer que les données recueillies ne sont pas ventilées eu égard au degré de difficulté (élevé, moyen et faible) à associer à chaque dossier (un meurtre ou d'autres crimes majeurs peuvent être résolus dans les 24 heures ou demander des heures d'investigations se répartissant sur plusieurs années).

1.45. Une réflexion, tant sur la classification des dossiers pour cumuler l'information que sur le degré de difficulté à y accoler, devrait être entreprise afin d'obtenir une base valable pour déterminer l'effectif requis et subséquemment de mesurer les résultats atteints. Le taux de criminalité devrait également être un élément important à prendre en compte surtout lorsque viendra le temps de comparer avec d'autres municipalités.

Effectif requis à la Division des enquêtes spécialisées

1.46. Le peu de consistance des bases de référence et le fait que le SPVQ n'a pas évolué dans un environnement favorable à la résolution des problèmes au cours des dernières années, m'invitent à conclure qu'il serait imprudent d'ajouter du personnel à l'effectif en place sur la seule reconnaissance d'un inventaire de dossiers non résolus. Par contre, l'ajout de personnel pour former un groupe d'intervention, tel que prévu au plan d'organisation policière, est approprié considérant le rôle de capitale nationale assumé par la Ville, mais en maintenant l'effectif total à son niveau actuel (Annexe 3).

Autres divisions administratives

1.47. Pour la haute direction et les services de soutien comme celui de la Recherche et formation de même que celui des Affaires internes et des communications, le plan d'organisation policière prévoit que l'effectif demeure dans le même ordre de grandeur (Annexe 3).

1.48. Pour ce qui est des services administratifs, le plan d'organisation policière suggère une augmentation de dix personnes mais ne fait pas la démonstration de la nécessité d'une telle augmentation. Selon les informations obtenues de la direction, le nombre de personnes affectées à la Division des affaires stratégiques et administratives est en réalité plus élevé que l'effectif affiché, puisqu'il y a des prêts de personnel des autres unités administratives du service.



1.49. Quoiqu'il en soit, le poids du soutien administratif, en relation avec l'ensemble des ressources humaines du SPVQ, représente 6,5 % (57/860). Ce ratio demeure la seule base de référence qui permet d'apprécier globalement la quantité de ressources à investir dans les activités administratives.

1.50. Ainsi, en comparant ce ratio avec quelques corps policiers des municipalités de 100 000 habitants et plus, le SPVQ se situerait dans la moyenne qui est de 6 %. Sur cette seule base et avec tous les bémols à apporter sur la nature et l'intensité des services de soutien fournis par chacun des services municipaux de police, j'invite le SPVQ à pousser plus loin sa réflexion quant au nombre de personnes à affecter à la Division des affaires stratégiques et administratives (Annexe 3).

Encadrement

1.51. Le plan d'organisation policière propose une augmentation de onze cadres policiers (capitaines) et une diminution de 28 superviseurs dont quinze lieutenants. Les postes de capitaine (personnel non syndiqué) remplacent, entre autres, les postes de lieutenant (personnel syndiqué), lesquels postes devraient être abolis dans la nouvelle structure organisationnelle.

1.52. La fonction de supervision visée par cette migration de postes est celle de responsable d'une équipe de policières et policiers assignés à un territoire. Cette fonction requiert de distribuer, superviser et apprécier le travail des patrouilleurs membres de l'équipe. Rappelons que l'équipe de patrouilleurs répond aux appels du public, fait respecter les lois et règlements, exerce des actions préventives dans le but de réduire le taux de criminalité et d'améliorer la sécurité routière.

1.53. Je considère que la situation actuelle pourrait placer un lieutenant syndiqué dans une situation conflictuelle relativement aux droits de gérance. C'est pourquoi une représentation de la direction à tout moment de la journée sur les lieux de travail m'apparaît nécessaire. La diminution nette de dix-sept postes d'encadrement et de supervision présentée au plan d'organisation policière (de 119 à 102) est conséquente aux autres actions qui y sont proposées (Annexe 3).

Relève du personnel clé

1.54. Le Rapport 2003 du Vérificateur général au conseil municipal fait état qu'il n'y a pas de cadre général pour la relève du personnel à la Ville de Québec (Partie II, chap. 5, page 108). La même situation prévaut au SPVQ.



1.55. J'observe que 29 % des 35 officiers et officières (directeurs, directrices, inspecteurs, inspectrices et capitaines) ont plus de trente ans de service, ce qui laisse poindre un important remplacement de personnel à court terme et ce, à un niveau supérieur d'encadrement (Tableau 6). La Division des enquêtes est davantage exposée aux risques à ce chapitre puisque les deux principaux dirigeants peuvent prendre leur retraite à tout moment.

TABLEAU 6

**NOMBRE D'ANNÉES DE SERVICE
DU PERSONNEL DIRIGEANT**

Années de service	Pourcentage
Plus de 30 ans	29 %
De 20 à 30 ans	40 %
Moins de vingt ans	31 %

1.56. Bien que les objectifs stratégiques du SPVQ prévoient l'élaboration d'un plan de relève, la démarche n'était toujours pas entreprise au moment de mon rapport. Compte tenu de l'imminence des difficultés, il serait opportun que le SPVQ dispose d'un plan de relève puisque le remplacement d'une personne clé exige souvent des efforts additionnels du personnel en place et le nouveau titulaire, mal préparé, risque de prendre des décisions qui sont moins empreintes d'économie ou d'efficacité.

1.57. Le problème de relève se présente avec d'autant plus d'acuité du fait que la mise en œuvre du nouveau plan d'organisation policière exigera une contribution importante du personnel clé de l'organisation.

Opérations courantes

1.58. Pour être à la hauteur de la demande de service, l'ensemble des opérations dites routinières de même que les événements spéciaux doivent s'articuler à l'intérieur d'un cadre opérationnel qui tient compte des priorités d'interventions et ce, dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Il convient de noter que l'année 2004 a été une année où la négociation de la convention de travail avec les employés et employées a drôlement conditionné la planification des opérations.



Gendarmerie

1.59. En ce qui concerne les opérations journalières, plusieurs éléments comme le calendrier de travail, l'encadrement requis et le mode d'intervention duo ou solo sont prévus par la convention collective. Une fois ces éléments introduits dans la convention de travail, la marge de manoeuvre de gestion des commandants de postes de quartier se resserre d'autant.

1.60. Au-delà du fait que les conventions de travail dictent plusieurs lignes de conduite qui sont la prérogative de la gestion, la planification opérationnelle me paraît adéquate. Basé sur des priorités annuelles d'intervention à l'égard desquelles les conseils d'arrondissement peuvent avoir leur mot à dire, un plan d'action identifie des problèmes particuliers et, lorsque nécessaire, les périodes et les secteurs problématiques. Toutefois, la mise en oeuvre des plans opérationnels se fait encore en respectant scrupuleusement les limites territoriales des cinq postes de quartier existants sous l'égide des conventions collectives en vigueur. Les gains d'efficacité et d'efficience attendus avec l'application du plan d'organisation policière se font toujours attendre en l'absence d'un corps de police unifié.

1.61. Par ailleurs, les événements spéciaux prévisibles comme le Festival d'été et le Carnaval font tous l'objet d'une planification spécifique. Pour chacun de ces événements, les responsabilités sont assignées, le mode d'intervention est consigné formellement dans un document et une analyse du déroulement des opérations est faite après coup.

1.62. Enfin, un plan de mobilisation est établi à l'égard des événements prévisibles quant à leur avènement, mais imprévisibles quant au moment précis de leur occurrence comme les manifestations spontanées. Ce plan vise à contrôler un événement avec le personnel en place et, au besoin, prévoit de faire appel à des ressources additionnelles selon le niveau de mobilisation requis. Contrairement aux événements spéciaux, aucune analyse formelle n'est faite après l'application du plan de mobilisation afin de rendre compte à la direction et de corriger, le cas échéant, le mode d'intervention.

Enquêtes spécialisées

1.63. Pour la Division des enquêtes, il n'y a pas à proprement parler de périodes plus problématiques dans l'année pour cibler ou intensifier leurs interventions. Pour ce qui est des territoires à surveiller, les zones où la vie nocturne est plus active exigent, selon la nature des enquêtes, une présence plus régulière. Par ailleurs, qu'il s'agisse de crimes majeurs ou de crimes en réseau, les événements comme tels ne sont pas prévisibles (on ne peut pas prévoir un meurtre...). Toutefois, une action plus ou moins ferme peut être maintenue à l'égard des crimes récurrents comme la prostitution ou le trafic de stupéfiants, qu'il s'agisse d'activités de prévention ou de détection.



1.64. Une année marquée par d'intenses négociations et des postes non comblés pendant une partie de l'année ont limité les interventions du personnel de la division. Ainsi, les enquêteurs et les enquêteuses ont répondu aux dossiers qui exigeaient une implication immédiate (meurtre, agression sexuelle...), restreignant du même coup les enquêtes à longue portée comme celles sur les stupéfiants. D'ailleurs, les objectifs fixés pour l'année 2004 ont placé l'accent sur les processus et non sur les résultats à atteindre comme tels, contrairement aux années antérieures où des cibles précises avaient été établies. Le modèle alors appliqué répondait davantage à une gestion axée sur les résultats et mériterait d'être réactivé.

1.65. Par ailleurs, j'ai eu des difficultés à établir le bilan de la situation des enquêtes. Combien y en avait-il au début de l'année? quel est le nombre de nouvelles enquêtes pendant l'année? combien ont été réglées? et combien il en reste à régler? sont là des questions qui demandent des recherches avant d'obtenir une réponse. Cette information, un indicateur qui devrait être disponible à tout le moins mensuellement pour bien suivre le déroulement des opérations, fait cruellement défaut.

1.66. Enfin, comme dans le cas de la gendarmerie, les opérations liées aux crimes contre la propriété sont menées en vase clos. En effet, les dossiers d'enquête ne sont pas répartis entre les enquêteurs et les enquêteuses lorsqu'il y a surcharge dans un poste de police donné, ce qui ne favorise pas le traitement efficace des dossiers.

Temps supplémentaire

1.67. Les trois dernières années ont vu des débours de près de 5 millions de dollars par année au chapitre du temps supplémentaire pour l'ensemble du SPVQ. Les heures supplémentaires proviennent principalement de la Division de la gendarmerie. Pour l'année 2004, j'ai relevé que 10 % du personnel policier a effectué plus de 25 % de son travail en temps supplémentaire. Ces heures supplémentaires représentent une rémunération additionnelle moyenne impressionnante de 22 900 \$ pour l'année.

1.68. Nonobstant le fait que des dispositions des conventions collectives apportent des contraintes à la gestion économique des heures supplémentaires, il y a lieu que la direction exerce une supervision plus rigoureuse pour minimiser les débours à ce chapitre. Cette réflexion devrait être menée également pour les congés de maladie.



Recommandations

1.69. Le Service de police doit :

- maintenir l'effectif total à son niveau actuel en attendant la révision des processus;
- procéder à l'évaluation du potentiel des ressources humaines afin de planifier la relève;
- intégrer la planification et la mise en œuvre des opérations courantes sur l'ensemble du territoire;
- dresser une analyse formelle à la suite des opérations menées dans le cadre de l'application du plan d'intervention;
- revoir l'information de gestion disponible dans la Division des enquêtes spécialisées;
- mettre davantage l'accent sur les résultats attendus pour la Division des enquêtes spécialisées;
- exercer un suivi plus rigoureux du temps supplémentaire et des congés de maladie.

Commentaires des gestionnaires, en date du 9 juin 2005

« Le Service de police ne peut s'engager à maintenir intégralement son effectif au niveau actuel. La mise en place du plan d'organisation et la planification de la relève supposent certains aménagements temporaires qui entraîneront des fluctuations momentanées de l'effectif. Il s'agit de variations transitoires qui seront autorisées par les instances appropriées et qui demeurent essentielles à l'évolution du Service de police.

Outre ces réserves, nous partageons l'à-propos des différentes recommandations formulées. D'ailleurs, divers projets rejoignant ces orientations ont déjà été entrepris, particulièrement en matière de planification de la relève et de révision de l'information de gestion à la Division des enquêtes criminelles.

La conjoncture des dernières années (nombreuses conventions collectives à administrer, changements de gestionnaires, informations de gestion non disponibles, etc.) n'a pas favorisé l'exercice d'une rigueur absolue en matière de contrôle du temps supplémentaire et des congés de maladie. Nous estimons que de nouveaux outils devront être développés et du support devra être consenti aux gestionnaires afin de permettre l'amélioration de cet aspect. »



Dotation des postes

1.70. Pour être efficace, un corps policier doit choisir des personnes qualifiées pour exercer les fonctions d'agent ou d'agent de police. Une bonne sélection de personnel consiste à retenir au départ des personnes qui possèdent la personnalité et les aptitudes qui conviennent au travail de policier ou de policière. L'embauche et la formation de recrues qui ne conviennent pas peuvent entraîner d'importants coûts improductifs.

Procédure d'embauche

1.71. En matière de dotation, ce sont les directives générales de la Ville de Québec et les conventions collectives des différents corps policiers qui encadrent la démarche de dotation exigeant ainsi une étroite collaboration entre le SPVQ et le Service des ressources humaines de la Ville.

1.72. L'examen de deux importantes activités de dotation en 2004 a démontré que la façon dont les rôles sont assumés par chacun des intervenants permet d'agir de façon concertée et cohérente. J'ai également constaté que les mécanismes et les procédures en place favorisent la sélection des meilleurs candidats et le respect du règlement sur les normes d'embauche des agentes et des agents de police municipaux. Dans le cas du concours pour combler les postes de constables temporaires, une procédure rigoureuse a soutenu leur engagement selon leur rang de qualification.

Description des emplois

1.73. Les descriptions d'emplois ne sont pas à jour. Ce sont les descriptions de l'ancienne Ville de Québec qui servent actuellement de référence au SPVQ. Dans un contexte où la direction envisage le transfert de certaines tâches à des civils (Plan d'organisation policière), il est impératif de bien définir les exigences de tous les postes à pourvoir pour que l'employeur et l'employé ou l'employée soient sur la même longueur d'onde.

Exigences réglementaires

1.74. L'article 48 de la *Loi sur la police* mentionne que, dans leur composition, les corps de police doivent favoriser une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent. Cette représentativité n'ayant pas été établie, les critères de sélection n'en subissent évidemment pas l'influence. Le Service des ressources humaines de la Ville est en attente de certaines données avant d'aller de l'avant à ce chapitre.



1.75. Par ailleurs, l'article 2 du *Règlement sur les normes d'embauche des agents et des cadets de la Sûreté du Québec et des corps policiers municipaux (LP-17)* stipule que, pour devenir agent ou agente d'un corps de police municipal, la personne doit souscrire à différentes conditions dont celle de fournir un relevé de ses empreintes digitales. Cette exigence permet, entre autres, de s'assurer que le nouvel agent ou la nouvelle agente n'a pas d'antécédents criminels. Notre examen a fait ressortir que, pour cinq des 21 dossiers de policières et de policiers engagés à titre temporaire en 2004, ce document était absent. Nonobstant l'objectif d'obtenir un portrait complet de la personne, un service de police doit donner l'exemple et être très pointilleux quant au respect des lois.

Recommandations

1.76. Le Service de police doit :

- réviser l'ensemble de ses descriptions d'emplois pour favoriser une bonne compréhension du travail à effectuer;
- définir la représentativité adéquate du milieu afin de la refléter dans la composition de son personnel;
- recueillir les empreintes digitales de tous les policiers et de toutes les policières afin de bien s'assurer qu'ils ou elles n'ont pas d'antécédents criminels.

Commentaires des gestionnaires, en date du 9 juin 2005

« Le Service de police convenait, dans son plan d'organisation, de la nécessité de revoir l'ensemble des descriptions d'emplois du personnel afin de les adapter à la réalité organisationnelle définie par ce plan, d'où notre adhésion à la recommandation formulée à cet égard.

Une démarche a été entreprise afin de régulariser tous les dossiers du personnel policier et nous assurer de la conformité de leur contenu relativement aux empreintes digitales.

L'analyse de la représentativité du milieu peut sans doute être réalisée aisément en collaboration avec le Service de la planification et du développement organisationnel de la Ville ou tout autre service qui détient les données statistiques appropriées. »

Formation et développement

1.77. Les mécanismes administratifs en usage doivent assurer le maintien et le développement des connaissances et des compétences du personnel. À cette fin, une formation générale comportant notamment la mise à jour des connaissances et des techniques doit être dispensée et une réponse doit être apportée aux besoins spécifiques de certains employés et employées.



Plan général de formation

1.78. Le SPVQ produit un plan annuel de formation répondant aux exigences de la Loi sur la police. De façon générale, les cours prévus aux plans couvrant les années 2003 et 2004 ont été dispensés et ont touché plus particulièrement les nouvelles technologies ou la mise à jour des connaissances. On n'a toutefois pas l'assurance que toutes les policières et tous les policiers concernés ont bien suivi les cours prévus.

1.79. Les plans généraux paraissent suffisants et s'inscrivent à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire globale bien identifiée. Également, le coût de chaque activité fait l'objet d'une estimation incluant les coûts encourus à l'interne.

Plans particuliers

1.80. Afin de dispenser les bons cours aux bonnes personnes, il est important de connaître le profil de formation de chaque employé ou employée de même que ses besoins particuliers liés à certains aspects de son travail qui seraient plus problématiques.

1.81. L'analyse de 41 dossiers pour l'année 2004 montre des variations importantes dans le nombre d'heures de formation dispensées à chaque policière et policier permanents, soit de huit heures à 306 heures. On remarque également que plus du tiers d'entre eux et d'entre elles ont suivi deux jours et moins de formation alors que la moyenne de ce même groupe est de 45 heures par personne. Dans la plupart des cas, les cours dispensés découlaient du plan général de formation puisque les mécanismes actuels permettent difficilement d'identifier les besoins et les intérêts particuliers de l'employé ou employée.

1.82. En effet, le système de gestion de l'information policière (GIP) ne fournit l'historique de formation de tous les policiers et de toutes les policières de la nouvelle Ville que depuis 2002 seulement. Signalons que cet historique est disponible pour les policiers et les policières à l'emploi de l'ancienne Ville de Québec pour les années antérieures à 2002, mais ce n'est pas le cas pour les policiers et les policières des autres villes fusionnées. D'autre part, les recommandations formelles du supérieur immédiat ou de la supérieure immédiate au moment de l'appréciation du rendement sont systématiquement absentes.

Recommandations

1.83. Le Service de police doit :

- s'assurer que tous les policiers et toutes les policières mettent à jour leurs connaissances et leurs techniques, notamment à l'aide d'un historique de formation;
- mettre en place les mécanismes pour connaître les besoins particuliers des employés et employées en matière de formation.



Commentaires des gestionnaires, en date du 9 juin 2005

« Le Service de police a amorcé une analyse rétrospective de la formation du personnel. Cependant, ce travail est exigeant car il nécessite l'informatisation de nombreuses données manuscrites. Le personnel de ce secteur d'activité réalise ce travail en sus des tâches régulières. Des ressources temporaires additionnelles dédiées à ce projet devraient être consenties si nous voulons le compléter à brève échéance.

À notre avis, le système d'appréciation du personnel devrait prévoir les mécanismes d'identification des besoins de formation. »

Gestion de carrière

1.84. L'évolution de la carrière d'un employé ou d'une employée ne doit pas être laissée à l'inspiration du moment. Un encadrement adéquat, couronné d'une appréciation formelle du rendement, de même que la mise à la disposition des employés et employées d'un programme d'aide sont des dispositifs qui peuvent aider les employés et employées à mieux cheminer.

1.85. La Ville de Québec rend disponible un programme d'aide à tous les membres de son personnel, incluant les policiers et les policières. Ces derniers et ces dernières y ont d'ailleurs recours lorsqu'ils le jugent approprié.

1.86. En ce qui concerne l'appréciation du rendement, malgré son utilité indéniable, cette fonction de gestion des ressources humaines est souvent bâclée, considérée peu utile et lourde administrativement. Il faut donc bien l'encadrer pour qu'elle soit efficace.

1.87. La directive relative à l'appréciation du rendement en vigueur au SPVQ me paraît adéquate et couvre bien toutes les dimensions de l'évaluation de rendement dite traditionnelle. Cette dernière approche n'est pas mauvaise en soi mais ne vise pas à orienter la contribution individuelle de chacun et chacune pour réaliser les objectifs du plan stratégique du SPVQ et de la Ville. Puisque la Ville de Québec est à mettre sur pied un programme de gestion de la performance sur la base des attentes signifiées à l'intention du personnel cadre, cette façon de faire gagnerait à être prolongée éventuellement jusqu'aux employés et employées.

1.88. Par ailleurs, l'application de la directive actuelle connaît de sérieuses ratées. Les 24 dossiers examinés démontrent qu'il n'y a pas eu d'évaluation formelle depuis 2002 pour les policiers permanents et les policières permanentes des cinq corps policiers existants. Dans plusieurs cas, il n'y a pas eu d'évaluation formelle depuis plus de cinq ans (treize cas sur 24). Il faut aussi souligner que le fait d'avoir des corps policiers distincts amène la présence de différents formulaires d'évaluation. Même si la plupart se rejoignent quant aux éléments appréciés, il n'y a pas uniformisation à ce chapitre.



Recommandations

1.89. Le Service de police doit :

- s'assurer que tous les policiers et toutes les policières font l'objet d'une appréciation formelle de leur rendement et ce, annuellement;
- faire en sorte que les éléments évalués concernant les policiers et les policières soient davantage axés sur les résultats, tout comme le personnel d'encadrement.

Commentaires des gestionnaires, en date du 9 juin 2005

« Le plan d'organisation du Service de police stipule que la définition d'un nouveau mode d'appréciation du personnel policier axé sur les résultats doit être entreprise. Il s'agit d'une condition à l'exercice du travail policier basé sur l'approche territoriale et sur la responsabilisation de chacun. Le Service de police adhère donc aux recommandations énoncées mais doit négocier la mise en place de cette nouvelle approche. »

Direction

Valeurs et motivation

1.90. Les plans stratégiques de la Ville et du SPVQ, le plan d'organisation policière et la politique de sécurité urbaine sont parmi les moyens mis à la disposition de la direction pour favoriser l'adhésion du personnel à des valeurs communes liées à la protection de la population.

1.91. De par ses fonctions, le policier ou la policière est en contact avec les citoyens et les citoyennes 24 heures sur 24. Faire respecter la loi, protéger les citoyens et les citoyennes et les soutenir lors de circonstances pénibles exigent une grande polyvalence. Détenant une place privilégiée au sein de la société, il ou elle doit être honnête, intègre et se conduire d'une façon irréprochable pour mériter le respect de ses concitoyens et concitoyennes. Le policier ou la policière doit accomplir son travail en étant poli et respectueux; il doit aussi agir avec tact tout en faisant preuve de l'autorité nécessaire sans jamais en abuser.

1.92. La fusion des différents services de police oeuvrant sur le territoire est refoulée par un conflit de travail qui perdure depuis au-delà de deux ans. Ce conflit alimente une rivalité malsaine entre certains services et est loin d'être un terreau propice au maintien des valeurs nécessaires à l'exercice de la fonction policière. J'ai pu constater que la productivité à laquelle la Ville serait en droit de s'attendre ne se dirige pas vers son plus haut niveau considérant que les opérations de surveillance et les enquêtes générales sont menées hermétiquement par chaque corps de police existant.



1.93. Le présent conflit de travail et les moyens de pression qui en découlent ne font qu'envenimer un climat qui aurait ostensiblement besoin de sérénité pour permettre l'unification des différents services de police. Un plan d'action formel est grandement nécessaire pour favoriser l'adhésion de tous aux valeurs, politiques et pratiques du SPVQ et ainsi le doter d'une nouvelle âme.

Déclaration des autres emplois

1.94. L'article 118 de la *Loi sur la police* requiert que tout policier ou toute policière qui occupe un autre emploi ou bénéficie d'un autre revenu provenant d'une entreprise doit en divulguer la nature à chaque année. Il doit également divulguer toute situation potentiellement incompatible. Les mécanismes établis par le SPVQ sont adéquats et opérationnels à ce chapitre.

Recommandations

1.95. Le Service de police doit :

- connaître le degré d'adhésion des employés et employées aux politiques et pratiques de l'organisation;
- dresser un plan d'action pour sensibiliser ses employés et employées aux valeurs qu'il préconise.

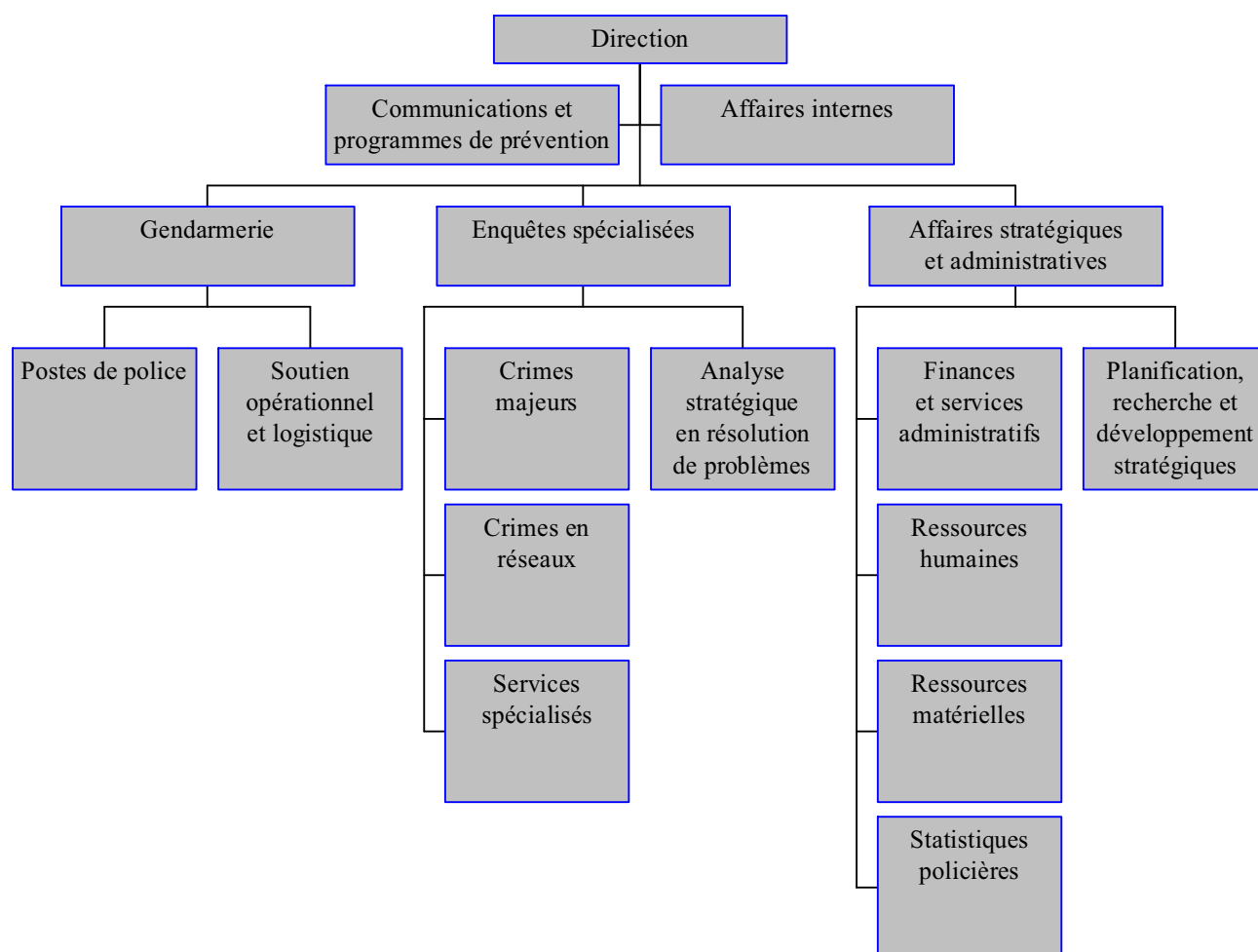
Commentaires des gestionnaires, en date du 9 juin 2005

« Avec l'appui d'autres instances municipales, le Service de police convient qu'il devra s'engager, dès que le contexte le permettra, dans une vaste campagne de sensibilisation et d'adhésion aux valeurs organisationnelles. La définition d'un plan d'action institutionnel suscitant l'engagement de chacun à une culture éthique et professionnelle devrait également être élaborée. »



ANNEXE 1

ORGANIGRAMME DU SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE QUÉBEC





ANNEXE 2

MODES DE PATROUILLE

Sujet	Avantages des patrouilles en mode duo	Avantages des patrouilles en mode solo
Sentiment de sécurité	Démonstration d'une plus forte autorité et, en cas d'attaque, le deuxième policier ou la deuxième policière peut apporter son aide	Un policier ou une policière qui agit seul prend plus de précautions, expose moins sa vie et minimise les risques de blessure
Capacité d'observation	Le premier patrouilleur peut se concentrer sur la conduite du véhicule alors que le second peut mieux surveiller les autres activités qui se déroulent à l'extérieur	Contrairement à la croyance populaire, une surveillance plus intensive est exercée puisque l'attention du patrouilleur n'est pas détournée par son compagnon de travail
Coûts	Pour un même nombre de policiers et policières, il faut deux fois moins de véhicules et d'équipements	Pour un même nombre de véhicules, il faut deux fois moins de policiers et policières. Une étude démontre même que la productivité s'en trouve augmentée
Efficacité des interventions	De plus grands risques peuvent être assumés lors de possibilité d'attaque ou lors de situation difficile, ce qui rend la patrouille plus efficace	Grâce aux moyens de communication, un deuxième véhicule peut facilement être appelé à la rescousse lorsque la situation le requiert. Également, en assumant qu'il y a deux fois plus de patrouilleurs, la couverture du territoire et le temps de réponse sont grandement améliorés
Nature des appels de service	Beaucoup d'incidents relatés dans les appels de service requièrent de facto la présence de deux policiers ou policières	La plupart des incidents requièrent la présence d'un seul policier ou d'une seule policière. Les incidents nécessitant la présence de deux policiers ou policières se produisent souvent à un moment précis de la journée ou dans un secteur déterminé

FACTEURS INFLUENÇANT LA PRISE DE DÉCISION

Le nombre de crimes majeurs dans chaque arrondissement
Le nombre d'interventions où plus d'une personne est arrêtée
Le nombre d'arrestations où il y a eu résistance physique
Le nombre d'arrestations où il a eu usage des armes
Les moyens de communication en usage (GPS, cellulaire...)
La configuration des rues, le degré de congestion de la circulation et autres barrières naturelles qui pourraient retarder ou empêcher l'intervention d'un autre véhicule de patrouille.



ANNEXE 3

EFFECTIF DU SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE QUÉBEC

Catégorie	Direction			Gendarmerie			Enquêtes spécialisées			Affaires strat. et administratives			Total		
	Réel	POP	VG	Réel	POP	VG	Réel	POP	VG	Réel	POP	VG	Réel	POP	VG
Personnel policier															
Cadre	7	5	5	23	34	34	5	7	7	2	2	2	37	48	48
Superviseur	2	1	1	66	41	41	12	12	12	2			82	54	54
Policier ou policière d'intervention															
Patrouilleur				352	377	352							352	377	352
Enquêteur				49	51	51	56	58	58				105	109	109
Autre	5	6	6	77	54	61	50	52	52	3	4	4	135	116	123
Sous-total	5	6	6	478	482	464	106	110	110	3	4	4	592	602	584
Personnel policier – total	14	12	12	567	557	539	123	129	129	7	6	6	711	704	686
Personnel civil	4	7	7	73	86	86	22	30	30	50	61	51	149	184	174
Effectif total	18	19	19	640	643	625	145	159	159	57	67	57	860	888	860

Réel	Effectif réel au 31 décembre 2004
POP	Plan d'organisation policière
VG	Selon mes analyses



CHAPITRE

2

Gestion des revenus des arrondissements



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



Table des matières

	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	57
VUE D'ENSEMBLE	57
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	58
Encadrement des activités relatives aux revenus des arrondissements	59
Perception des revenus des arrondissements	59
Systèmes de gestion des revenus	59
Respect de la réglementation	60
Tarification des activités	61
Gestion des créances à recevoir	62
Modalités des contrats de location	63
Information de gestion et reddition de comptes	63

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1. En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19)*, j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion des revenus des arrondissements de la Ville de l'exercice 2004.

2.2. Mes travaux ont porté plus particulièrement sur l'encadrement des activités relatives aux revenus des arrondissements, la perception de ces revenus, l'information de gestion produite et la reddition de comptes faite.

2.3. Mes travaux ont couvert les revenus des activités de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, ainsi que ceux résultant de l'émission des permis de construction et de déneigement. Mes travaux de vérification se sont terminés en février 2005.

VUE D'ENSEMBLE

2.4. La Ville de Québec a confié aux huit arrondissements qui la composent des compétences, pouvoirs et obligations dans les domaines suivants :

1. l'urbanisme;
2. la sécurité incendie et la sécurité civile;
3. l'enlèvement des matières résiduelles;
4. le développement économique local, communautaire, culturel et social;
5. la culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement;
6. la voirie locale.

2.5. Dans le cadre des compétences qui sont confiées aux arrondissements, des revenus sont perçus des contribuables. À ce sujet, l'article 125 de la Charte de la Ville de Québec mentionne :

« Le seul mode de tarification que peut prévoir le conseil d'arrondissement pour financer tout ou partie de ses biens, services ou activités est un prix exigé, soit de façon ponctuelle, soit sous forme d'abonnement, soit selon des modalités analogues à celles d'un abonnement pour l'utilisation du bien ou du service ou pour le bénéfice retiré de l'activité.

Il ne peut exiger des habitants et contribuables des autres arrondissements de la Ville un prix plus élevé que celui exigé des habitants et contribuables de l'arrondissement.

*Les recettes produites à la suite de l'application par le conseil d'arrondissement du mode de tarification prévu au premier alinéa sont à l'usage exclusif de ce conseil. »
(2000, c. 56, annexe II, a. 125)*



2.6. Les revenus proviennent en grande partie des activités de la culture, des loisirs et de la vie communautaire ainsi que de l'émission de différents permis, notamment de construction.

2.7. Les prévisions de revenus de l'exercice 2004 des huit arrondissements totalisent 9 787 842 \$ répartis comme suit :

Arrondissements	Budget \$
1. La Cité	858 432
2. Les Rivières	1 178 060
3. Sainte-Foy–Sillery	1 875 600
4. Charlesbourg	1 219 100
5. Beauport	1 362 283
6. Limoilou	382 538
7. Haute-Saint-Charles	890 810
8. Laurentien	2 021 019

2.8. La perception de ces revenus se fait de différentes façons, selon l'arrondissement. Certains de ces revenus nécessitent une facturation, alors que d'autres sont encaissés sans facturation. Ainsi, pour certains, la facturation est faite par la Division des revenus de la Ville de Québec qui en assure le suivi à partir des données transmises par les arrondissements. Pour d'autres, une grande partie de la facturation et de son suivi est effectuée dans l'arrondissement.

2.9. L'encaissement des revenus se fait dans les différents points de service des arrondissements.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.10. Mes travaux m'ont permis de m'assurer que la tarification en vigueur chargée aux usagers concernant les activités de loisirs et l'émission des permis de construction et de déneigement était conforme aux guides de programmation des loisirs ou aux différents règlements touchant ces activités. Également, les recettes qui ont fait l'objet de mon examen ont été déposées intégralement et comptabilisées au système Taxation, facturation, perception (TFP).



2.11. Cependant, les pages qui suivent font état de certains éléments de la gestion des revenus qui pourraient faire l'objet d'améliorations. Elles concernent la documentation des rôles et des responsabilités des principaux intervenants, l'harmonisation et la révision de la tarification d'activités de loisirs, ainsi que la comptabilisation de certaines créances à recevoir. D'autres améliorations sont également possibles à l'égard des modalités des contrats de location, de l'information de gestion et de la reddition de comptes des revenus par les arrondissements.

Encadrement des activités relatives aux revenus des arrondissements

2.12. L'encadrement des activités relatives aux revenus des arrondissements requiert que les rôles et les responsabilités des principaux intervenants soient bien définis et bien documentés. Seulement quelques arrondissements ont documenté les rôles et les responsabilités de leurs intervenants, surtout à l'égard des revenus provenant des activités de loisirs.

2.13. Ainsi, il est difficile pour la plupart des arrondissements d'avoir l'assurance que les rôles et les responsabilités de leurs principaux intervenants dans la gestion des revenus sont bien compris et bien exercés.

Recommandation

2.14. Je recommande aux arrondissements concernés de bien documenter les rôles et les responsabilités de leurs principaux intervenants dans la gestion de leurs revenus.

Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date du 5 avril 2005

« Les directeurs d'arrondissement ont pris acte de cette recommandation et s'assureront de bien documenter les rôles et responsabilités des intervenants concernés. »

Perception des revenus des arrondissements

Systèmes de gestion des revenus

2.15. L'émission des permis de construction et de déneigement se fait à partir de systèmes informatiques intégrés, soit PVQ et PDT, communs à l'ensemble des arrondissements.

2.16. Les activités de loisirs des arrondissements sont présentement gérées avec différents systèmes informatiques non intégrés, peu conviviaux ou parfois désuets, tels que Informix, Sentinelle, Olympe et VAX.



2.17. Toutefois, le conseil de ville a autorisé, le 6 décembre 2004 (CV-2004-1215), le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire à faire l'acquisition et l'implantation en 2005, au coût de 670 000 \$, d'un progiciel de gestion des loisirs intégré et interactif de manière à répondre aux besoins des arrondissements.

2.18. En ce qui a trait aux bibliothèques, le réseau se compose de 28 bibliothèques réparties dans les huit arrondissements. Certaines sont gérées par l'Institut canadien de Québec alors que les autres relèvent des arrondissements. Différents systèmes informatiques non reliés en réseau assurent la gestion de ces bibliothèques.

2.19. Le 26 janvier 2005, le comité exécutif (CE-2005-0120) de la Ville autorisait, pour avril 2005, le démarrage d'un système intégré de gestion, d'un catalogue collectif et d'une carte d'abonnement unifiée. Il est également prévu qu'une analyse des orientations et qu'un plan d'action pour la mise en commun des autres activités soient déposés au comité exécutif avant la fin de 2005. Des rapports périodiques doivent lui être communiqués concernant l'avancement des travaux.

2.20. Les arrondissements doivent poursuivre leurs démarches afin de mettre en réseau, selon les échéances prévues, leurs systèmes informatiques concernant les activités des loisirs et des bibliothèques.

Respect de la réglementation

2.21. L'arrondissement ne peut exiger des contribuables des autres arrondissements une tarification pour une activité de loisir plus élevée que celle exigée des contribuables de l'arrondissement. Cette disposition de la Charte de la Ville est respectée par l'ensemble des arrondissements et elle est clairement mentionnée dans leurs guides de programmation de loisirs.

2.22. Dans le cas des non-résidents de la Ville de Québec, les pratiques de tarification des activités de loisirs diffèrent d'un arrondissement à l'autre. Dans certains arrondissements, une tarification plus élevée est laissée à la discrétion de l'organisme producteur de l'activité alors que dans d'autres, la hausse de tarification peut être de 50 %, 100 % et même 150 %. Ce manque d'harmonisation entraîne des disparités dans le traitement accordé aux non-résidents.

Recommandation

2.23. Je recommande aux arrondissements d'examiner la possibilité d'harmoniser la tarification des activités de loisirs exigée des non-résidents de la Ville de Québec, en tenant compte, le cas échéant, des responsabilités des organismes partenaires.



Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date du 5 avril 2005

« Les directeurs d'arrondissement s'entendent et demanderont un tarif majoré à 150 % aux non-résidents. De plus, ils feront l'inventaire des pratiques qui existent présentement dans chacun de leur arrondissement afin de faire une réflexion plus poussée sur ce dossier. »

Tarification des activités

2.24. La décision de tarifier présuppose la connaissance du coût de l'activité offerte. La tarification d'une activité implique également qu'elle soit revue de façon périodique, par exemple à l'occasion de la préparation des prévisions budgétaires annuelles ou selon un calendrier déterminé, afin de s'assurer qu'elle correspond toujours à la réalité.

2.25. La tarification d'activités touchant la gestion du territoire telle que l'émission des permis de construction et de déneigement a fait l'objet d'une révision au cours de 2004. Il en a été de même pour les activités des bibliothèques en 2003.

2.26. En ce qui a trait aux activités de loisirs, la tarification de bon nombre de celles-ci n'a pas été révisée par les arrondissements et elle date, dans bien des cas, de plusieurs années. L'absence d'une révision périodique de la tarification des activités ne permet pas de s'assurer que celle-ci correspond toujours à la réalité et peut entraîner des pertes de revenus pour les arrondissements.

2.27. La tarification actuelle des activités de loisirs comporte des conditions particulières d'un arrondissement à l'autre et aussi à l'intérieur d'un même arrondissement. Ainsi, il existe, entre autres, des programmes spécifiques à des arrondissements et des rabais accordés pour les familles nombreuses, les retraités et les personnes âgées. Cette situation cause des disparités entre les tarifications chargées aux usagers.

Recommandations

2.28. Je recommande aux arrondissements :

- de revoir la tarification des activités de loisirs qui n'ont pas encore fait l'objet d'une mise à jour;
- d'harmoniser, lorsque possible, les conditions particulières de tarification pour certains usagers des activités de loisirs.



Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date du 5 avril 2005

« Les directeurs d'arrondissement sont d'accord avec cette recommandation. Leur réflexion à cet effet est déjà amorcée et un comité a été formé pour y donner suite. »

Gestion des créances à recevoir

2.29. Certains arrondissements effectuent la facturation de leurs revenus, notamment pour les activités de loisirs alors que les autres font effectuer cette facturation par la Division des revenus du Service des finances de la Ville. Dans ce dernier cas, il est important que la demande de facturation soit faite promptement, ce qui tarde parfois.

2.30. Lorsque la Division des revenus effectue la facturation pour l'arrondissement, les créances à recevoir sont soumises à des procédures de recouvrement formelles comprenant des intérêts. Les créances sont également enregistrées aux registres comptables de la Ville.

2.31. Quand la facturation des activités de loisirs est effectuée par l'arrondissement, la gestion des créances est assurée par celui-ci. Les pratiques de recouvrement diffèrent d'un arrondissement à l'autre et elles ne comportent généralement pas d'intérêts. Ces créances ne sont pas comptabilisées aux registres comptables de la Ville et elles concernent particulièrement les activités de loisirs et les bibliothèques, exception faite de celles relevant de l'Institut canadien.

2.32. Ces créances échappent ainsi au contrôle de la Division des revenus qui ne reçoit pas d'information systématique à leur sujet. Il pourrait donc survenir des pertes de revenus compte tenu que la Division des revenus n'a pas l'information pour intervenir lorsque nécessaire.

Recommandations

2.33. Je recommande aux arrondissements concernés :

- de transmettre promptement leurs demandes de facturation à la Division des revenus du Service des finances de la Ville;
- d'informer systématiquement la Division des revenus de l'état de leurs créances à recevoir.



Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date du 5 avril 2005

« Les directeurs d'arrondissement sont d'accord avec cette recommandation et feront le nécessaire pour la mettre en pratique. »

Modalités des contrats de location

2.34. Des contrats de location encadrent différentes activités de loisirs. Le contenu de ces contrats peut varier d'un locataire à l'autre et d'un arrondissement à l'autre, notamment en ce qui concerne les modalités de paiement.

2.35. Ces différentes pratiques de gestion des contrats de location causent des retards dans l'encaissement des revenus et elles ne permettent pas un traitement équitable des locataires.

Recommandation

2.36. Je recommande aux arrondissements de revoir et d'harmoniser, dans la mesure du possible, le contenu des contrats de location et plus particulièrement les dispositions qui touchent les modalités de paiement.

Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date du 5 avril 2005

« Les directeurs d'arrondissement sont d'accord avec cette recommandation mais sont conscients qu'elle demandera de faire un inventaire exhaustif de tous les contrats qui sont donnés par cette unité administrative. »

Information de gestion et reddition de comptes

2.37. L'information de gestion est essentielle à la reddition de comptes. En général, j'ai constaté que de l'information était présente ou accessible au besoin dans les arrondissements. Cependant, elle n'est pas structurée pour donner un portrait d'ensemble de leurs revenus.

2.38. Il existe un rapport sommaire mensuel émanant de la Division des revenus sur une partie des revenus des arrondissements, soit ceux de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, mais selon plusieurs arrondissements, il ne répondrait pas à leurs besoins. Dans ce contexte, il est difficile pour les arrondissements d'effectuer un suivi systématique de leurs revenus.



2.39. Des prévisions budgétaires annuelles de revenus sont préparées pour chaque arrondissement. Cependant, il n'existe qu'une reddition de comptes sommaire de ces revenus qui apparaissent de façon globale dans les états financiers de la Ville de Québec. Il n'y a pas de mécanisme particulier qui permette à chaque arrondissement de rendre compte de ses revenus.

2.40. Le rapport annuel d'activités peut s'avérer une occasion pour un arrondissement de rendre compte de ses revenus. Cependant, seulement quelques arrondissements ont produit un tel rapport en 2003, et peu d'informations sur les revenus s'y trouvaient.

2.41. En l'absence d'un mécanisme formel, l'arrondissement peut difficilement rendre compte de ses revenus.

Recommandation

2.42. Je recommande aux arrondissements de définir l'information de gestion requise pour le suivi de leurs revenus et de prévoir un mécanisme pour en rendre compte.

Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date du 5 avril 2005

« Les directeurs d'arrondissement sont d'accord avec cette recommandation mais insistent sur le fait qu'il y a un autre partenaire au dossier soit le Service des finances qui devrait leur fournir l'information de gestion nécessaire. »



CHAPITRE

3

Gestion des revenus du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy





Table des matières

	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	69
VUE D'ENSEMBLE	69
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	69
Encadrement des activités relatives aux revenus des marchés	69
Perception des revenus des marchés	70
Contrôles des revenus des marchés	70
Révision de la tarification du Marché aux puces et du Marché public	71
Location d'espaces du Marché public par des commerçants et des commerçantes	71
Information de gestion et reddition de comptes	72
COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES	72

Marché public et Marché aux puces

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.1. En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19)*, j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion des revenus de l'exercice 2004 du Marché public et du Marché aux puces de l'arrondissement Sainte-Foy–Sillery.

3.2. Mes travaux ont porté plus particulièrement sur l'encadrement des activités relatives à ces revenus, leur perception, l'information de gestion produite et la reddition de comptes faite. Mes travaux de vérification se sont terminés en février 2005.

VUE D'ENSEMBLE

3.3. La gestion du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy relève de l'arrondissement Sainte-Foy–Sillery et est sous la responsabilité de la Division culture, loisirs et vie communautaire, Section culture et vie communautaire (CLVC).

3.4. Pour la saison 2004, la gestion des marchés a été confiée à une firme externe à la suite d'un processus d'appel d'offres.

3.5. Les marchés sont en opération de mai à octobre. Selon les prévisions budgétaires 2004 de l'arrondissement, les revenus prévus étaient de 342 000 \$, soit 117 000 \$ pour le Marché public et 225 000 \$ pour le Marché aux puces.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Encadrement des activités relatives aux revenus des marchés

3.6. Selon l'appel d'offres, le mandat confié à la firme externe pour la gestion du Marché public et du Marché aux puces prévoyait les dispositions suivantes :

- « - *de faire appliquer la réglementation relative au Marché public et au Marché aux puces de Sainte-Foy;*
- *de promouvoir la venue de nouveaux produits sur le marché public;*
- *d'améliorer la visibilité des marchés en développant, avec le Bureau des communications, de nouveaux outils de promotion et de marketing;*
- *de poursuivre l'amélioration de l'aspect visuel des sites;*
- *de procéder à l'engagement, la supervision et l'évaluation du personnel, en collaboration avec la direction de l'arrondissement Sainte-Foy–Sillery. »*



3.7. L'appel d'offres énonce le mandat confié à la firme externe mais il ne spécifie pas les obligations de la firme quant à la façon d'assurer la gestion des activités, notamment en ce qui a trait à l'information de gestion à produire, la fréquence du dépôt des recettes, le suivi des activités et la nature de la reddition de comptes à faire.

3.8. En l'absence de tels éléments de gestion, il est difficile pour la Division CLVC de s'assurer que les revenus des marchés sont gérés adéquatement.

Recommandation

3.9. Je recommande à la Division CLVC de déterminer les obligations de la firme externe pour la gestion du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy.

Perception des revenus des marchés

Contrôle des revenus des marchés

3.10. Selon les documents qui m'ont été fournis, les revenus des marchés, pour la saison 2004, se sont élevés à 402 386,53 \$, soit 159 371,53 \$ pour le Marché public et 243 015,00 \$ pour le Marché aux puces. En fin de janvier 2005, il y avait encore 3 725,09 \$ à percevoir à l'égard des revenus du Marché public.

3.11. La Division CLVC ne fait pas le rapprochement des dépôts bancaires avec les données produites par le système informatique du Marché aux puces et avec les reçus manuels émis par le Marché public. Cette conciliation lui permettrait de s'assurer que les recettes sont déposées intégralement.

3.12. De plus, j'ai constaté à quelques reprises qu'au cours de la saison 2004, les recettes des marchés n'avaient pas été déposées régulièrement. Ainsi, des dépôts ont été effectués à la fin de janvier 2005, plus de trois mois après la fin des activités.



Recommandations

3.13. Je recommande à la Division CLVC :

- d'effectuer, pour la saison 2004, la conciliation des dépôts bancaires avec les données produites par le système informatique du Marché aux puces et avec les reçus émis par le Marché public ;
- de recouvrer les sommes non encore encaissées pour la saison 2004 à l'égard du Marché public ;
- de s'assurer que les recettes des marchés sont déposées régulièrement.

Révision de la tarification du Marché aux puces et du Marché public

3.14. La tarification pour la location d'espaces au Marché aux puces a fait l'objet d'une révision par l'arrondissement en 2004. Celle relative à la location d'espaces au Marché public pour les producteurs et les productrices a été revue en 2004 par la Ville. La tarification de la location d'espaces au Marché public pour les commerçants et les commerçantes a également été haussée sans toutefois faire l'objet d'une approbation par la Ville.

Recommandation

3.15. Je recommande à la Division CLVC de faire approuver la nouvelle tarification du Marché public à l'égard des commerçants et des commerçantes.

Location d'espaces du Marché public par des commerçants et des commerçantes

3.16. La tarification imposée aux commerçants et aux commerçantes du Marché public se compose d'un taux minimum et d'un taux en fonction du nombre de pieds carrés occupés.

3.17. Je n'ai pu m'assurer de l'exactitude des montants réclamés aux commerçants et aux commerçantes. Le seul document sur lequel s'appuie le montant du loyer perçu est le reçu émis au commerçant ou à la commerçante, sans information spécifique justifiant le montant exigé de celui-ci ou de celle-ci.

Recommandation

3.18. Je recommande à la Division CLVC de documenter les loyers exigés des commerçants et des commerçantes pour la location d'espaces au Marché public.



Information de gestion et reddition de comptes

3.19. La reddition de comptes doit s'appuyer sur une information adéquate. Il est donc important de définir des exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes.

3.20. La Division CLVC n'a pas défini d'exigences spécifiques en cette matière et l'information disponible est fragmentaire. Elle est donc privée d'information de gestion qui pourrait lui permettre d'assurer un suivi adéquat des revenus et de rendre compte du mandat confié et plus particulièrement des revenus des marchés.

Recommandation

3.21. Je recommande à la Division CLVC de définir ses exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes et d'exercer un suivi rigoureux des revenus du Marché public et du Marché aux puces.

COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES, EN DATE DU 4 MARS 2005

« Nous avons pris connaissance du projet de rapport daté du 17 février résultant de votre vérification concernant la gestion des revenus du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy que vous nous avez transmis et nous désirons vous informer que nous sommes d'accord avec les recommandations que vous formulez dans celui-ci. Des actions précises ont d'ailleurs déjà été mises en œuvre par notre Division afin de rencontrer vos recommandations.

La plupart de ces actions seront applicables dès la saison 2005. Nous avons ainsi entrepris avec le Service des affaires juridiques de la Ville les démarches nécessaires afin de modifier le règlement de tarification du Marché public de Sainte-Foy pour y inclure la tarification exigée aux commerçants et aux commerçantes. De plus, le mandat de gestion pour la saison 2005 ayant été accordé au même gestionnaire qu'en 2004, nous procéderons, dans les prochaines semaines en collaboration avec celui-ci, à la conciliation des dépôts bancaires avec les données du système informatique du Marché aux puces et avec les reçus émis par le Marché public de Sainte-Foy pour la saison 2004. Nous avons aussi prévu recouvrer les sommes non encore encaissées pour la saison 2004 dans les plus brefs délais possibles.



Nous nous sommes également entendus avec le gestionnaire afin que la facturation des loyers perçus en 2005 auprès des commerçants, ces commerçantes, des producteurs et des productrices comporte l'information complète relative à la justification des montants exigés, et ce, conformément à la nouvelle politique de tarification qui sera adoptée ce printemps par la Ville de Québec. La location des espaces pour les commerçants fera l'objet d'un bail de location avec chacun de ceux-ci et un document clair de facturation, bien identifié à la Ville de Québec et faisant référence au bail de location, sera réalisé et imprimé au cours des prochaines semaines.

Parmi les outils de gestion que nous comptons développer au cours des prochains mois, un procédurier complet couvrant l'ensemble des opérations des marchés et notamment les procédures de facturation et de dépôt bancaire sera rédigé afin d'assurer la pérennité des mesures mises en œuvre au cours de l'année et un nouveau logiciel de gestion du marché aux puces sera également implanté ce printemps.

Enfin, la demande de soumission concernant le mandat de gestion des marchés pour la saison 2006 sera explicite quant aux exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes auxquelles devra satisfaire le futur mandataire. Toutefois, pour 2005, le gestionnaire actuel s'est engagé à produire à la Division des rapports mensuels couvrant les principaux aspects des opérations des marchés, dont notamment la gestion des revenus.

Soyez assuré que nous considérons grandement les recommandations que vous avez identifiées concernant la gestion des revenus des marchés. Nous sommes toutefois en mesure de vous confirmer la bonne foi de tous les intervenants dans ce dossier et de leur volonté à mettre en œuvre rapidement toutes les mesures nécessaires afin d'appliquer la même rigueur et la même transparence dans la gestion des marchés que la Division des loisirs, de la culture et de la vie communautaire applique régulièrement dans l'ensemble de ses activités. »



CHAPITRE

4

Gestion documentaire



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	79
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	80
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	81
Accessibilité légale du public aux documents d'un organisme public	81
Protection des renseignements personnels et des documents confidentiels	82
Sauvegarde de l'intégrité et de la pérennité des informations	83
Respect du principe de provenance ou respect des fonds	84
Calendrier de conservation	84
Gestion intégrée des documents (GID)	84
Accessibilité facile et rapide aux documents actifs et semi-actifs	85
Conservation et diffusion des documents inactifs	86
Gestion efficiente des documents détenus par la Ville	88
Ressources humaines	88
Ressources matérielles	89
COMMENTAIRES DU GESTIONNAIRE	90
ANNEXE Gestion documentaire à la Ville de Québec	92

VUE D'ENSEMBLE

4.1. La gestion des ressources documentaires créées et reçues par une organisation dans le cadre de ses activités constitue un secteur indispensable, voire indissociable, de son administration. Le fonctionnement régulier de toute unité administrative génère des informations de toute nature fixées sur divers supports, tels le papier et la pellicule ou encore tout autre support électronique, magnétique, optique sans fil ou autres. Ces informations s'inscrivent dans le déroulement quotidien des opérations, aident à la prise de décision à quelque niveau hiérarchique que ce soit et sont porteuses de droits et d'obligations. Finalement, ces informations témoignent de la pérennité de l'administration municipale.

4.2. À la Ville de Québec, la gestion des ressources documentaires, qui relève de l'autorité de la greffière, est confiée à la Division de la gestion des documents et des archives (division). De plus, depuis le 1^{er} janvier 2002, en succédant aux droits et obligations de la Communauté urbaine de Québec et des anciennes municipalités fusionnées, la nouvelle Ville est devenue responsable de la gestion des documents laissés par tous ces organismes publics en vertu de la *Loi sur les archives* et également confiés à la garde de la division. En outre, cette division participe à la cogestion de la réserve muséologique de la nouvelle Ville avec le Service de la culture.

4.3. L'ensemble des documents et des archives ainsi regroupés a été évalué à près d'un million et demi de dossiers actifs, semi-actifs et inactifs. Alors que les dossiers actifs d'usage courant, soit ceux qui demeuraient indispensables au soutien et au maintien des activités, ont été répartis dans les nouvelles unités administratives, les dossiers semi-actifs, dont la valeur administrative, financière et légale était encore en vigueur et donc susceptibles d'être utilisés occasionnellement, ont été regroupés en 2003 dans un centre de documents semi-actifs (CDSA), rue D'Estimauville. Pour leur part, les dossiers inactifs se devaient d'être divisés entre ceux qui étaient devenus inutiles à l'administration municipale et qui devaient être détruits et ceux qui demeuraient toujours pertinents pour la recherche historique, tant à des fins internes qu'externes.

4.4. L'ampleur et la complexité de la masse documentaire en cause, la diversité des modes de traitement de ces documents provenant de 15 organismes publics distincts due à la variété des pratiques archivistiques en usage dans ces derniers, l'existence de supports variés et ce, en plus de l'obligation d'assurer la poursuite des opérations courantes de gestion, ont posé de nombreux défis à la nouvelle équipe responsable.



4.5. En effet, plusieurs lois encadrent à des degrés divers la gestion documentaire de la Ville. Citons la *Loi sur les cités et villes*, la *Charte de la Ville de Québec*, la *Loi sur les archives*, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès), le *Code civil du Québec*, la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (Loi concernant le cadre juridique) et la *Loi sur le droit d'auteur*.

4.6. À ces exigences légales, s'ajoute aussi le souci de maintenir un haut niveau de service tant aux fonctionnaires qu'aux citoyens, citoyennes, chercheurs et chercheuses externes. Finalement, toutes les interventions, visant à la fois à traiter les documents des 15 anciennes administrations et à gérer ceux de la nouvelle Ville, se devaient de respecter les principes et pratiques archivistiques reconnus pour assurer l'intégrité et la pérennité des ressources informationnelles de la Ville, garantissant ainsi leur valeur de preuve tant juridique qu'historique.

4.7. Il importe enfin de se rappeler que la gestion documentaire d'un organisme apporte, certes, des solutions concrètes et immédiates à la gestion des informations qu'il génère dans le cadre de ses activités, mais qu'en plus elle préserve sa mémoire pour les générations futures. À l'aube de son 400^e anniversaire, la Ville de Québec, site du Patrimoine mondial, ne saurait rester indifférente au progrès de son programme de gestion documentaire, gage de la constitution de son patrimoine documentaire historique.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.8. En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources en matière de gestion documentaire à la Ville de Québec dans la foulée de la réorganisation de cette gestion consécutive à la fusion des 15 organismes municipaux intervenue le 1^{er} janvier 2002. Pour les fins de mon analyse, j'ai considéré la situation qui prévalait jusqu'en mai 2005.

4.9. Mes travaux porteront plus particulièrement sur les activités de gestion documentaire sous l'angle du respect des lois applicables et de la qualité du service aux usagers, qu'ils soient fonctionnaires, citoyens, citoyennes, chercheurs ou chercheuses externes de même qu'au regard de l'application des principes et pratiques archivistiques généralement reconnus.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

4.10. Depuis l'enclenchement du processus de fusion municipale, la division a dû gérer le mécanisme complexe du transfert de juridiction et de l'intégration des dossiers de 15 organismes municipaux tout en s'assurant du fonctionnement continu de toutes les unités administratives de la nouvelle Ville. De même, elle a développé tous les instruments nécessaires à la mise en œuvre et à la poursuite du programme de gestion documentaire de la Ville de Québec. Cette tâche a été conduite avec succès.

4.11. Par contre, puisque la gestion des informations produites sur support traditionnel a atteint son rythme de croisière normal grâce à l'implantation d'applications technologiques appropriées, il devient absolument nécessaire de reconnaître le nouveau défi que pose la gestion intégrée des documents qui oblige à traiter ensemble les données analogiques et les données numériques plus récentes.

4.12. Toutefois, quelques commentaires s'imposent et invitent à une réflexion quant aux façons de faire en matière :

- d'accessibilité légale du public aux documents d'un organisme public,
- de protection des renseignements personnels et des documents confidentiels,
- de sauvegarde de l'intégrité et de la pérennité des informations,
- d'accessibilité facile et rapide aux documents actifs et semi-actifs,
- de conservation et diffusion des documents inactifs,
- et de gestion efficiente des documents détenus par la Ville.

Accessibilité légale du public aux documents d'un organisme public

4.13. Dans une recherche évidente de transparence et d'imputabilité, la société s'est donné des lois qui favorisent l'accès aux documents publics et ce, dans le respect des renseignements personnels et confidentiels. C'est dans cet esprit que la *Loi sur l'accès*, énonçant que «*Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public*», pose la première responsabilité de la Ville eu égard aux documents qu'elle conserve. Elle doit exercer cette responsabilité à l'égard de l'ensemble de ses documents conservés sur quelque support que ce soit. La Division accès à l'information et soutien aux arrondissements est chargée d'assumer cette responsabilité.

4.14. La principale raison d'être d'un programme de gestion documentaire est de faciliter l'accès aux informations de tout organisme. Sa première application, qui distingue selon leur utilité administrative les dossiers actifs, semi-actifs et inactifs, entraîne un partage des responsabilités en matière de gestion de l'accès aux dossiers.



4.15. Dans la nouvelle Ville de Québec, la consultation des dossiers actifs et semi-actifs relève de chacune des unités administratives qui les a créés puisqu'ils recèlent des informations de gestion utiles à la conduite des opérations courantes et qu'ils colligent les droits et obligations administratives, financières, voire légales, de la Ville.

4.16. Dans le cas des dossiers semi-actifs des anciennes organisations, soit ceux qui demeurent encore sujets de tels droits et obligations, c'est la division qui en assure l'accès et ce, par le biais des unités qui sont présentement responsables des activités similaires à celles qui ont généré ces documents avant la fusion.

4.17. Enfin, l'accessibilité aux dossiers inactifs non traités et aux archives historiques est entièrement placée sous la responsabilité de la division.

4.18. Par contre, la Ville de Québec n'a pas encore élaboré à l'intention de ses fonctionnaires un guide d'application de cette loi dans lequel sont précisés le partage des responsabilités afférentes dans la fonction publique municipale et les modalités de traitement des demandes des citoyens et des citoyennes.

Recommandation

4.19. La Ville doit se doter d'une politique et de procédures d'accès à ses documents administratifs pour guider son personnel lors des demandes de consultation tant en provenance de l'interne que de l'externe. Cette politique doit tenir compte de la *Déclaration de services aux citoyens* qui précise les attitudes d'ouverture que doivent manifester les fonctionnaires dans le cadre de leur interaction avec le public.

Protection des renseignements personnels et des documents confidentiels

4.20. Dans l'application de la *Loi sur l'accès*, la Ville doit assurer la confidentialité des renseignements personnels qu'elle détient tout en favorisant l'accès à ces renseignements aux personnes concernées. Elle doit également protéger la confidentialité de certains documents administratifs de nature préparatoire ou encore ceux qui ont un caractère juridique, économique ou technique. Dans cette foulée, une formation appropriée doit être donnée aux fonctionnaires qui sont appelés à transiger avec les citoyens et les citoyennes. La Division accès à l'information et soutien aux arrondissements est chargée d'assumer ces responsabilités.



4.21. La division a joué ici un rôle prépondérant par la mise en place de mesures pouvant garantir à la fois l'accès et la protection des documents municipaux. D'une part, l'application électronique « *Gestion virtuelle* » permet de signaler les restrictions applicables à chacun des dossiers actifs lors même de leur création. Par ailleurs, à la suite des fusions municipales, les milliers de dossiers semi-actifs et inactifs transférés au Centre de documents semi-actifs ont été identifiés sur des formulaires de transfert pour en permettre le repérage ultérieur. Or, conformément aux pratiques archivistiques, l'existence de restrictions à la consultation de ces dossiers a été consignée sur chacun de ces formulaires.

4.22. Quant aux fonds et séries de documents historiques touchés par de telles restrictions, ils sont identifiés dans les instruments de recherche accessibles aux chercheurs et aux chercheuses et dans un ouvrage préparé à l'intention du personnel de référence *Propositions de restrictions d'accès par séries et fonds d'archives* rédigé en 1988 et remanié en 1997.

4.23. Toutefois, si des moyens existent pour signaler les restrictions à la consultation, comme les données inscrites dans « *Gestion virtuelle* », les formulaires de transfert et les instruments de recherche archivistiques, la Ville ne s'est pas encore donné une politique sur les critères qui justifient l'inscription et la durée de telles restrictions, comme l'existence de renseignements nominatifs ou confidentiels de nature légale, financière, scientifique ou technique.

Recommandations

4.24. Afin de prévenir les conséquences légales de la divulgation inappropriée de données protégées par la Loi sur l'accès, je recommande que la Ville se dote d'une politique et de procédures en ce sens.

4.25. Je recommande également la mise sur pied d'un programme de formation adéquat pour en informer son personnel et lui permettre d'être vigilant et rigoureux, non seulement lors des demandes de consultation de ses documents, mais aussi au moment de l'inscription des restrictions appropriées sur les instruments mis en place par la division, de même que lors de la communication intégrale ou partielle de ces documents aux chercheurs et aux chercheuses.

Sauvegarde de l'intégrité et de la pérennité des informations

4.26. La Ville doit assurer l'intégrité des informations qu'elle génère ou qui lui sont confiées. Elle doit mettre en œuvre des procédés qui garantissent que ces informations demeurent complètes et significatives afin de servir de soutien administratif fiable et probant lors même de leur copie ou transfert et ce, notamment à l'égard des données électroniques. Elle doit également assurer la pérennité des informations dont elle a la charge tout au long du cycle de vie de celles-ci pour satisfaire aux exigences de la recherche tant administrative qu'historique.



4.27. L'intégrité et la pérennité des informations contenues dans les documents découlent de l'application de trois mesures : le respect du principe de provenance ou respect des fonds, l'application du calendrier de conservation qui détermine la durée de conservation active et semi-active des documents et leur mode de disposition finale, soit leur destruction ou leur conservation permanente et, finalement, la gestion intégrée des documents tant analogiques que numériques générés par l'administration.

Respect du principe de provenance ou respect des fonds

4.28. De même que chaque entité municipale constitue une personne juridique singulière, autonome et indivisible, de même les archives qu'elle a produites et qui révèlent son existence et ses activités doivent constituer un fonds d'archives distinct. Les quinze organismes municipaux fusionnés et la nouvelle Ville de Québec ont donc créé autant de fonds d'archives comprenant, selon les cas, des documents actifs, semi-actifs et inactifs. Lors de la fusion, qui marquait la fin de l'existence juridique des premiers et la naissance juridique de la seconde, l'application de ces principes archivistiques a été dûment observée, faisant en sorte que chaque ensemble documentaire constitue un fonds unique, illustrant de la sorte l'originalité de chacun de leur créateur.

Calendrier de conservation

4.29. La division a préparé un nouveau calendrier uniforme pour la nouvelle Ville qui bonifie les calendriers de conservation déjà approuvés par le ministère de la Culture et des Communications pour chacun des anciens organismes municipaux. Ce calendrier, qui répond à tous les critères d'excellence reconnus dans la profession, vient d'être approuvé par le conseil municipal en vue de son approbation finale par la ministre de la Culture et des Communications dans quelques mois, ce qui lui conférera force légale. Toutefois, le nouveau calendrier de conservation ne recouvre pas les données numériques issues des applications bureautiques et des systèmes électroniques développés dans la Ville.

Gestion intégrée des documents (GID)

4.30. La gestion intégrée des documents (GID) vise à créer une synergie entre le système de gestion des documents portés par les supports traditionnels, tels que le papier et le microfilm (données analogiques), et la gestion des documents électroniques (données numériques), tous susceptibles de conservation permanente et porteurs de preuve tant dans un cadre juridique que de recherche historique. Il est démontré par plusieurs auteurs que la GID apparaît déjà incontournable dans une administration qui se veut moderne et novatrice et qu'elle constitue à terme une source d'économies considérables.



4.31. Bien que participant activement aux travaux du comité permanent des utilisateurs (CPU) et de plusieurs groupes de travail placés sous l'égide du Service des technologies de l'information et des télécommunications, le rôle de la division demeure circonstanciel malgré ses responsabilités et ses compétences à l'égard de l'application des lois afférentes à la gestion documentaire intégrée.

Recommandation

4.32. Je recommande que la Ville crée un organe de concertation pluridisciplinaire relevant de la Direction générale en vue de mettre en œuvre les mesures propres à l'établissement de la gestion intégrée des informations analogiques et numériques qu'elle génère et ce, particulièrement en matière de classification, d'accès, de conservation, de diffusion, voire de copie ou de transfert de ces informations. Cet organe de concertation doit inclure, entre autres, la division et le Service des technologies de l'information et des télécommunications.

Accessibilité facile et rapide aux documents actifs et semi-actifs

4.33. La Ville doit s'assurer que l'on puisse retracer avec un maximum d'efficacité les informations utiles à la poursuite de ses opérations courantes et au processus de prise de décision. Elle doit veiller à retracer particulièrement celles qui sont essentielles à l'exercice de ses droits et obligations ou ceux de tiers avec qui elle entretient des relations.

4.34. Cette accessibilité est de deux ordres : accessibilité intellectuelle et accessibilité physique. La première découle de l'application d'un plan de classification dans un contexte de gestion intégrée des documents. La seconde dépend des modalités de conservation et de consultation de ses documents qu'ils soient d'ordre analogique ou numérique.

4.35. La *Loi sur l'accès* impose à tout organisme public l'obligation de posséder une liste de classement de ses documents pour en faciliter le repérage. Présentement 469 627 dossiers actifs sont répartis dans les unités administratives de la Ville. Or, seule une classification uniforme, logique et cohérente permet de retracer rapidement les dossiers ainsi créés qu'ils soient d'ordre analogique ou numérique.

4.36. Dans la nouvelle Ville, la classification des dossiers actifs est réalisée selon les exigences du *Manuel de classement des documents actifs* mis à jour en février 2004, au moment même de leur ouverture et ce, à l'aide de l'application informatique « *Gestion virtuelle* » implantée dans tous les postes de classement. Comme le calendrier de conservation évoqué au point précédent, le manuel de classement répond à tous les critères d'excellence habituellement reconnus en archivistique.



4.37. Comme le calendrier de conservation, le plan de classification ne couvre pas les dossiers de nature électronique, soit les données numériques colligées par la Ville dans le cadre de ses applications bureautiques, de la constitution de ses banques de données et de la gestion de ses courriels. Par ailleurs, l'accessibilité aux dossiers semi-actifs des anciennes organisations, tous transférés au CDSA, est assurée par la consultation des bordereaux de transfert qui accompagnent chacune des 21 345 boîtes les renfermant de même que par divers instruments de recherche réalisés avant ou après la fusion.

4.38. Enfin, en ce qui concerne leur accessibilité physique, les dossiers actifs sont accessibles dans l'environnement de travail qui les détient alors que les dossiers semi-actifs peuvent l'être soit au CDSA même, soit dans les bureaux administratifs à la suite de leur rapatriement occasionnel par le personnel concerné.

4.39. Le déclasserement et le transfert vers le CDSA de la masse documentaire des anciennes villes et la mise en opération d'un guichet unique d'accès aux dossiers semi-actifs et inactifs sur le site Intranet de la Ville furent effectués de façon efficiente et efficace.

Conservation et diffusion des documents inactifs

4.40. Conformément à la *Loi sur les archives* et à la *Politique de gestion des documents inactifs des organismes publics* qui en découle, la Ville doit aménager des lieux de conservation et de recherche appropriés pour ses archives historiques. Au surplus, elle doit adopter des pratiques de préservation, de conservation et de diffusion reconnues.

4.41. La Ville doit avoir mis en place des mesures transitoires pour rendre disponibles les documents inactifs des anciennes organisations n'ayant pas encore fait l'objet de traitement et de description.

4.42. Comme je l'ai déjà mentionné, les documents inactifs – soit les documents qui n'ont plus de valeur administrative, légale et financière effective – sont appelés à être départagés entre ceux qui seront éventuellement détruits et ceux qui seront conservés en permanence à cause de leur valeur historique, témoignant ainsi aux yeux de l'histoire de l'existence et des activités des entités municipales qui les ont créés. En plus des milliers de documents iconographiques, cartographiques et audiovisuels, la Ville détient actuellement 228 525 dossiers inactifs. Toutefois, leur traitement accuse un retard significatif évalué à 43 années/personne. Encore ici, il convient de préciser que ce nombre ne comprend pas les dossiers sur support électronique.

4.43. Les archives historiques de la Ville proviennent d'abord des documents produits par les entités municipales fusionnées. En outre, la Ville conserve 94 fonds d'archives de provenance privée dont l'acquisition et le traitement font l'objet d'un moratoire.



4.44. L'accès aux archives historiques traitées et décrites se fait à l'aide de plus de 250 guides, répertoires, inventaires ou index de même qu'avec la nouvelle application « *Archives virtuelles* » qui enregistre les versements de ces documents historiques.

4.45. Les archives historiques de la Ville sont conservées au Complexe Jacques-Cartier qui présente les caractéristiques les plus avancées en matière de conservation et de préservation d'archives, selon les conclusions d'une étude récente financée par le Conseil canadien des archives. Toutefois, la configuration des lieux obligera à en conserver une partie au CDSA où il faudra aménager des espaces sécuritaires propices à la conservation de tels biens patrimoniaux, voire à leur sauvegarde en cas de sinistre.

4.46. Actuellement, tant les fonctionnaires que les chercheuses et les chercheurs désireux de consulter les archives historiques peuvent se présenter au Complexe Jacques-Cartier ou encore dans leur arrondissement respectif. Cette pratique entraîne la sortie de ces archives historiques, documents originaux, hors de la division. Cette façon de faire, rare dans la profession qui n'admet la sortie d'archives historiques que pour des fins de reproduction et d'exposition ou sur ordonnance judiciaire, devrait être réévaluée en lui privilégiant la transmission de documents par photocopie ou par voie numérique seulement.

4.47. Par ailleurs, la diffusion pour fins d'expositions, de publications et de réalisations audiovisuelles, tels les reportages, les films, etc. est abondamment développée par la division. À cet égard, on a relevé le prêt de plus de 1 000 pièces d'archives pour la seule année 2002-2003.

4.48. Toutes ces activités sont de nature à développer un intérêt nouveau pour les archives et la recherche historique, mais elles m'apparaissent encore trop modestes en regard des moyens de diffusion technologique qui sont disponibles. Ainsi, il y aurait lieu de s'interroger sur l'absence de la division sur les grands réseaux de diffusion archivistique canadien et québécois de même que sur l'absence d'un site Internet qui lui soit propre, dédié à la mise en valeur des archives municipales de Québec et susceptible d'augmenter le nombre de ses utilisateurs externes.

4.49. De même, il faut déplorer la présence beaucoup trop discrète de la division dans les aires d'accueil du Complexe Jacques-Cartier qu'elle partage avec la Bibliothèque Gabrielle-Roy.

Recommandation

4.50. Les préoccupations nouvelles à l'égard des archives électroniques encore trop souvent absentes des pratiques actuelles de la division, de même que la nécessaire actualisation de ses directives et procédures en matière d'acquisition, de traitement, de conservation et de diffusion de ses documents m'amènent à recommander que la Ville se dote d'une politique de gestion documentaire sur l'ensemble de ses documents actifs, semi-actifs et inactifs ainsi que sur ses archives historiques.



Gestion efficiente des documents détenus par la Ville

4.51. La division doit utiliser au mieux les ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles mises à sa disposition pour remplir son mandat à l'égard de la gestion documentaire et ce, de manière à ce que toutes les unités administratives municipales contribuent à l'atteinte de cet objectif.

4.52. Les compétences de son personnel, appuyé par des normes professionnelles et de rendement reconnues, des locaux et équipements appropriés à cette mission et le recours aux technologies de l'information développées dans ce secteur d'activité sont autant de critères qui favorisent une gestion efficiente des documents et des informations qu'ils contiennent.

Ressources humaines

4.53. Les critères que j'ai retenus à l'égard des ressources humaines affectées à la gestion documentaire ont été rencontrés. Le personnel dispose des compétences requises pour assumer ses tâches et n'hésite pas à faire appel aux technologies favorisant l'efficacité des opérations. Toutefois, ce n'est que tout récemment que la direction s'est donné concrètement des objectifs qui déterminent les attentes du personnel et des indicateurs de performance. Par contre, elle n'a pas encore déterminé les différents rapports de gestion nécessaires à une reddition de comptes appropriée de ses opérations.

4.54. Avant la fusion, les anciennes organisations consacraient 33,5 postes à leur gestion documentaire. La nouvelle Ville a réduit progressivement ce nombre à 22 postes permanents et elle a engagé des ressources occasionnelles pour faire face à des opérations massives de déclasserment des dossiers dans les anciennes organisations, à leur intégration uniforme dans les nouvelles unités ou à leur transfert ordonné au CDSA et à quelques projets de numérisation de séries documentaires davantage utiles aux opérations courantes dans quelques arrondissements.

4.55. Ce personnel a produit plusieurs outils de gestion dont le plan général de classification pour l'ensemble des fonds d'archives gérés par la Ville, le guide de classement de ses documents actifs et le calendrier de conservation qui vient d'être agréé par les autorités. Les ensembles documentaires sont également décrits selon des pratiques d'avant-garde dans le milieu archivistique, telles les applications électroniques « *Gestion virtuelle* » et « *Archives virtuelles* ». Ces descriptions obéissent à des procédés uniformément reconnus au Canada et diffusés dans les *Règles de description des documents d'archives* (RDDA).



4.56. Le personnel a également recours à plusieurs autres applications informatiques pour la conduite normale de ses opérations. Qu'il s'agisse de traitement de textes, de constitution de bases de données à des fins statistiques ou autres, de chiffriers ou même de partage d'informations dans l'Intranet municipal ou l'Intranet privé. Il ne fait aucun doute qu'il possède les connaissances professionnelles et l'aptitude d'esprit propres à répondre aux développements incontournables des technologies de l'information de même qu'à susciter, voire à entretenir, les collaborations appropriées.

Ressources matérielles

4.57. La division exerce ses activités dans trois locaux : au Complexe Jacques-Cartier, au Centre des documents semi-actifs et à la réserve muséologique située sur la rue Saint-Jean. Le Complexe Jacques-Cartier accueille, outre la salle de recherche dotée des instruments de recherche idoines et des appareils de consultation appropriés, les bureaux du personnel et les entrepôts les mieux équipés en matière de préservation d'archives historiques. Il importait à la direction de la division de maintenir ses services d'accueil et de référence aux archives historiques à proximité de la population.

4.58. Le CDSA constitue la clé de voûte de la conservation des dossiers retirés des unités administratives parce qu'ils ne sont plus utiles à leur gestion courante. Ce nouvel aménagement des plus modernes et dotés d'équipements performants et sécuritaires pour assurer son fonctionnement quotidien fait déjà l'envie d'autres services d'archives qui ont pu le visiter. Outre ses vastes capacités de rangement (plus de 30 000 boîtes) il dispose d'ateliers où pourront être menées les futures campagnes de numérisation de documents, des équipements propres à la conservation des microfilms et des supports numériques de même que d'une salle de travail pour les fonctionnaires désireux d'y consulter des documents.

4.59. Les capacités d'entreposage de ce centre sont déjà utilisées à 70 % après seulement trois ans d'utilisation de sorte qu'il est prévu qu'il sera plein en 2009 plutôt qu'en 2018. Il importera donc d'accélérer le traitement des documents inactifs (6 930 boîtes) qui permettrait de détruire plus de 90 % de cette masse documentaire, de compléter l'aménagement du magasin 3 pour recevoir les futurs transferts de dossiers semi-actifs de la Ville et, surtout, de développer un programme massif de numérisation. Cette numérisation favorisa la consultation en ligne par le personnel, voire même par les citoyens et les citoyennes dans le cas des séries qui ne comportent pas de restriction d'accès.



Recommandations

4.60. Je recommande que la division accélère son programme de traitement des documents inactifs afin de prolonger la durée utile de son Centre de documents semi-actifs.

4.61. Je recommande également que soit définie l'information de gestion nécessaire à une reddition de comptes appropriée de la gestion documentaire en s'inspirant de ce qu'ont produit les organisations internationales, canadiennes ou québécoises oeuvrant dans ce secteur d'activité.

COMMENTAIRES DU GESTIONNAIRE, EN DATE DU 20 JUIN 2005

« Nous avons pris connaissance le 13 juin 2005 du projet de rapport de vérification d'optimisation des ressources sur la gestion documentaire à la Ville de Québec.

Au cours de sa lecture, nous constatons que le Vérificateur général a bien cerné les multiples facettes de ce « secteur indispensable, voire indissociable » de l'administration.

Dès le départ, un groupe de travail sur la gestion des archives de la nouvelle Ville a été constitué en 2001. Ce groupe a élaboré les orientations souhaitables, à partir d'une analyse rigoureuse de la situation de la gestion des archives dans les quinze organismes publics regroupés; le rapport final de ce groupe a été déposé le 7 novembre 2001. La détermination et la concertation de ce groupe auront permis d'atteindre une performance étonnante à l'intérieur de délais très courts.

Malgré les contraintes importantes, les lois applicables ont pu être respectées, sans négliger pour autant, la qualité du service aux usagers internes et externes.

Maintenant, le Service du greffe et des archives prône une approche intégrée de ses trois divisions à l'égard de la protection des renseignements personnels, de la numérisation, du classement des dossiers et de la formation à dispenser. Il vise ainsi à favoriser une perspective élargie du rôle de la gestion des documents et des archives.

Dans cette foulée, nous sommes en accord avec la recommandation « ... d'un organe de concertation pluridisciplinaire relevant de la Direction générale en vue de mettre en oeuvre les mesures propres à l'établissement de la gestion intégrée des informations analogiques et numériques ... ». La Division gestion des documents et des archives pourra ainsi contribuer à l'avancement de ce dossier névralgique.



Il est juste d'indiquer que le déclassé et le transfert vers le CDSA des documents des anciennes villes ainsi que la mise en opération d'un guichet unique d'accès aux dossiers semi-actifs et inactifs sur le site Intranet de la Ville furent effectués de façon efficiente et efficace. Cependant, il y a lieu également d'observer les effets extrêmement positifs qu'ont eu ces interventions ainsi que le degré de satisfaction démontré par la clientèle.

En ce qui concerne la section 3.5 de votre projet « Conservation et diffusion des documents inactifs », elle figure déjà parmi les objectifs de la division. Le traitement des inactifs a été évalué par la division à 43 années/personne. Ce traitement a été identifié comme une source d'économie potentielle pour l'organisation. Les contraintes budgétaires de la Ville n'ont pas permis de dégager les sommes nécessaires à l'accélération du traitement de ces documents, expliquant le retard significatif que vous remarquez. Également, comme vous le soulignez : « Avant la fusion, les anciennes organisations consacraient 33,5 postes à leur gestion documentaire. La nouvelle Ville a réduit progressivement ce nombre à 22 postes permanents... ».

D'autre part, la sortie de documents originaux d'archives historiques, hors de notre supervision, sera résolue de façon permanente, par la mise en place progressive d'un processus de numérisation à la Ville. Plusieurs intervenants doivent toutefois se joindre à l'élaboration de ce procédé. De surcroît, nous croyons qu'il ne faut pas minimiser l'importance des dossiers qui ont dû être traités par la division avec la mise en place d'une ville nouvelle dont, entre autres, ceux de la centralisation des archives historiques et de la mise en place d'un CDSA. Cet équipement novateur (CDSA) est fondé sur un partenariat public/privé et aura permis de dégager les espaces nécessaires au parc immobilier de la Ville pour répondre aux besoins pressants des autres services.

Il nous semble ainsi opportun de mettre en évidence les divers travaux qui n'ont pu être encore menés à terme en raison de leur complexité et du contexte identifié à votre rapport.

À partir des attentes signifiées et de rapports trimestriels, nous croyons être en mesure de répondre adéquatement à la recommandation d'une reddition de comptes appropriée pour la gestion documentaire. »



ANNEXE

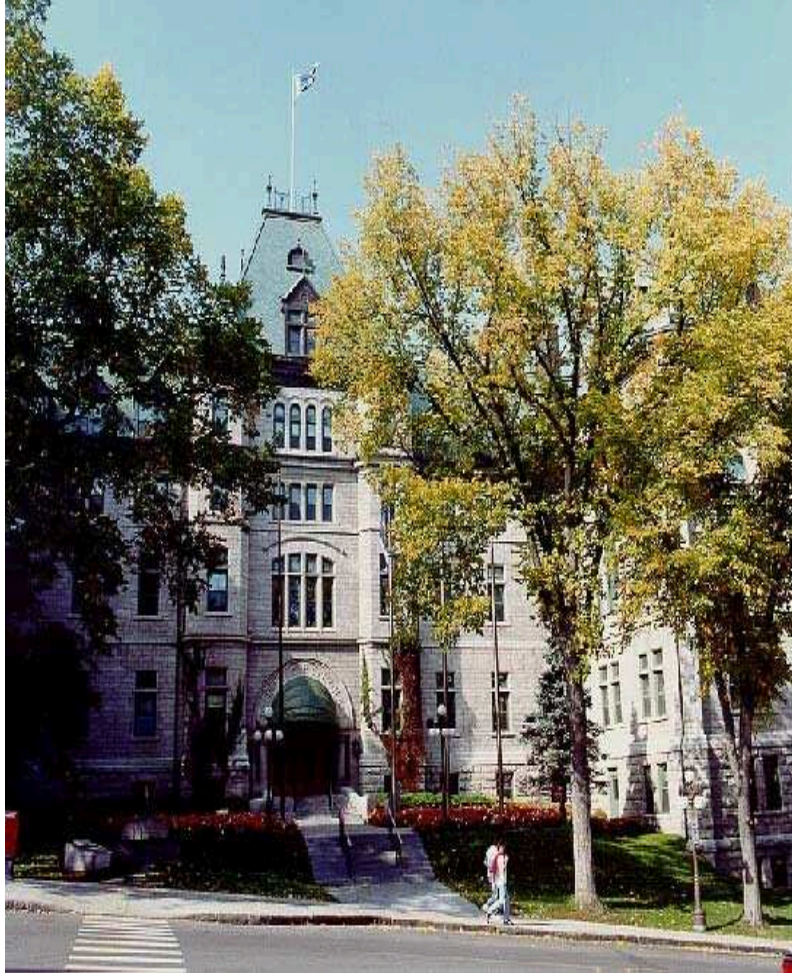
GESTION DOCUMENTAIRE À LA VILLE DE QUÉBEC			
Date	Documents actifs	Documents semi-actifs	Documents inactifs
Décembre 2001	427 708 dossiers	477 634 dossiers ou 19 105 boîtes	129 503 dossiers ou 5 180 boîtes
Total des dossiers au 31 décembre 2001: 1 034 845 dossiers			
2002-2005 Déclassement		465 231 dossiers ou 18 609 boîtes déclassés (dont 13 807 boîtes en 2002 et 2003)	
2002-2005 Destruction		409 231 dossiers ou 16 369 boîtes détruits	
Avril 2005	242 127 dossiers de nature homogène saisis par type de dossiers (factures, employés et employées, etc.) ²	533 634 dossiers ou 21 345 boîtes au CDSA	173 250 dossiers ou 6 930 boîtes de documents inactifs non triés au CDSA
	227 500 dossiers de nature hétérogène et dont 90 890 sont saisis dans <i>Gestion virtuelle</i> ^{3 4}		55 275 dossiers ou 2 211 boîtes d’archives historiques dont la conservation est permanente, dont 913 boîtes au Complexe Jacques- Cartier.
Total des dossiers en avril 2005 : 1 231 786 dossiers			

² Les dossiers de la Cour municipale et des Services juridiques sont en attente de saisie.

³ Ce nombre augmente tous les jours au rythme des saisies par le personnel. On peut considérer que le nombre de saisies hebdomadaires est de l'ordre de plus de 500 dossiers.

⁴ Ces quantités de dossiers actifs ne comprennent pas les dossiers en format électronique, tels que le Grand Livre comptable par exemple.

PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



CHAPITRE

5

Taux global de taxation

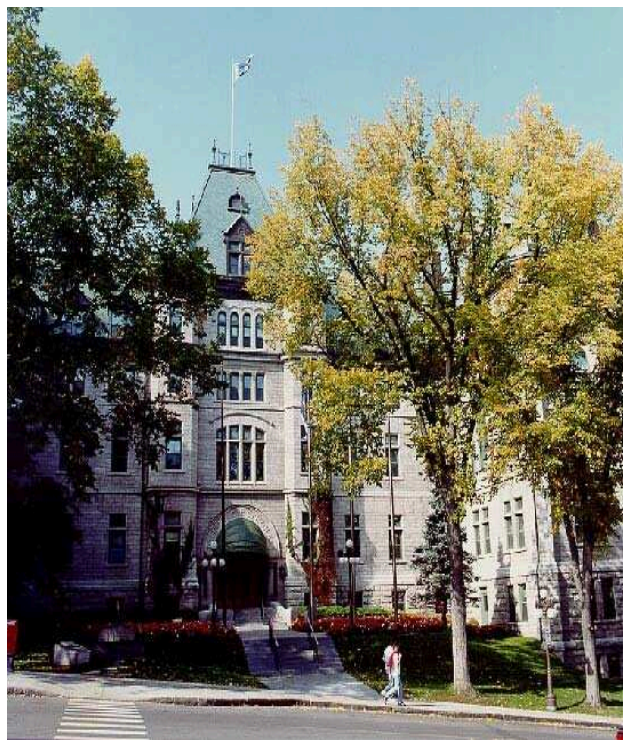




Taux global de taxation

5.1. J'ai effectué une vérification du calcul du taux global de taxation qui doit être établi en conformité aux règlements adoptés en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1). Ce taux est utilisé dans le calcul des paiements tenant lieu de taxes s'appliquant aux immeubles d'institutions gouvernementales du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.

5.2. Ma vérification m'a permis d'émettre un rapport sans réserve sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004.



CHAPITRE

6

Rémunération des élus municipaux



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

Rémunération des élus municipaux

6.1. J'ai vérifié la rémunération et les indemnités versées au maire, aux conseillers et conseillères, ainsi que la contribution à leur fonds de pension.

6.2. Au terme de mon examen, je peux conclure que ces traitements sont conformes à la Loi sur le traitement des élus municipaux et au règlement adopté par la Ville à cet égard.



CHAPITRE

7

Autres vérifications



7.1. En ma qualité de vérificateur général, je suis appelé à émettre des opinions de conformité sur le respect de dispositions législatives ou réglementaires applicables à des domaines d'activité municipale. Une partie de ces travaux me sert à appuyer les opinions émises sur les états financiers.

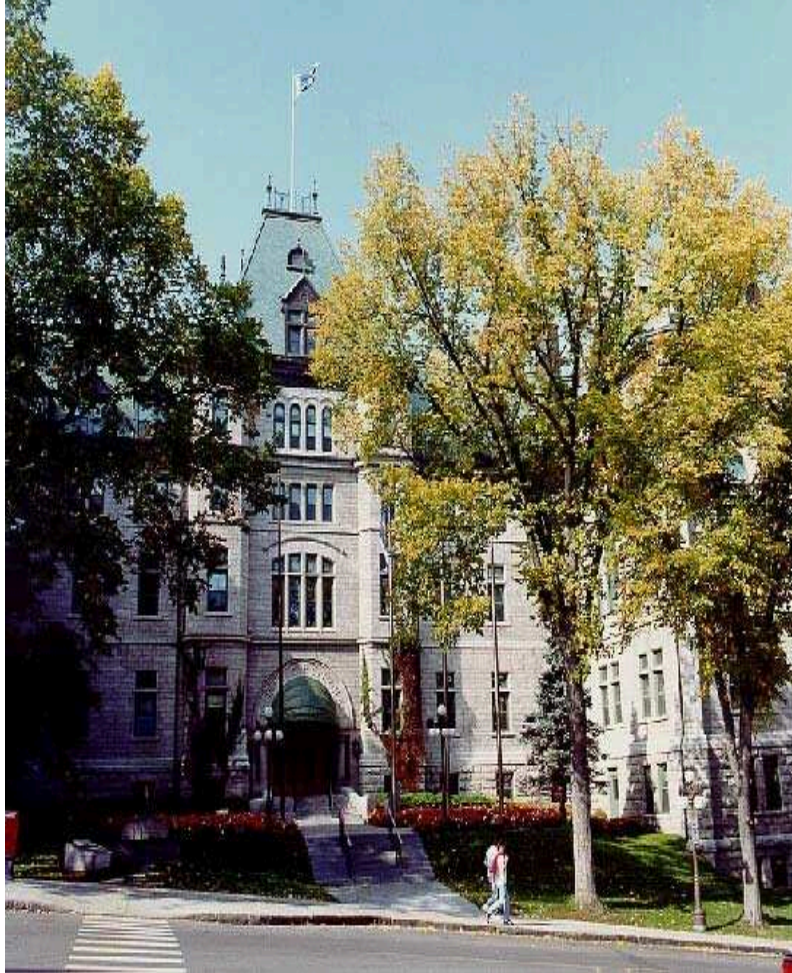
7.2. J'ai procédé à la vérification statutaire des rapports ou états spéciaux suivants et j'ai émis à leur égard des opinions sans restriction sur leur conformité :

- rapports sur les demandes de remboursement par la Ville de Québec à l'intérieur des programmes suivants :
 - Revitalisation des vieux quartiers;
 - Intervention en habitation logement abordable Québec (volet privé);
 - Rénovation Québec;
 - Infrastructures-Québec;
 - Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD);
- rapport sur l'établissement du prix de vente de la vapeur de l'incinérateur.

7.3. De plus, je me suis assuré, par des vérifications périodiques ou ponctuelles, de la conformité de certaines opérations de la Ville et de ses organismes. Les travaux les plus importants effectués dans ce secteur de la vérification sont les suivants :

- vérification et suivi des autorisations légales et du contrôle en vigueur sur les règlements pour les activités d'investissement;
- suivi des procès-verbaux des différentes instances de la Ville et d'organismes municipaux.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



CHAPITRE

8

États financiers de la Ville et des organismes



INTRODUCTION

8.1. La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

8.2. Cette vérification doit être effectuée selon des normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des pratiques et des conventions comptables suivies et une appréciation d'ensemble des états financiers.

ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DES ORGANISMES

8.3. J'ai procédé à la vérification des états financiers de la Ville et de vingt organismes. Pour ces états, j'ai émis des rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines des entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

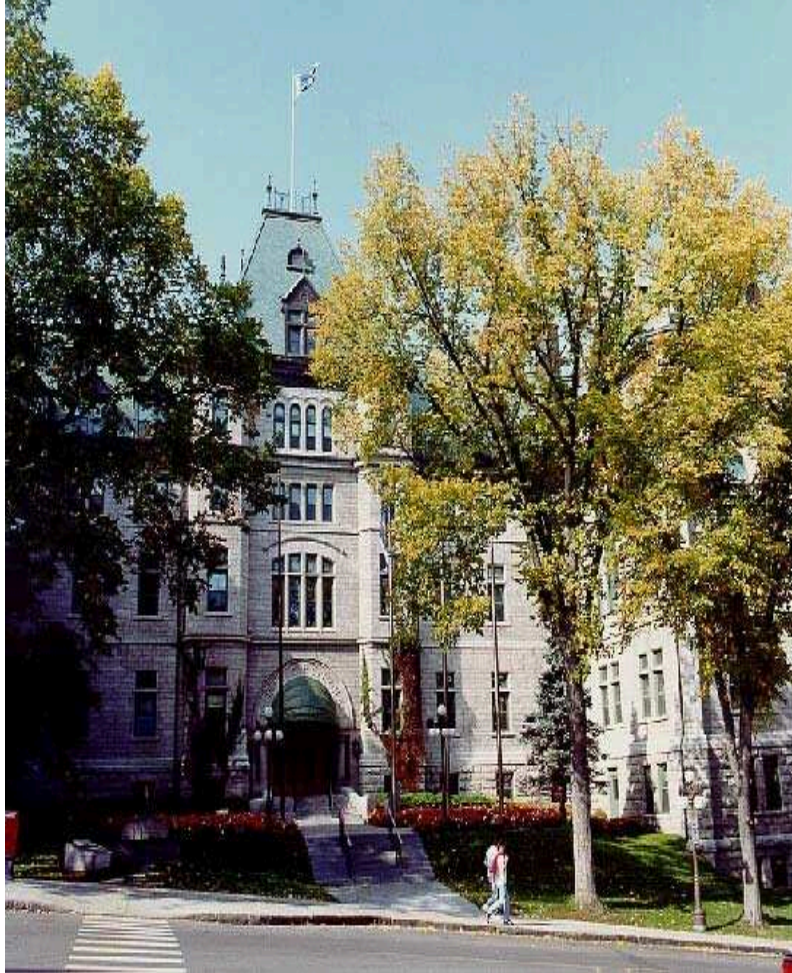
8.4. Voici la liste des organismes dont j'ai vérifié les états financiers :

- Centre local de développement de Québec;
- ExpoCité;
- La Société municipale d'habitation Champlain;
- Office municipal d'habitation de Québec;
- Treize conseils de quartier;
- Société de transport de Québec (RTC);
- Société municipale d'habitation et de développement Champlain;
- Transport adapté du Québec métro inc.

8.5. J'ai également procédé à la vérification des états financiers des autres entités suivantes :

- Caisse du Régime de retraite de la Ville de Québec et ses six filiales en propriété exclusive;
- Régime de retraite des salariés de Habitation Grande-Allée;
- Société des jeux mondiaux policiers pompiers Québec 2005.

PARTIE V



SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



CHAPITRE

9

Systèmes d'information de gestion de la Société de transport de Québec (RTC)



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

MANDAT

9.1. J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2003 auprès du Réseau de transport de la Capitale (RTC). Les travaux de vérification s'étaient terminés en juillet 2003.

9.2. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du rapport du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'année 2002. Les travaux de vérification visaient alors à s'assurer que le RTC avait mis en place des systèmes d'information lui permettant de bien gérer ses ressources financières, matérielles, humaines et informationnelles.

9.3. Les résultats de mon suivi sont basés sur les déclarations des gestionnaires et le contenu de documents qu'ils m'ont fournis.

CONCLUSION GÉNÉRALE

9.4. Mon suivi révèle que plusieurs actions concrètes furent accomplies pour remédier aux problèmes soulevés à l'époque. Ainsi, sur les dix recommandations formulées en 2003, cinq ont été appliquées, des progrès satisfaisants furent notés pour trois d'entre elles, alors que pour les deux autres, les progrès réalisés sont jugés insatisfaisants.

Suivi budgétaire et contrôle des frais d'exploitation des unités administratives

9.5. Le conseil d'administration est maintenant informé du suivi budgétaire exercé par la Direction générale.

Coûts d'entretien des véhicules

9.6. Les coûts historiques d'entretien de chaque autobus, en pièces, sont mieux connus maintenant alors que ceux en main d'œuvre ne sont qu'estimés. Selon les informations reçues, la situation décrite sera améliorée par l'implantation d'un nouveau logiciel d'entretien des véhicules dont la mise en application est prévue pour 2006.

9.7. Une bonne partie du parc d'autobus fait maintenant l'objet d'un entretien préventif basé, soit sur le kilométrage ou soit sur l'analyse des huiles usées.

9.8. Les coûts de réusinage des pièces sont basés de plus en plus sur des données réelles et les décisions d'opportunité sont facilitées par la comparaison de ces coûts par rapport aux coûts de remplacement.



Gestion des ressources humaines

9.9. Selon les informations obtenues, le taux d'absentéisme n'a pas connu d'amélioration et les causes n'ont pas encore été déterminées. Par contre, le RTC connaît maintenant les coûts reliés à l'absentéisme.

Gestion des technologies

9.10. Le RTC a mis en place un comité de coordination des technologies de l'information afin de s'assurer de l'intégration des systèmes et du respect du cadre de gestion.

9.11. Le RTC prévoit maintenant, dans les coûts de ses projets, les ressources requises pour remplacer les gens de l'interne affectés à des projets informatiques. Le RTC a ajouté en 2002 un coordonnateur en développement informatique.

Partenariat avec la Ville et ses organismes

9.12. Le projet de révision des normes de desserte et de performance a débuté en 2004. Le travail en cours consiste à revoir la méthodologie et à tester divers critères d'évaluation. Les critères de performance sont encore ceux approuvés en 1992 par l'ancienne Communauté urbaine.



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Suivi budgétaire et contrôle des frais d'exploitation des unités administratives Le conseil d'administration doit être informé systématiquement du suivi budgétaire exercé par la Direction générale.	X			
Coûts d'entretien des véhicules Les coûts historiques de l'entretien de chacun des autobus, en pièces et main d'œuvre, doivent être mieux connus. Des plans d'entretien préventif des autobus doivent être établis et réalisés. Les coûts sur le réusinage des pièces mécaniques doivent être basés sur des données réelles.		X	X	
Gestion des ressources humaines La Direction des ressources humaines doit accélérer davantage la réalisation de son mandat sur les causes du taux d'absentéisme élevé pour le personnel chauffeur et celui de l'entretien et sur les coûts supplémentaires qui en découlent pour la Société.		X		
Gestion des technologies Le RTC doit s'assurer que le cadre de gestion pour gérer ses nombreux projets soit suivi rigoureusement. Le RTC doit s'assurer qu'il possède à l'interne les ressources humaines nécessaires pour procéder à l'implantation et au suivi des nouveaux systèmes informatiques.	X			



État des recommandations (suite)

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Partenariat avec la Ville et ses organismes				
Le RTC doit demander au Service de police de la Ville de Québec des efforts supplémentaires pour assurer le respect des voies réservées par les automobilistes.	X			
Le RTC doit s'assurer davantage que les besoins et les exigences du transport en commun soient pris en compte dans l'aménagement de nouveaux quartiers ou dans la rénovation urbaine.	X			
Le RTC doit réviser les critères de performance approuvés en 1992 par l'ancienne Communauté urbaine.			X	



CHAPITRE

10

Gestion des activités d'ExpoCité



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

MANDAT

10.1. J'ai procédé au suivi de la vérification de la gestion des activités d'ExpoCité effectuée en 2001. Les travaux de vérification s'étaient terminés en juin 2001.

10.2. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 1 du tome 2 du rapport du Vérificateur de La Ville de Québec pour l'année 2000. Les travaux de vérification visaient alors à déterminer jusqu'à quel point la gestion des activités d'ExpoCité était faite en accordant le souci qu'il convenait à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

10.3. Les résultats de mon suivi sont basés sur les déclarations des gestionnaires et le contenu de documents qu'ils m'ont fournis.

CONCLUSION GÉNÉRALE

10.4. Mon suivi révèle qu'une seule de mes recommandations fut appliquée et une autre ne le fut que partiellement.

Mission, orientations et objectifs

10.5. ExpoCité est en accord avec la recommandation du vérificateur général, mais reconnaît qu'il appartient à la Ville de modifier son statut juridique.

Coûts des activités et leur rentabilité

10.6. La direction a amélioré son information de gestion sur ses coûts et sur la rentabilité de ses opérations en obtenant des informations qui lui permettent de comparer sa performance avec d'autres organismes similaires. Toutefois, elle n'a pas fait les études nécessaires pour établir des critères de performance pouvant être utilisés dans la conduite de ses opérations.

Encadrement de la gestion des ressources humaines

10.7. ExpoCité reconnaît que la gestion de ses ressources humaines serait facilitée si une plus grande autonomie de gestion lui était accordée.



Information de gestion et reddition de comptes

10.8. ExpoCité a publié des rapports annuels informant sur sa gestion en 2002 et 2003. Toutefois, l'information contenue dans ces rapports devrait être plus complète et plus détaillée.

10.9. ExpoCité ne publie pas encore des états financiers qui informeraient davantage sur ses opérations.



État des recommandations

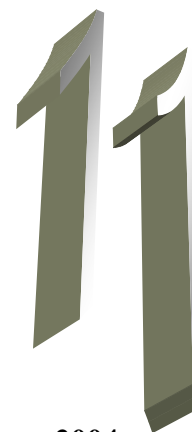
	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Mission, orientations et objectifs Donner à ExpoCité un statut juridique correspondant davantage à la nature de ses activités commerciales, ce statut devant lui permettre de mieux définir sa mission et ses objectifs stratégiques et opérationnels.				X
Coûts des activités et leur rentabilité La direction doit parfaire son information de gestion sur ses coûts et sur la rentabilité de ses opérations en obtenant des informations qui lui permettront de comparer sa performance avec d'autres organismes similaires. La direction doit faire des études nécessaires pour établir des critères de performance pouvant être utilisés dans la conduite de ses opérations.	X			X
Encadrement de la gestion des ressources humaines ExpoCité doit revoir l'affectation et la gestion des ressources humaines nécessaires à la conduite efficiente et efficace de ses opérations.				X
Information de gestion et reddition de comptes ExpoCité doit donner davantage d'informations sur sa gestion et publier, à cet égard, un rapport annuel à l'intention du conseil municipal et de ceux intéressés par ses activités. ExpoCité doit publier des états financiers plus significatifs qui informent davantage sur ses opérations.		X		X



CHAPITRE

11

Contrôles exercés sur les stocks



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

MANDAT

11.1. J'ai procédé au suivi de la vérification que j'ai effectuée en 2002 sur les contrôles exercés sur les stocks. Les travaux de vérification s'étaient terminés à l'automne 2002.

11.2. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 8 du tome II du rapport du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'année 2002. Ma vérification a porté principalement sur les contrôles d'accès aux magasins, sur les procédures de réception et de sortie de la marchandise et sur la qualité des prises d'inventaire.

11.3. Les résultats de mon suivi sont basés sur les déclarations des gestionnaires et le contenu de documents qu'ils m'ont fournis.

CONCLUSION GÉNÉRALE

11.4. Mon suivi révèle que sur les cinq recommandations émises, seulement deux ne furent qu'appliquées alors qu'une autre connaissait des progrès satisfaisants.

11.5. Des améliorations ont été apportées entre autres aux contrôles sur la réception et la sortie des marchandises ainsi que sur les prises physiques d'inventaire en fin d'année de tous les magasins. De plus, des contrôles d'accès plus restrictifs furent établis pour les différents magasins. Toutefois, aucune suite n'a été donnée à l'élaboration d'un plan de vérification des inventaires et la mise en place d'un manuel de procédures sur la gestion des stocks.



État des recommandations

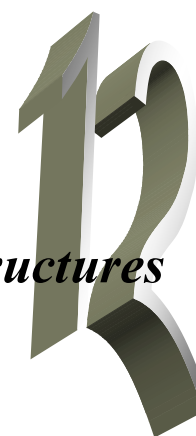
	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Accès physiques aux magasins Des contrôles d'accès plus restrictifs doivent être établis pour les magasins et les cours d'entreposage devraient être situées près des magasins afin d'y effectuer un meilleur contrôle.		X		
Réception et sortie des marchandises La saisie de la réception et de la sortie des marchandises doit être effectuée au fur et à mesure et les pièces justificatives supportant la sortie des stocks doivent être conservées pour s'y référer au besoin.	X			
Prises d'inventaire Un plan de vérification des inventaires doit être implanté pour effectuer des décomptes périodiques afin de réviser l'ensemble des inventaires en cours d'année, de déceler les marchandises désuètes et s'en départir. Le contenu de tous les magasins doit être inventorié en fin d'année afin de mettre à jour le système permanent et ainsi, mieux supporter le montant qui apparaît à ce titre dans les états financiers de la Ville.	X			X
Manuel de procédures sur la gestion des stocks Afin d'assurer une gestion uniforme et adéquate des stocks, un manuel de procédures doit être mis en place afin d'établir les contrôles nécessaires à leur bonne gestion.				X



CHAPITRE

12

Gestion de la pérennité des infrastructures



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

MANDAT

12.1. J'ai procédé au suivi de la vérification portant sur la gestion de la pérennité des infrastructures. Mes travaux ont pris fin en avril 2005.

12.2. La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 du tome II du Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, avait pour objectifs :

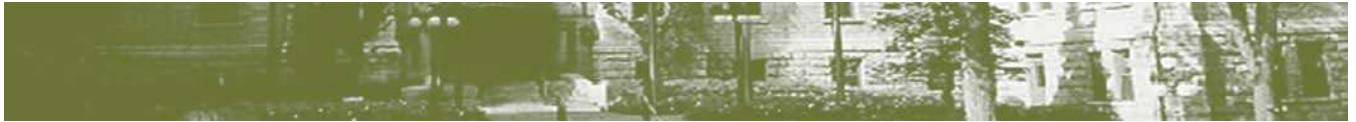
- de faire le point sur les sommes nécessaires au maintien des infrastructures et de les comparer aux investissements consacrés par la Ville de Québec au budget d'immobilisations 2002 et dans le Programme triennal d'immobilisations (« PTI ») 2003-2005;
- de présenter mes constats et de faire des recommandations relativement à deux processus critiques en matière de gestion des infrastructures, soit :
 - le processus de prise de connaissance qui concerne l'inventaire des infrastructures existantes et la description de leur état;
 - le processus de prise de décision qui permet d'allouer les sommes investies aux différents projets d'investissement.

CONCLUSION

12.3. Le tableau qui suit résume la façon dont la Ville a appliqué mes recommandations. Deux d'entre elles n'ont pas été appliquées. En outre, bien que toutes les autres aient suscité des gestes concrets, l'application partielle d'une de celle-ci n'a pas donné lieu à des correctifs suffisants.

12.4. Par conséquent, je recommande à la Ville et aux services concernés de poursuivre leurs efforts afin d'appliquer mes recommandations. Voici quelques commentaires en ce sens :

- en ce qui concerne l'adoption d'une stratégie financière intégrée et d'une politique de gestion des infrastructures :
 - la Ville ne s'est pas dotée d'une stratégie financière intégrée relative au financement de la pérennité des infrastructures. Notamment, la Ville n'a pas considéré l'adoption d'une taxe spécifique à l'entretien de ses actifs immobilisés. De même, la Ville n'a pas élaboré d'objectifs précis en matière d'investissement minimum à réaliser annuellement, que ce soit par le biais de niveaux minimums de service ou de seuils minimums d'investissement annuel;



- je crois toujours que de telles mesures sont nécessaires si la Ville veut redresser efficacement la situation en matière de financement de la pérennité des infrastructures;
- en ce qui concerne le recours à la vente d'actifs excédentaires comme source de financement de la pérennité des infrastructures, la Ville a établi des objectifs concrets en ce sens pour 2005. Elle n'a cependant pas développé de mécanismes qui lui permettraient de réserver les revenus ainsi générés dans un fonds spécial dédié à la pérennité des infrastructures. Le Service des finances étudie actuellement cette possibilité;
- en ce qui concerne la place prépondérante qu'on doit attribuer à la pérennité des infrastructures comme axe de la planification stratégique, la Ville a fait de l'entretien des infrastructures un thème important de sa planification stratégique sous l'orientation générale « Consolidation du territoire urbain ». Néanmoins, il n'y est aucunement fait mention de l'envergure des besoins à cet égard.



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Stratégie intégrée de financement des infrastructures Je recommande que la Ville de Québec définisse et adopte une stratégie financière intégrée qui précisera la portion du financement qui devrait venir de chacune des sources suivantes : - fiscalité municipale, autres paliers de gouvernement, augmentation de la portion du budget actuel consacrée à la pérennité des infrastructures. Je recommande que la Ville de Québec analyse le potentiel et la faisabilité de recourir aux sources de financement suivantes : - vente d'actifs; - affectation des surplus à une réserve financière dédiée à la pérennité des infrastructures.				X
Connaissance de l'état des infrastructures Je recommande que la Ville maintienne ses initiatives consenties aux projets de prise de connaissance de l'état des infrastructures, car ils contribuent à préciser le taux de désuétude et à optimiser le choix des projets à réaliser au cours des prochaines années.	X	X		
Processus de prise de décision relatif à l'adoption du PTI Je recommande que la Ville de Québec assure une place prépondérante à la gestion des infrastructures comme axe de la planification stratégique.			X	



État des recommandations (suite)

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Processus de prise de décision relatif à l'adoption du PTI (suite) Je recommande que les orientations stratégiques relatives aux infrastructures soient encadrées par une politique de gestion qui comprendrait notamment : • les niveaux minimums de services liés à chacune des catégories d'infrastructures; • les objectifs liés au redressement de la situation en matière de pérennité, qui pourraient par exemple être exprimés par l'instauration d'un seuil minimum d'investissement annuel; • les stratégies de financement correspondantes. Je recommande que chaque projet de nouvelles infrastructures soumis dans le cadre du PTI, inclut une évaluation des frais d'opération et d'entretien qui seront générés.	X			X



CHAPITRE

13

Rôle d'évaluation foncière



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

MANDAT

13.1. J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Service de l'évaluation de la Ville de Québec (le service) en 2003-2004. Mes travaux se sont terminés en avril 2005.

13.2. La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 de la partie II du Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003, avait pour objectifs de m'assurer que :

- le processus de confection du rôle d'évaluation foncière et sa mise à jour permettent d'inscrire toutes les propriétés présentes sur le territoire de la Ville et d'y consigner des informations exactes et une valeur équitable;
- les opérations du service sont organisées avec un souci suffisant de leur efficience et que ce dernier respecte la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1) et les règlements qui en émanent.

13.3. Rappelons que le premier rôle d'évaluation de la nouvelle Ville de Québec a été déposé le 15 septembre 2003.

CONCLUSION GÉNÉRALE

13.4. Considérant que le présent suivi intervient un an après la fin de mes travaux, il est recevable que mes recommandations ne soient pas toutes appliquées. Toutefois, des démarches concrètes et des engagements fermes du service à apporter les correctifs, associés à un délai raisonnable d'implantation, me permettent d'apprécier le caractère suffisant des progrès réalisés à ce jour.

13.5. Toutes mes recommandations, sauf deux qui ne sont pas appliquées, ont suscité une action de la part du service. Par exemple, des gestes concrets ont mené à l'identification de plusieurs problèmes relatifs aux délais d'inscription au rôle de certaines propriétés et de leur inspection. Également, un engagement ferme de la direction a été pris à l'égard de la précision à apporter aux critères à la base du mode discrétionnaire d'évaluation avant la confection du prochain rôle.

13.6. Toutefois, des recommandations n'ont pas reçu toute l'attention voulue, notamment la description plus complète des unités de voisinage et l'application d'une tolérance administrative dans la détermination de la valeur des propriétés. Le tableau ci-après résume l'évolution des progrès quant à mes recommandations.



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Équilibrage du rôle d'évaluation foncière Préciser les critères à la base du mode discrétionnaire d'évaluation afin d'assurer la cohérence et la plus grande équité possible dans les évaluations des propriétés. Consigner les justifications relatives à l'utilisation ou non de la réserve de remplacement dans le cas de l'évaluation des centres commerciaux. Insister davantage sur l'importance de colliger toute l'information nécessaire à la description des unités de voisinage.		E		
		E		
				X
Mise à jour du rôle d'évaluation foncière Conjointement avec la Table de concertation en gestion du territoire, instaurer les mécanismes pour connaître l'état des permis afin de porter promptement au rôle d'évaluation la valeur des propriétés visées. Revoir son mode d'intervention dans le temps afin de s'assurer plus régulièrement de l'exactitude des données propres à chaque unité d'évaluation. Reconsidérer la pertinence de maintenir la tolérance administrative actuelle dans la détermination de la valeur des propriétés.			X	
		E		
				X
Gestion du Service de l'évaluation Pour la supervision exercée par les gestionnaires : - développer une stratégie qui tienne compte notamment des risques inhérents aux activités et de l'expérience du personnel; - demander que ces derniers laissent une évidence de celle-ci.		E		
		E		



État des recommandations (suite)

	Appliquée	Recommandation		Non appliquée
		Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Gestion du Service de l'évaluation (suite)				
Solliciter du personnel la production d'une déclaration d'intérêts et un engagement formel à signaler toute situation présentant des possibilités de conflits.			X	
Avec l'avènement d'un nouveau progiciel :				
- exiger une documentation adéquate tant technique que celle destinée à l'utilisateur; - dresser des profils limitant l'accès aux données aux seules personnes dont l'activité le requiert.		E G		
Parfaire son tableau de bord de gestion en :				
- instaurant des indicateurs reflétant le volume traité et le prix de revient; - procédant à la comparaison périodique de ses résultats avec d'autres organisations semblables (étalement).			X X	

E : Engagement ferme (réponse formelle du directeur du Service de l'évaluation)

G : Gestes concrets posés



Équilibrage du rôle

Méthodes d'évaluation

13.7. Dans le secteur résidentiel, le personnel d'évaluation s'en remet parfois à un calcul discrétionnaire pour établir la valeur d'une propriété (valeur dite manuelle). Les critères qui guident la logique de ce mode d'évaluation ne sont pas suffisamment précis et documentés. Par ailleurs, dans le secteur industriel, la documentation soutenant une composante de l'évaluation, soit la réserve de remplacement, était souvent incomplète ou absente.

13.8. Le service s'engage à sensibiliser les évaluateurs et les évaluatrices à ces questions pour la confection du prochain rôle triennal d'évaluation. D'une part, une directive précisera la façon de mieux documenter les critères qui guident ses décisions dans les dossiers où une valeur dite manuelle a été retenue et, d'autre part, le service entend bonifier la documentation relative à la réserve de remplacement.

Unités de voisinage

13.9 J'ai relevé à l'époque un manque de rigueur dans la description des éléments essentiels au découpage des unités de voisinage. Les informations concernant les attraits et nuisances de même que les caractéristiques des terrains étaient généralement absentes des descriptions.

13.10. Le service n'entend pas donner suite à la recommandation considérant que la description des unités de voisinage actuelle, bien qu'incomplète, permet quand même de mettre à jour le rôle d'évaluation. Selon le service, il faudrait y consacrer deux personnes/année pour parfaire les descriptions, ce qui irait à l'encontre de son plan de réduction de la masse salariale.

13.11. Je considère toujours important de bien décrire les unités de voisinage. Le service doit trouver des moyens pour y parvenir malgré les contraintes budgétaires.



Mise à jour du rôle d'évaluation foncière

Évolution de l'état des permis de construction

13.12. J'ai signalé dans mon rapport une situation préoccupante quant aux délais d'inscription au rôle de certaines propriétés à partir des avis de fin de travaux et des permis de construction émis. Ainsi, pour 1 133 des permis émis en 2002, j'ai constaté que les avis de fin de travaux n'étaient toujours pas émis au 31 décembre 2003; la valeur des propriétés n'avait donc pu être portée au rôle d'évaluation à cette date, s'il y avait lieu de le faire.

13.13. Également, j'avais dénombré 5 005 permis émis en 2003 qui n'étaient toujours pas fermés au 31 décembre 2003. Compte tenu des règles en vigueur, je soulignais les risques de pertes de taxes et des intérêts sur des sommes qui auraient dû être encaissées plus tôt.

Les annexes 1 et 2 démontrent l'état de situation de ces permis au 31 mars 2005.

13.14. Les travaux menés par la Table de concertation en gestion du territoire et par le Service de l'évaluation pour identifier les problèmes à l'origine des délais d'inscription observés ont permis de préciser qu'il n'y a pas eu de pertes de taxes. Toutefois, on peut conclure qu'il y a eu des pertes d'intérêts sur des taxes qui auraient dû être facturées plus tôt. Je n'ai pu estimer ces pertes. Ces opérations ponctuelles menées par les services interpellés ont permis d'établir un bilan plus reluisant.

13.15. Outre des interventions de récupération, quelques éléments à la source des problèmes ont été détectés. Ainsi, les retards de certains arrondissements dans l'émission des avis de fin de travaux et des systèmes informatiques qui exigent une mise au point ont été pointés du doigt.

13.16. La solution des difficultés identifiées requiert toutefois des interventions plus musclées que celles expérimentées jusqu'à maintenant si on veut corriger la situation. Les problèmes de fond demeurant, des opérations ponctuelles seront toujours requises éloignant ainsi l'efficacité et l'efficacité souhaitées pour une telle opération.

Inspection des propriétés

13.17. En date du 31 décembre 2003, j'avais dénombré 6 240 unités d'évaluation (4 % de l'ensemble des unités à évaluer) qui n'avaient pas fait l'objet d'une inspection complète au cours des 9 dernières années, ce qui ne répond pas aux exigences de l'article 36.1 de la Loi sur la fiscalité municipale.



13.18. Le service a donné à une firme privée le mandat d'inspecter près de 22 000 propriétés, soit 53 % des propriétés qui doivent être visitées en 2004, 2005 et 2006. Combinées au travail de son personnel, ces interventions devraient permettre au service de résorber le goulot d'étranglement qui pointe à l'horizon. Toutefois, la révision du mode et de la fréquence des inspections doit demeurer une préoccupation du service.

Tolérance administrative

13.19. Lors de la vérification initiale, je me suis interrogé sur la pertinence de l'application d'une tolérance administrative de 5 % sur l'évaluation d'une propriété.

13.20. Le Service de l'évaluation m'avise qu'il entend maintenir cette tolérance administrative, considérant que l'abandon d'une telle pratique irait à l'encontre de la jurisprudence actuelle.

13.21. Même si la jurisprudence indique cette tendance quant à l'application d'une tolérance lors d'une contestation d'évaluation, je m'interroge toujours sur cette pratique. Son adoption devrait également être soutenue par un raisonnement d'ordre économique.

Gestion du service de l'évaluation

Supervision

13.22. Mes travaux originaux démontraient que la supervision exercée par les gestionnaires laissait peu de trace et reposait essentiellement sur leur initiative.

13.23. Une révision de la structure opérationnelle et un nouveau système informatique devraient faciliter la mise en place des correctifs éventuels.

Déclaration de conflits d'intérêts

13.24. Les membres du personnel ne produisent pas de déclarations qui indiqueraient quels sont leurs intérêts dans des propriétés sises sur le territoire de la Ville de Québec.

13.25. Le service entend demander une telle déclaration d'intérêts en 2006, soit au moment de la confection du nouveau rôle.

13.26. La déclaration d'intérêts ne doit pas attendre la confection du nouveau rôle triennal, puisque des évaluations sont toujours produites dans le cadre de la mise à jour du rôle.



Système informatique

13.27. La documentation destinée à l'utilisateur est à toutes fins utiles inexistante concernant le système en place. Par ailleurs, tous les évaluateurs, toutes les évaluatrices et plusieurs membres du personnel peuvent accéder aux données pour les modifier.

13.28. Le nouveau progiciel qui sera mis en place en 2006 devra contenir une documentation adéquate et offrir des profils d'accès plus rigoureux.

Indicateurs de performance

13.29. Aucun indicateur n'était retenu relativement au volume traité annuellement comme le nombre d'inspections complètes effectuées par le service d'inspection en regard du nombre d'inspecteurs et d'inspectrices affectés à cette tâche, ou encore le nombre d'actes de vente enregistrés par les préposés qui traitent ce genre de transaction.

13.30. Également, il n'y avait pas d'indicateurs pour apprécier la performance financière des différents départements, tels celui de l'inspection, ceux de l'évaluation des secteurs résidentiel ou commercial ou encore celui des plans et enregistrements.

13.31. Des travaux étant entrepris sous l'égide de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, le service attend leur conclusion avant de revoir son tableau de bord.



ANNEXE 1

PERMIS ÉMIS EN 2002 – ÉTAT DE SITUATION AU 31 MARS 2005

Arrondissement	Permis non inspectés au 31-12-2003			Permis non inspectés au 31-03-2005		
	Nombre	Valeur \$	Taxes en jeu \$	Nombre	Valeur \$	Taxes en jeu \$
La Cité	182	9 922 471	171 411	38	1 606 623	27 754
Les Rivières	388	18 148 097	310 024	51	14 312 157	244 495
Sainte-Foy–Sillery	9	2 718 601	30 247	2	383 000	4 261
Charlesbourg	310	17 476 549	269 663	4	261 500	4 035
Beauport	9	141 500	2 262	0	0	0
Limoilou	37	1 573 590	27 184	7	294 500	5 087
Haute-Saint-Charles	33	320 400	4 610	2	6 000	86
Laurentien	165	5 003 585	64 706	11	41 300	534
Total	1 133	55 304 793	880 107	115	16 905 080	286 252

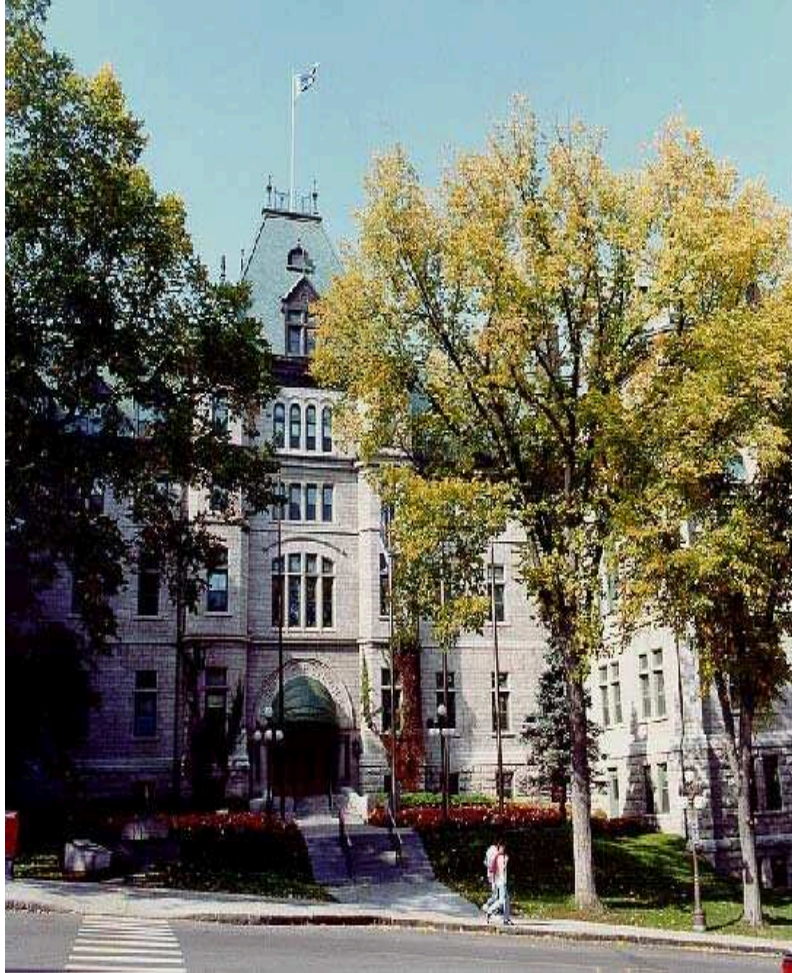


ANNEXE 2

PERMIS ÉMIS EN 2003 – ÉTAT DE SITUATION AU 31 MARS 2005

Arrondissement	Permis non inspectés au 31-12-2003			Permis non inspectés au 31-03-2005		
	Nombre	Valeur \$	Taxes en jeu \$	Nombre	Valeur \$	Taxes en jeu \$
La Cité	820	57 173 086	1 850 746	74	8 128 211	140 415
Les Rivières	934	83 412 644	2 651 221	168	28 020 226	478 670
Sainte-Foy–Sillery	142	34 000 387	1 177 133	21	11 791 351	131 191
Charlesbourg	971	42 831 528	1 305 936	395	20 273 704	312 823
Beauport	187	6 634 182	1 037 251	8	232 000	3 709
Limoilou	207	13 636 628	402 028	19	465 898	8 048
Haute-Saint-Charles	835	12 981 970	693 397	29	818 384	11 771
Laurentien	909	30 401 608	1 754 323	62	2 143 250	27 717
Total	5 005	281 072 033	10 872 035	776	71 873 024	1 114 344

PARTIE VI



MANDATS SPÉCIAUX

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



CHAPITRE

14

*Diverses transactions et décisions
concernant le site appelé Golf de Beauport*



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	155
NATURE ET PORTÉE DE L'EXAMEN	155
SOMMAIRE DÉCISIONNEL PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL	156
BREF HISTORIQUE	156
RÈGLEMENT HORS COUR ET CONCLUSION D'UN NOUVEAU BAIL DE LOCATION	157
OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES	157
CONCLUSION	159

INTRODUCTION

14.1. Selon la politique en cours à mon bureau sur les différentes informations qui peuvent m'être adressées et qui concernent les comptes et affaires de la Ville, j'ai procédé, à la suite de la réception d'une plainte, à un examen sommaire des différentes transactions et décisions qui ont entouré la location des terrains utilisés pour la pratique du golf à Beauport.

14.2. Les résultats de cet examen sommaire m'ont incité à pousser plus loin mon analyse. À cette fin, j'ai rencontré, entre autres, plusieurs gestionnaires qui, à un moment ou à un autre, sont intervenus dans le dossier.

14.3. Étant donné la connotation légale élevée des transactions et des décisions examinées, j'ai requis l'assistance de mon conseiller juridique.

NATURE ET PORTÉE DE L'EXAMEN

14.4. Mon examen visait à m'assurer que l'ensemble des transactions et des décisions qui ont présidé à la conclusion d'un bail de location d'un emplacement de la Ville situé sur la rue Clémenceau dans l'arrondissement de Beauport et à l'acceptation d'un règlement hors cour pour des taxes municipales dues pour ce même emplacement, s'était fait dans un souci suffisant d'optimisation des ressources et dans le meilleur intérêt de la Ville.

14.5. De plus, je me suis enquis de la légalité des gestes posés dans le dossier et de la qualité de l'information fournie au conseil municipal pour sa prise de décision du 7 juin 2004.

14.6. Mon examen a porté, d'une part, sur les décisions prises par l'ancienne Ville de Beauport jusqu'au 31 décembre 2001 et celles prises par la Ville de Québec depuis la fusion jusqu'à ce jour.



SOMMAIRE DÉCISIONNEL PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

14.7. Le sommaire décisionnel qui fut présenté au conseil municipal, recommandait les deux décisions suivantes :

"... accepter le règlement hors cour des taxes dues pour les années 2002 et 2003 dans les dossiers C.M.Q. 20047087 et C.M.Q. 20047088, pour un montant de 27 219 \$, payable en trente versements sur une période de cinq ans;

... autoriser la signature d'un bail de location entre la Ville et 9139-4072 Québec inc., relativement à un emplacement de la Ville situé sur la rue Clémenceau dans l'arrondissement de Beauport, communément appelé « Golf de Beauport », le tout mentionné au projet de bail joint au mémoire DG-2004-057 du 1^{er} juin 2004."

14.8. Ce sommaire décisionnel était piloté et présenté uniquement par la Direction générale.

BREF HISTORIQUE

14.9. Sans rappeler l'ensemble des transactions qui ont eu cours dans la location de terrains servant à la pratique du golf dans l'arrondissement de Beauport, il est important de souligner qu'à l'automne 2002, le directeur de la Section de la gestion immobilière du Service de la gestion des immeubles avait saisi le Service des affaires juridiques d'une problématique reliée à des terrains appartenant par succession à la Ville de Québec et qui avaient été loués à deux compagnies à numéro pour y exploiter un terrain de golf. Le bail de location était d'une durée déterminée de quinze ans, débutant le 15 septembre 1998 et se terminant le 15 septembre 2013.

14.10. La locataire, n'ayant pas satisfait à l'ensemble des obligations du bail précité, dont l'une portait sur la construction d'un stade gonflable, le contrat de location prévoyait dans ce cas qu'il prenait fin le 15 septembre 2003.

14.11. Pour les trois premières années du bail, le loyer s'établissait à 25 242 \$ et une clause de ce bail mentionnait que ce loyer annuel incluait les taxes tant foncières que scolaires.

14.12. Il est important de souligner ici qu'il était illégal d'admettre que le loyer incluait les taxes tant foncières que scolaires, puisque ces taxes étaient plus élevées que le loyer demandé. Cette clause allait à l'encontre de l'article 481 de la Loi sur les cités et villes qui interdit au conseil municipal ou à ses fonctionnaires ou employés et employées de faire remise des taxes et des intérêts sur ces taxes.



14.13. En octobre 2002, le Service des affaires juridiques recommandait au directeur de la Division des revenus du Service des finances de facturer à la locataire les taxes foncières générales et les taxes sur les immeubles non résidentiels pour les années 2000, 2001, 2002 et 2003. Un montant total de 227 431 \$ fut ainsi facturé.

14.14. Un second terrain servant de champ de pratique avait été loué également. Le coût du loyer annuel était de 2 500 \$ pour 2002 et de 5 400 \$ pour les années ultérieures. Le Service des finances n'a pas été en mesure de facturer immédiatement les taxes puisque cet immeuble n'avait pas été porté au rôle d'évaluation. Ce n'est qu'en juin 2003 que des comptes de taxes ont pu être transmis au locataire pour les années 2002 et 2003, la valeur de l'immeuble ayant été portée au rôle. La Ville a ainsi facturé, pour les années 2002 et 2003, les sommes respectives de 20 341 \$ et de 21 614 \$.

14.15. Le représentant juridique de la locataire s'est adressé, le 18 février 2003, au Service des finances pour préciser que le loyer payé par sa cliente incluait les taxes tant foncières que scolaires et qu'elle n'avait pas à payer les taxes à titre de locataire occupant.

RÈGLEMENT HORS COUR ET CONCLUSION D'UN NOUVEAU BAIL DE LOCATION

14.16. Sur recommandation de la Direction générale, le conseil municipal et la locataire procédaient à un règlement hors cour dans lequel la Ville abandonne ses procédures judiciaires pour les taxes dues des exercices financiers 2003 et antérieurs à 2003 dont le montant net s'élevait à 175 839 \$ et accepte une reconnaissance de dette de 27 219 \$, payable en trente versements égaux de 907 \$ au cours des cinq années suivantes.

14.17. Le conseil municipal autorisait également la signature d'un nouveau bail de location d'une durée de quinze ans à compter du 1^{er} avril 2004 entre la Ville et une compagnie à numéro dont le propriétaire est le même que celui des anciennes compagnies locataires des terrains concernés.

OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES

14.18. Je suis d'avis que le sommaire décisionnel présenté au conseil municipal par la Direction générale comportait des inexactitudes qui ont pu l'induire en erreur et fausser ainsi sa décision.



14.19. Le sommaire décisionnel indiquait que la conclusion du nouveau bail de location d'une durée de quinze ans pour bonne et valable considération procurait à la Ville une contrepartie additionnelle dont la valeur pouvait être de l'ordre de 456 000 \$ à 1 000 000 \$. Il est sans doute possible que les améliorations locatives apportées par les anciennes compagnies locataires, propriétés de la même personne, pouvaient être de l'ordre de ce qui est mentionné dans le sommaire décisionnel. Toutefois la totalité de ces aménagements appartenaient déjà de droit à la Ville de Québec, tel que l'indique une résolution de l'ancienne Ville de Beauport, cette dernière ayant été avisée que la compagnie locataire à l'époque ne désirait plus poursuivre le bail initial. Comme conséquence de la résiliation avant terme de ce bail, le propriétaire était devenu automatiquement propriétaire de tous les aménagements, améliorations et additions faits à l'immeuble sans être tenu au paiement de quelque indemnité, compensation ou dommage au locataire.

14.20. Le conseil municipal aurait-il pris la même décision s'il avait été informé que les améliorations locatives appartenaient déjà de droit à la Ville? Les taxes facturées aux compagnies locataires, ainsi que les intérêts et les pénalités, totalisaient une somme de 290 422 \$ à laquelle il était normal de soustraire les loyers payés, soit 114 583 \$. Ces arrérages de taxes au montant de 175 839 \$ furent réglés pour une somme de 27 219 \$ payable sans intérêts sur une période de cinq ans.

14.21. Il est clair que cette entente hors cour va à l'encontre d'une disposition d'ordre public de la Loi sur les cités et villes qui interdit au conseil municipal ou à des fonctionnaires de la municipalité de faire remise des taxes et des intérêts sur ces taxes.

14.22. Le sommaire décisionnel indique que le futur locataire s'engage à effectuer le paiement intégral de toutes les taxes pour les années 2004 et suivantes. Un tel énoncé est superfétatoire. C'est le lot de tout contribuable de payer des taxes.

14.23. Je constate également que l'établissement du prix du loyer ne s'est pas fait selon la politique de la Ville en regard de la fixation du prix des loyers exigé pour la location des immeubles qui lui appartiennent. Les prix de location sont basés sur la valeur de l'immeuble et par l'application d'un taux de rendement appliqué sur cette valeur.

14.24. Le sommaire décisionnel prétend que l'opération d'un golf est tout à fait conforme à la vocation du secteur pour la durée du bail de quinze ans. Cette présomption n'est pas appuyée par l'avis d'experts en la matière. Cette durée du bail pour le terrain de golf engage inutilement la Ville pour une trop longue période.

14.25. Enfin, il est possible, qu'en raison des irrégularités qui les entachent, le règlement hors cour intervenu entre les parties et le nouveau bail de location soient annulables.



CONCLUSION

14.26. En juin 2004, la Ville avait l'opportunité de rentabiliser la location de ces terrains, mais je constate que le souci d'optimiser les revenus de la Ville n'était pas présent. Les bénéfices découlant de cette location sont surtout à l'avantage du locataire, une entreprise à but lucratif qui a bénéficié d'un règlement de taxes avantageux et de la location gratuite de terrains publics d'une valeur d'environ 2 millions \$ pour une durée de quinze ans, avec une possibilité de renouvellement de cinq ans.

PARTIE VII



RAPPORT D'ACTIVITÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



CHAPITRE

15

Rapport d'activités du vérificateur général



Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	167
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	167
OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	167
MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL	168
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	168
RESSOURCES HUMAINES	170
FORMATION DU PERSONNEL	170
RAPPORT DU VÉRIFICATEUR EXTERNE	171
ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2004	172

Rapport d'activités du vérificateur général

INTRODUCTION

15.1. Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de son rapport annuel, il rend compte de ses activités et fait état de la vérification de ses comptes par le vérificateur externe désigné par le conseil municipal.

MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

15.2. La mission du vérificateur général est de donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes.

15.3. Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.

15.4. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

15.5. Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les objectifs suivants :

- respecter les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position de son comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public;
- contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique de la Ville de Québec et des organismes de l'univers de vérification par des vérifications d'optimisation des ressources, en y associant étroitement les gestionnaires;



- établir, de façon continue avec le Vérificateur général du Québec, des liens facilitant des transferts technologiques en matière de vérification intégrée et de formation de personnel;
- être un membre actif au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux et partager avec ces derniers les expériences de travail et l'expertise en vérification développée dans le milieu municipal;
- constituer des équipes de vérification compétentes en faisant appel à du personnel permanent bien formé et à du personnel contractuel qualifié;
- utiliser, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources mises à sa disposition.

MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL

15.6. Le Législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus de nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal. Neuf villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces. Les vérificateurs généraux municipaux nommés ont cru bon de former une association leur permettant de partager leur expérience de travail et leur expertise en vérification.

15.7. Le vérificateur général de la Ville de Québec juge essentielle une telle association. Il a, de sa propre initiative, proposé à ses collègues, d'entreprendre des mandats de vérification de même nature dans leur ville respective. La réalisation de tels mandats aurait un effet multiplicateur sur l'expertise développée et sur les résultats de vérification obtenus.

15.8. Quelques vérificateurs généraux ont donné suite à cette proposition et ont entrepris des mandats de vérification sur la confection du rôle d'évaluation et sa mise en jour. Dans le présent rapport, le vérificateur général de Québec publie les résultats du suivi des recommandations d'un mandat de vérification sur le rôle d'évaluation foncière de la Ville de Québec.

PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

15.9. Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activités débute en septembre et se termine en août de l'année suivante.

15.10. Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert, qu'en plus de ses vérifications financière et de conformité, il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de travaux de vérification d'optimisation des ressources, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents.



15.11. Dans ses travaux de vérification financière, il collabore étroitement avec le vérificateur externe chargé également de vérifier les états financiers de la Ville afin d'éviter tout dédoublement de travaux et d'optimiser ainsi le temps qui y est consacré.

15.12. Il recourt à des stratégies de vérification plus globales et plus performantes en matière de vérification financière et de conformité, ce qui lui permet de dégager des ressources pour la vérification de l'optimisation des ressources.

15.13. Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.

15.14. Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

15.15. Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 23 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position de son comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

15.16. La vérification de conformité a porté sur l'établissement du taux global de taxation et sur d'autres rapports ou états spéciaux nécessitant l'intervention du vérificateur général.

15.17. Les travaux de vérification d'optimisation des ressources sont au nombre de quatre et ont porté sur la gestion des ressources humaines au Service de police, la gestion des revenus des arrondissements et de ceux du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy, ainsi que de la gestion documentaire. Mentionnons également que la période de transition vécue depuis maintenant trois ans est au cœur des observations du vérificateur général dans la première partie de son rapport.

15.18. Cette année, le vérificateur général a ouvert une nouvelle section dans son rapport annuel. Elle porte sur la réalisation de mandats spéciaux sur des sujets qui furent portés à sa connaissance à la suite de plaintes, de dénonciations, ou de demandes spéciales de l'Administration.

15.19. Enfin, le vérificateur général a obtenu copie des états financiers et du rapport du vérificateur les accompagnant, de toute personne morale ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Québec.



RESSOURCES HUMAINES

15.20. Dans l'utilisation de ses ressources humaines, le vérificateur général privilégie un juste équilibre entre des ressources professionnelles permanentes et contractuelles. Cette pratique de recourir à du personnel professionnel contractuel lui procure, en tout temps, des ressources professionnelles adaptées à ses besoins.

15.21. Les ressources permanentes œuvrant au vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- conseillères en vérification France Duchesneau, CGA
 Louise-E. Ouellet, CGA
- agente de bureau Louise Boucher

15.22. À ces ressources, s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Arthur Roberge, consultant
- Aubé, Anctil, Pichette, Kelly, comptables agréés
- Bernard Morin, comptable agréé
- Claude Beauregard, CA, CMA, Ph.D
- Me Claude Brazeau, consultant
- Fasken, Martineau, Dumoulin
- Gilles Héon, consultant
- Guy Boulanger & Associés, consultant
- Jean-Marc Villeneuve, consultant
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant
- Lemieux, Nolet, SENC
- Malenfant, Dallaire, SENCRL
- Mallette, SENCRL
- PricewaterhouseCoopers, SRL
- Raymond Chabot Grant Thornton, SENCRL

FORMATION DU PERSONNEL

15.23. Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Le personnel a bénéficié, au cours du dernier cycle d'opérations, de quelque 100 heures de formation.

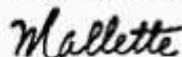
RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres du conseil,

Nous avons vérifié l'état des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, inclus dans les états financiers de la Ville de Québec de l'exercice terminé à cette date. Cet état financier a été préparé afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). La responsabilité de cet état financier incombe au Vérificateur général de la Ville de Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À notre avis, cet état financier donne, à tous les égards importants, une image fidèle des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.



Mallette
SENCR
Comptables agréés

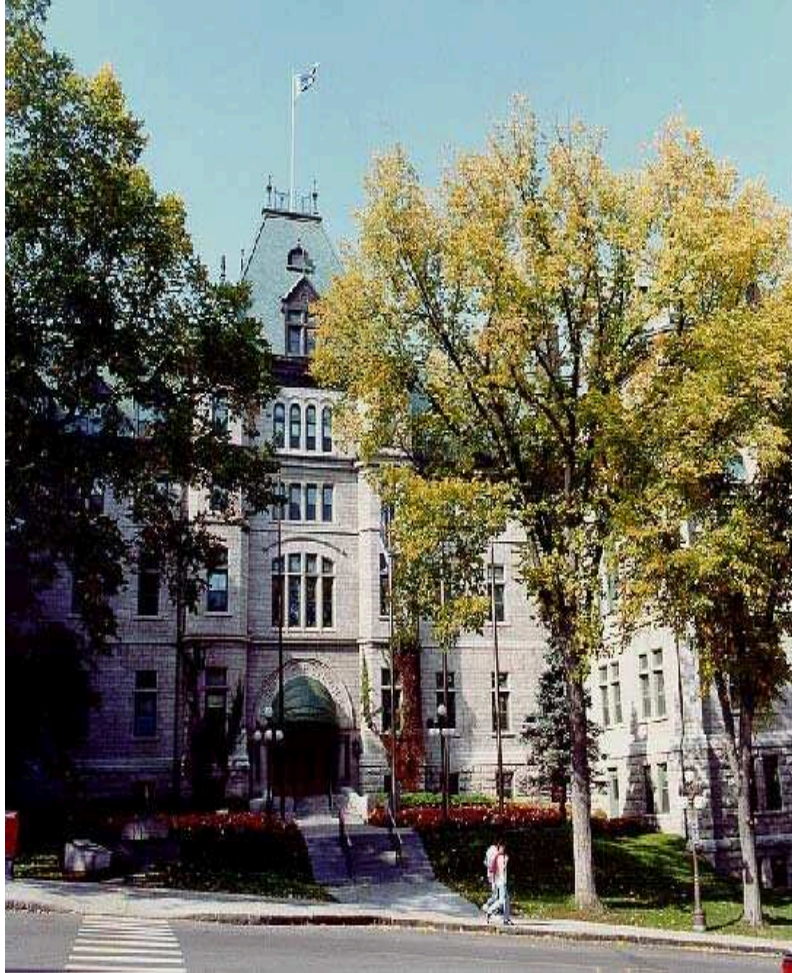
Québec, Canada
Le 29 avril 2005



ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2004

	Crédits ajustés	Dépenses	Écart
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines :</i>			
Internes	355 620	355 250	370
Externes	<u>533 295</u>	<u>526 443</u>	<u>6 852</u>
	888 915	881 693	7 222
<i>Ressources matérielles :</i>			
Dépenses d'opération	<u>28 263</u>	<u>26 463</u>	<u>1 800</u>
 <i>Crédits prescrits par l'article 107.5 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) :</i>			
<i>0,13 % de 705 521 511 \$</i>	917 178	908 156	9 022
 Ajustement net en cours d'exercice	<u>8 049</u>	_____	<u>8 049</u>
	<u>925 227</u>	<u>908 156</u>	<u>17 071</u>

ANNEXE I



***Dispositions de la Loi sur les cités et villes
(L.R.Q., chapitre C-19)
sur le vérificateur général
et sur le vérificateur externe***

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

IV.1. — Vérificateur général

Art. 107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

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 ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

[Divulcation des intérêts]. — 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.

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.



[Montant du crédit]. — Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

- 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
- 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;
- 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
- 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
- 5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
- 6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
- 7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

[Réseau d'énergie électrique]. — Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement liées 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.

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

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.



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.

[Politiques et objectifs]. — 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° de l'article 107.7.

[Droit]. — 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 visée au paragraphe 2° 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.

[Copie au vérificateur général]. — 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.

[Documents et renseignements]. — 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.

[Vérification additionnelle]. — 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 qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

[Documents]. — La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues 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.

[Renseignements]. — Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne 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.

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au conseil un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner 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.



[Rapport occasionnel]. — Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au conseil un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil avant la remise de son rapport annuel.

Art. 107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

[Contenu]. — Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier au plus tard le 31 mars, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2° le taux global de taxation a été établi conformément au règlement adopté en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1).

Art. 107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

[Contenu]. — Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

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.

[Immunité]. — 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.

[Action civile prohibée]. — 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.

[Recours prohibés]. — Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code 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.



[Annulation]. — Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, 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.

V. — Vérificateur externe

Art. 108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois 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.

[Information au ministre]. — Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

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. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

[Rapport au conseil]. — Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si.

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;
- 2° le taux global de taxation a été établi conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1).



Art. 108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

[Rapport au conseil]. — Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier au plus tard le 31 mars suivant l'expiration de l'exercice financier pour lequel il a été nommé le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

[Rapport au conseil]. — Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

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.

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. *[Extrait]* Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

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

ANNEXE II



Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le Comité de vérification (CV-2003-0407)

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2004

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 cinq 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, un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition, un des membres est désigné parmi les membres du conseil qui n'appartiennent à aucun parti.
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.