



Rapport annuel 2025

Vérificatrice générale de la Ville de Lévis



Lévis, le 25 août 2026

Monsieur Steven Blaney
Maire de la Ville de Lévis
2175, Chemin du Fleuve
Lévis (Québec) G6W 7W9

*Objet : Dépôt du rapport annuel de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis pour l'exercice
terminé le 31 décembre 2025*

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets mon rapport annuel, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2025, et ce, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 25 août 2026.

Ce rapport inclut le rapport de l'auditeur indépendant sur le relevé des dépenses d'opération du Bureau du vérificateur général de Lévis.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

La Vérificatrice générale de la Ville de Lévis,

(Original signé par la vérificatrice générale)

Francine Tessier, CPA auditrice,
Permis de comptabilité publique no A107892
Lévis (Québec), Canada

Table des matières

Chapitre 1 – Message de la vérificatrice générale	5
Chapitre 2 – Inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap	9
Chapitre 3 – Gouvernance démocratique et performante	58
Chapitre 4 – Organismes ayant bénéficié d’une subvention d’au moins 250 000 \$	142
Chapitre 5 – Relevé des dépenses d’opération du bureau de la vérificatrice générale	150

Message de la vérificatrice générale

CHAPITRE 1



Message de la vérificatrice générale

L'année 2025 constitue la deuxième année de mon mandat à titre de vérificatrice générale de la Ville de Lévis. Elle s'inscrit dans une volonté continue de contribuer à une gestion rigoureuse, transparente et efficiente des ressources publiques, au bénéfice des citoyennes et citoyens. Les audits présentés dans ce rapport mettent en lumière des pistes d'amélioration concrètes et porteuses, visant à renforcer les pratiques de gestion et la performance organisationnelle.

Par ailleurs, le Bureau de la vérificatrice générale assure le maintien des plus hauts standards de qualité, conformément aux normes professionnelles applicables. Cette préoccupation constante contribue à soutenir la crédibilité et la fiabilité de nos interventions.

Le Bureau réaffirme son engagement à agir dans l'intérêt public, en contribuant à une gouvernance municipale toujours plus transparente, responsable et performante.

Mandat de la vérificatrice générale

La vérificatrice générale a la responsabilité d'effectuer, dans la mesure qu'elle juge appropriée, la vérification des comptes et affaires de la Municipalité et des organismes visés par la *Loi sur les cités et villes* (LCV). Cette vérification peut prendre la forme d'un audit financier, d'un audit d'optimisation des ressources ou d'un audit de conformité aux lois, règlements et politiques.

Par ses travaux et ses rapports accessibles au public, la vérificatrice générale porte un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion de la Ville, de ses fonds publics et de sa prestation de services aux citoyens et citoyennes. Elle contribue à accroître le degré d'imputabilité du pouvoir exécutif de la Municipalité ainsi que sa transparence en matière fiscale et comptable. Les audits ne sont pas effectués dans l'objectif de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la Municipalité ou des organismes.

Membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec

La vérificatrice générale, en tant que membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ), se conforme aux règles et au code de déontologie applicables à l'exercice de ses fonctions, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle. La vérificatrice générale applique les Normes canadiennes de gestion de la qualité.

L'OCPAQ veille à ce que ses membres respectent les normes élevées de compétence et d'éthique, grâce à des formations continues et à des processus rigoureux d'admission et de surveillance. La vérificatrice générale rend des comptes à l'OCPAQ conformément aux exigences de ces processus.

Remerciement

Je remercie sincèrement le personnel de la Ville, les experts de même que les membres de mon équipe qui ont collaboré aux travaux d'audit.

Je remercie sincèrement les citoyennes et les citoyens qui ont transmis de l'information pour contribuer aux travaux d'audit. Notez que les informations recueillies au cours de l'audit, incluant l'identité des personnes y ayant contribué en fournissant de l'information, demeurent confidentielles.



 **Lévis**

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

Inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap

Audit de performance

CHAPITRE 2



Lévis

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL

2

Inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap

Audit de performance

Table des matières

Synthèse des travaux d’audit	12
Contexte et fondements des analyses	13
Opportunités et enjeux	25
Résultats de l’audit	28
Conclusion générale	32
Recommandations	32
Commentaires de la direction	33
Annexe I – Guide Incluvis - CRISPESH	34
Annexe II – Disability Inclusion @ Work 2024 – A Global Outlook	35
Annexe III – Plan d’action des grandes villes du Québec	37
Annexe IV – Sévérité de l’incapacité selon l’âge	41
Annexe V – Perceptions d’obstacles à l’employabilité	42
Annexe VI – Lois et politiques gouvernementales	46
Annexe VII – Portée et objectif de l’audit	48
Annexe VIII – Rôles et responsabilités	50
Annexe IX – Références	52
Annexe X – Remerciements aux experts consultés	56

Liste des acronymes et abréviations

CDPDJ	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
CQEA	Conseil québécois des entreprises adaptées
CRISPESH	Centre de recherche pour l'inclusion des personnes en situation de handicap
DG	Direction générale
DGCH	Direction de la gestion du capital humain
EDI	Équité, diversité et inclusion
la Loi	<i>Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale</i>
LAÉE	<i>Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics</i>
LNT	<i>Loi sur les normes du travail</i>
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
PQE	Plan quinquennal des effectifs
ROSEPH	Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées
SEMO	Organisme Service externe de main-d'œuvre

Dans l'usage, certaines personnes privilégient l'expression « personne en situation de handicap » plutôt que « personne handicapée ». Ces expressions renvoient toutefois à des notions distinctes que nous avons expliquées à la page 14 du présent rapport.

La vérificatrice générale reconnaît l'importance des mots et de la terminologie. Dans le présent texte, nous employons soit l'expression « personne handicapée », telle que définie par la Loi, soit l'expression « personne en situation de handicap », selon la nature de l'information présentée.

Pour plus d'information sur la définition des concepts, voir la page 14 du rapport.

Synthèse des travaux d'audit

Contexte et objectif

La Ville de Lévis doit répondre à des obligations légales, principalement celles énoncées dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (la Loi) et dans les chartes québécoises et fédérales.

En tant que gouvernement de proximité, la Ville est en mesure d'influencer l'accès au marché de l'emploi aux personnes vivant avec un handicap et de réduire ainsi le risque qu'ils se retrouvent en situation d'itinérance. Cette responsabilité sociale s'inscrit dans la Vision 2040 de la Ville, qui vise à offrir un milieu inclusif favorisant le bien-être physique et social de tous les citoyens et citoyennes.

L'audit visait à évaluer l'efficacité des pratiques favorisant le recrutement, l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées, à la Ville de Lévis.

Constats clés

Recrutement et intégration : Le niveau de maturité est faible, en raison de l'absence de stratégie proactive, de partenariats formels avec des organismes spécialisés et de processus adaptés (description des postes, affichages inclusifs, formation des gestionnaires). Le plan d'action 2025-2026 inclut trois mesures pour l'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap, mais aucun plan de mise en œuvre n'a été produit.

Maintien en emploi : La Ville démontre une forte capacité à soutenir ses employées et employés devenus handicapés après un accident de travail. Pour les autres handicaps survenus au cours de la carrière, les accommodements sont offerts au cas par cas, avec effort notable de la part de la Direction de la gestion du capital humain et des gestionnaires des directions concernées pour répondre aux demandes.

Opportunités et enjeux

- **Opportunités :** Renforcer la marque employeur, doter des postes difficiles à pourvoir de manière durable, améliorer la mobilisation du personnel et réduire le risque d'itinérance.
- **Enjeux :** Capacité organisationnelle limitée pour entreprendre de nouvelles initiatives, enjeu pour mobiliser et accompagner les gestionnaires.

Conclusion

La Ville de Lévis n'a pas déployé d'efforts notables pour attirer et intégrer des candidates et candidats vivant avec un handicap. Une stratégie globale est nécessaire mettre en place des mécanismes assurant un véritable accès à l'emploi au sein de l'organisation municipale. Pour exercer pleinement son rôle social, la ville doit d'abord reconnaître l'importance de faciliter l'embauche des personnes handicapées et investir les efforts nécessaires pour générer des résultats concrets qui serviront de modèles mobilisateurs pour l'ensemble de la communauté lévisienne.

Des efforts adéquats sont déployés pour maintenir en emploi des personnes devenues handicapées après un accident du travail. Pour les autres handicaps liés à des conditions personnelles survenus en cours de carrière, une amélioration des processus est aussi souhaitable.

Finalement, six recommandations ont été émises pour améliorer les pratiques de la Ville de Lévis.

Contexte et fondements des analyses

Les mesures visant l'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap visent à répondre aux obligations légales, aux besoins de dotation dans un marché de l'emploi très compétitif, à réduire les risques d'itinérance et à la responsabilité sociale des organisations à l'égard de ce groupe de personnes.

La *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* (la Loi), adoptée en 1978, a été révisée en 2004 pour renforcer la responsabilité des acteurs publics en matière d'accessibilité et d'inclusion¹. Les municipalités de 15 000 habitants et plus sont devenues assujetties à l'obligation légale d'adopter annuellement un plan d'action identifiant les obstacles à l'intégration des personnes handicapées dans leur secteur d'activité. En 2024, ce seuil d'assujettissement a diminué à 10 000 habitants. Le plan d'action exigé doit décrire les mesures prises au cours de l'année précédente ainsi que celles envisagées pour l'année à venir afin de réduire ces obstacles. Depuis lors, l'OPHQ soutient les municipalités assujetties du Québec pour élaborer un plan d'action de qualité qui respecte les obligations légales et le décret 655-2021. Ce dernier prévoit notamment que le plan contient au moins une mesure d'accessibilité au travail en lien avec l'embauche, les conditions de travail et le maintien en emploi.

La *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* est entrée en vigueur en 2001 et a été modifiée en 2005 pour inclure les personnes handicapées. Elle vise à corriger la sous-représentation de certains groupes victimes de discrimination en emploi (femmes, personnes handicapées, autochtones, minorités visibles et ethniques). Elle oblige les organismes publics de 100 employés et plus à mettre en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE) pour assurer une représentation équitable, en s'appuyant sur des mesures de redressement.

La politique « À part entière » adoptée par le gouvernement du Québec vise l'accessibilité universelle et la lutte contre les obstacles systémiques. Notons que, souvent, la discrimination ou la création d'obstacles ne sont pas intentionnelles : des biais implicites ou inconscients peuvent influencer des actions.

Pour sa part, le gouvernement fédéral a promulgué deux lois (en 1986 et en 1996) pour favoriser l'inclusion en emploi des personnes handicapées. Ces lois (voir à l'annexe VI) ne sont pas applicables aux municipalités, mais énoncent des exigences élevées pour obliger les organisations fédérales ou régulées par le gouvernement fédéral à identifier, éliminer et prévenir les obstacles liés au handicap, y compris en milieu de travail, en matière de recrutement et d'accès à l'emploi, de maintien et de progression en emploi et d'accessibilité des espaces et des outils de travail.

L'objectif n'est pas d'accorder des privilèges ni un traitement de faveur à certains individus ou à certaines minorités, mais plutôt d'éviter que des règles conçues pour la majorité ne portent préjudice à des personnes en position minoritaire.

Ces lois s'inscrivent dans l'évolution culturelle de la société en faveur de l'ouverture à l'égalité des chances en emploi pour les personnes vivant avec un handicap et de l'acceptation de la responsabilité sociale des organismes publics quant à leur inclusion au travail. L'objectif de toutes ces lois n'est pas d'accorder des privilèges ni un traitement de faveur à certains individus ou à certaines minorités, mais plutôt d'éviter que des règles conçues pour la majorité ne portent préjudice à des personnes en position minoritaire.

Soulignons finalement que le conseil de ville a adopté, en décembre 2025, un budget prévoyant des restrictions d'embauche pour 2026 et les années suivantes.

¹ Depuis cette révision, la Loi s'intitule *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*.

Définition des concepts

A. Personne handicapée

Il n'existe pas de définition universellement reconnue d'une « personne handicapée », utilisée de manière uniforme par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union européenne, les organismes de recherche et les organisations spécialisées. Les définitions varient selon les cadres de référence et les objectifs poursuivis ainsi que selon la volonté d'adopter un langage adapté et accessible aux publics visés.

En 2021, l'OMS a adopté le modèle biopsychosocial, qui souligne le rôle déterminant de l'environnement et des obstacles dans l'expérience du handicap, et met ainsi en lumière la responsabilité collective à l'égard de la participation sociale des personnes handicapées. L'expression « personne en situation de handicap » provient de ce modèle de l'OMS. Voici un exemple concret de l'utilisation de cette terminologie pour une personne sourde :

- Elle se trouve en situation de handicap lorsqu'un contenu vidéo ne comporte pas de sous-titres.
- Elle n'est pas en situation de handicap lorsque le contenu vidéo est accompagné de sous-titres.

Pour notre rapport d'audit, nous utilisons l'expression « personne handicapée » définie par la Loi, plutôt que l'expression « personne en situation de handicap », la prise en compte de l'environnement et des obstacles étant intégrée à l'analyse des accommodements raisonnables. Ce choix terminologique ne remet pas en cause l'approche biopsychosociale de l'OMS, mais vise à assurer la clarté et la cohérence du cadre d'analyse. Lorsque des publications sont citées, la terminologie employée par les auteurs est conservée.

Définition de personne handicapée selon l'article 1, alinéa g de la Loi (Québec) :

« ... toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes. »

Cette définition s'inscrit donc dans une logique biopsychosociale du handicap, plutôt que dans une simple approche médicale isolée. Elle reconnaît :

1. les notions de déficience / limitation fonctionnelle et celles des obstacles environnementaux;
2. les effets sur la participation sociale ou les activités usuelles.

Différence entre une déficience et une incapacité

Le gouvernement du Québec distingue une *déficience et une incapacité* comme suit :

« [I]e terme déficience fait référence à l'aspect organique d'une partie du corps. C'est donc une caractéristique de la personne. [...] Une déficience entraîne certaines incapacités. [...]

- Sara a une déficience du système auditif. Elle a une incapacité auditive.
- Hugo a une déficience du système musculaire. Il a une incapacité à la marche. »

On utilise le mot « déficience » ou le mot « incapacité » selon que l'on souhaite mettre l'accent sur l'aspect organique ou sur l'aspect fonctionnel.

Types d'incapacité

La classification des types d'incapacité doit répondre aux besoins opérationnels et de communication de chaque organisation. Le recours à une catégorisation limitée aux seules notions de handicap « physique » et « non physique » ne permet pas de produire une documentation adéquate dans un programme d'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap. À titre d'exemple d'une classification complète et efficace, voici les types d'incapacité utilisée par l'organisme Service externe de main-d'œuvre (SEMO)²:



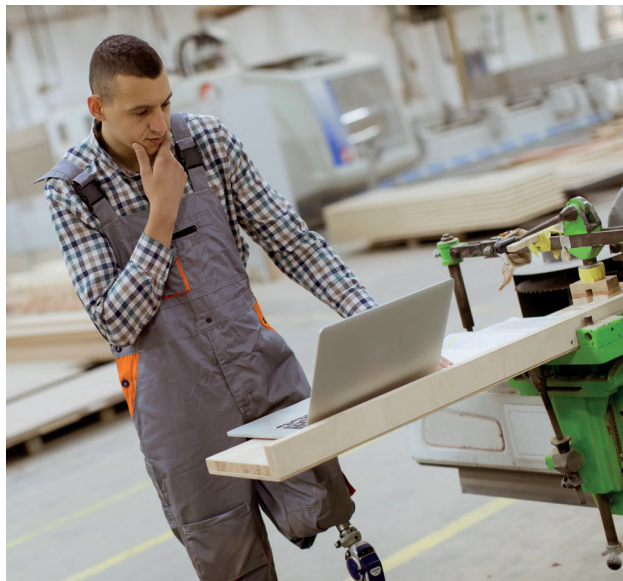
- motrice et organique (physique);
- visuelle;
- auditive;
- intellectuelle;
- à un trouble grave de santé mentale (psychisme);
- à un trouble du spectre de l'autisme;
- à la parole et au langage.

Caractéristiques de l'incapacité

Selon la Loi, le terme « personne handicapée » inclut les personnes ayant des *incapacités significatives et persistantes*.

Une incapacité est significative lorsqu'elle présente un certain degré de gravité. Elle n'est toutefois pas jugée significative lorsque la personne ne rencontre plus d'obstacles en utilisant une aide technique, comme une prothèse ou une orthèse. Par exemple, si une personne ne peut lire en raison d'une incapacité visuelle, mais que cette incapacité disparaît grâce à des lunettes, elle n'est pas considérée comme significative.

Une incapacité est persistante lorsqu'on ne peut prévoir sa disparition. À l'inverse, une incapacité qui survient à la suite d'une maladie ou d'une blessure et dont les effets disparaîtront n'est pas considérée comme persistante.



² Les regroupements du SEMO sont légèrement différents de ceux proposés par le gouvernement du Québec.

B. Obstacles rencontrés

Les obstacles à l'accomplissement d'activités courantes correspondent aux difficultés que rencontrent les personnes dans les activités de la vie domestique et quotidienne, les loisirs, l'éducation ou l'emploi.

Voici quelques exemples de difficultés que les personnes handicapées en fauteuil roulant sont susceptibles de vivre :

- seuil d'entrée surélevé empêchant l'accès en fauteuil roulant;
- porte trop étroite ne permettant pas le passage;
- bouton d'ascenseur ou d'interphone placé hors de portée;
- comptoir de service ou poste de travail trop élevés;
- toilettes non adaptées (espace de manœuvre, barres d'appui);
- stationnement réservé absent, mal situé ou mal déneigé;
- allée ou corridor encombré limitant les déplacements.



Quelques informations de la Direction de la gestion du capital humain

Voici quelques informations obtenues de la direction de la gestion du capital humain (DGCH) sur le contexte dans lequel la Ville a évolué au cours des dernières années:

- ✓ Au 15 novembre 2025, la Ville compte 2 326 employés et employées, dont 60,7 % (1 491 postes) sont réguliers. L'âge moyen est de 47,3 ans, et 10 membres du personnel ont déclaré avoir un handicap à leur embauche.
- ✓ Le taux de roulement global demeure stable, autour de 15 %, mais près de 235 employés et employées seront admissibles à la retraite d'ici 2029, ce qui souligne l'importance d'une planification proactive et du transfert des savoirs. Bien que le pic des retraites soit passé, les 60-69 ans resteront plus nombreux que les jeunes travailleurs jusqu'en 2031.
- ✓ Le niveau de mobilisation du personnel a été mesuré à 6, 7 sur 10, témoignant du besoin de consolider l'engagement.
- ✓ Le marché de l'emploi dans la région Chaudière-Appalaches est caractérisé par la rareté de la main-d'œuvre et des attentes accrues des travailleurs et travailleuses en matière de conciliation travail-vie personnelle.
- ✓ Certaines expertises sont particulièrement touchées par la pénurie de main-d'œuvre, notamment en urbanisme, en génie, en finances, en informatique et dans les métiers spécialisés. Le recrutement de candidats et candidates répondant aux exigences, notamment en matière de scolarité et d'expérience, devient de plus en plus difficile. Enfin, la saisonnalité de plusieurs activités municipales engendre une précarité liée à la présence de nombreux postes temporaires. Selon le rapport 2024 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale portant sur l'état d'équilibre du marché du travail pour 2028, le nombre de professions évaluées en déficit ou en léger déficit (263) est supérieur au nombre de professions évaluées en équilibre (170).
- ✓ La Ville effectue plus de 400 embauches par an depuis 2021.

Les obligations légales et réglementaires

Les principales obligations légales et réglementaires sont de deux niveaux : gérer les accommodements raisonnables et préparer le programme d'accès à l'égalité en emploi et le plan d'actions requis par les lois.

Gérer les accommodements raisonnables³

Les accommodements raisonnables sont une obligation juridique qui découle de la mise en œuvre du droit à l'égalité et de l'interdiction de discrimination inscrits à l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*. L'obligation légale d'accommodement concerne les moyens, et non le résultat. Cela signifie que la personne qui reçoit la demande a l'obligation de l'accueillir, de l'analyser attentivement et de chercher de bonne foi des solutions raisonnables.

L'aboutissement d'une demande d'accommodement – la décision d'accommoder ou non – dépendant toujours du contexte, chaque demande doit être traitée individuellement, au cas par cas.

Toute contrainte n'est pas automatiquement excessive. Un accommodement peut ainsi causer certains irritants sans pour autant être déraisonnable. Quant à l'obligation d'accommodement, elle n'est pas illimitée, mais elle est balisée par la notion de contrainte excessive, qui permet de déterminer le caractère raisonnable ou déraisonnable des mesures d'accommodement demandées.

Accommoder consiste à accorder un traitement différent à une personne pour éviter qu'elle soit discriminée ou pénalisée par une norme ou une pratique générale de fonctionnement. L'accommodement raisonnable est une manière de prévenir ou de faire cesser une situation de discrimination.

Le caractère raisonnable d'un accommodement implique l'absence de contrainte excessive. Par exemple, une contrainte est considérée comme excessive si l'accommodement crée une dépense difficile à absorber pour une organisation, une entrave indue à son bon fonctionnement ou une atteinte réelle et importante à la sécurité ou aux droits d'autrui.

Plan d'action annuel de la Ville de Lévis à l'égard des personnes handicapées⁴

Le plan d'action pour 2025-2026 inclut les trois mesures suivantes :

- Produire un sondage auprès du personnel pour valider le nombre de personnes qui devraient avoir accès aux mesures du programme d'accès à l'égalité en emploi de la ville.
- Favoriser l'accueil de stagiaires ou l'embauche de personnes handicapées au sein de la Ville en collaboration avec les organismes spécialisés.
- Mettre en œuvre des mesures pour favoriser l'embauche, l'accueil, la formation et le maintien en emploi des personnes handicapées.

³ Aide-mémoire publié en 2024 par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : *L'accommodement raisonnable en bref*.

⁴ Des extraits des plans d'action des grandes villes du Québec se trouvent à l'annexe III.

Programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE)

Le PAÉE pour 2024 inclut les trois mesures suivantes :

- Accorder une préférence au cours du processus de dotation aux personnes vivant avec un handicap de compétence équivalente pour les objectifs poursuivis.
- Utiliser les services des organismes spécialisés en employabilité pour les personnes handicapées afin d'établir un partenariat et d'obtenir des candidatures en lien avec les objectifs poursuivis. Nom du ou des organisme(s) en employabilité retenu(s) : SEMO.
- Effectuer un sondage d'auto-identification pour comptabiliser le nombre réel de personnes handicapées.

Responsabilité sociale à l'égard des personnes vivant avec un handicap

Selon les données de 2023 du gouvernement du Québec - *Améliorer les conditions de vie des personnes handicapées : portrait et bilan des actions gouvernementales dans le cadre de la politique À part entière* :

« ...33 % des personnes avec incapacité ont un revenu de moins de 15 000 \$, comparativement à 22 % des personnes sans incapacité. Pour ce qui est de la tranche de revenu la plus élevée, 19 % des personnes avec incapacité ont un revenu de 50 000 \$ ou plus, comparativement à 30 % des personnes sans incapacité. » (p.5) La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse mentionne que ce revenu est insuffisant pour les personnes qui présentent des limitations fonctionnelles que celles-ci doivent souvent déboursier des frais supplémentaires pour pallier leur handicap: médicaments, soins médicaux, réadaptation physique, aide technique et matérielle, soutien à domicile, transport adapté, adaptation de véhicule, adaptation du domicile, etc. Cette réalité concernant le revenu des personnes handicapées devient d'autant plus importante dans un contexte de rareté de logements abordables au Canada.

Nick Falvo, PhD, expert canadien en itinérance, déclare sur son site web : “La majeure cause structurelle de l'itinérance est un manque d'alignement entre la disponibilité de logements abordables et le revenu”. Or, l'étude de 2025 du *Conference Board du Canada* conclue que la pénurie de main-d'œuvre dans les métiers qualifiés [de la construction] devrait s'aggraver au cours des prochaines années, avec une augmentation annuelle de 13 % entre 2026 et 2045. ... entraînant une augmentation des coûts et un allongement des délais de réalisation des projets de construction et de rénovation. (p 5) »

L'employabilité des personnes vivant avec un handicap et l'itinérance

Pour les personnes handicapées, plusieurs facteurs plaident en faveur de leur inclusion en emploi, afin qu'elles disposent d'un revenu suffisant pour assumer leurs frais de logement, prévenir l'itinérance et réduire les risques de rechute :

⁵ Étude de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, 2025 : *Les obstacles à l'embauche, à l'intégration et au maintien en emploi des personnes en situation de handicap*, page 21.

Vulnérabilité accrue chez les personnes handicapées

- Une étude menée conjointement par la *Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau de l'avocat du logement fédéral* en 2024 révèle que les personnes handicapées sont quatre fois plus susceptibles d'expérimenter l'itinérance que celles qui n'ont pas de handicap, et deux fois plus susceptibles de se retrouver en situation d'itinérance cachée. Aussi les difficultés financières sont une cause principale d'itinérance chez les personnes en situation de handicap.

Les personnes handicapées sont quatre fois plus susceptibles d'expérimenter l'itinérance que celles sans handicap.

Discrimination quant à l'accès au logement

- Le handicap représente le motif de discrimination pour lequel la CDPDJ reçoit le plus grand nombre de plaintes depuis plusieurs années. D'une année à l'autre, il représente plus de 30 % des dossiers qu'elle traite, et ce dans tous les secteurs d'activité : travail, logement, accès à des biens et services, accès aux transports et aux lieux publics. Les plaintes qui conjuguent handicap et secteur du travail représentent à elles seules 15 % de toutes celles traitées par la CDPDJ⁶.

Les personnes handicapées sont plus susceptibles de tomber dans l'itinérance après une expulsion.

- L'étude de la SCHL, 2025, *Expulsions de locataires au Canada : liens entre les expulsions et l'itinérance* mentionne : « Wachsmuth et coll. (2023) ont montré que les personnes handicapées (ou dont le ménage comptait une personne handicapée) étaient plus susceptibles de tomber dans l'itinérance après une expulsion que les autres participants à l'étude. Autre constat : de nombreuses personnes n'ayant pas vécu l'itinérance après une expulsion

avaient l'impression de l'avoir évitée de justesse uniquement grâce au soutien de leur famille et de leurs amis. »⁷ (p 3)

Il convient de souligner que les personnes vivant avec un handicap font face à plusieurs difficultés pour trouver un logement approprié : logements accessibles et abordables difficiles à repérer, capacités restreintes à se déplacer pour visiter les logements. Ces contraintes sont d'autant plus significatives que ces personnes doivent s'assurer que le logement envisagé est adéquatement aménagé afin de répondre à leurs besoins d'accessibilité liés à leurs limitations fonctionnelles. Cette réalité, dans un contexte de discrimination, met en évidence l'importance d'intervenir en amont pour prévenir la perte de logement, notamment par la mise en place de mesures favorisant l'accès à l'emploi pour les personnes handicapées aptes à travailler.

⁶ Communiqué de presse de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, mai 2025 *Emploi et handicap : un environnement toujours empreint de préjugés et de discrimination après 50 ans d'actions gouvernementales* Gouvernement du Québec

⁷ Selon le rapport du Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Tout le monde compte* : « La raison la plus souvent indiquée est l'expulsion d'un logement, avec environ 23% des personnes en situation d'itinérance l'ayant nommée. Parmi les 967 personnes ayant mentionné cette raison, 53 % d'entre elles ont précisé avoir été expulsées en raison d'un loyer non payé » (p. 80).

Discrimination quant à l'accès à l'emploi

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2025, révèle dans son *Étude - Les obstacles à l'embauche, à l'intégration et au maintien en emploi des personnes en situation de handicap* que « plus d'un million de personnes en situation de handicap continuent de faire face à des obstacles persistants à l'embauche, à l'intégration et au maintien en emploi. La Commission des droits demande donc au gouvernement qu'il modifie l'approche qu'il a jusqu'ici privilégiée, en proposant notamment des mesures plus contraignantes pour les employeurs. Les moyens mis en place depuis 50 ans pour l'intégration en emploi des personnes en situation de handicap n'ont pas donné suffisamment de résultats. »

Offrir un emploi adapté aux personnes handicapées aptes à travailler, avant qu'elles ne perdent leur logement, est un des moyens pour réduire leur risque d'itinérance. Agir en amont, par des mesures d'insertion professionnelle et de soutien, peut constituer une composante efficace d'une stratégie de prévention. C'est à ce stade que l'intervention a le plus d'impact pour limiter l'itinérance d'une personne vivant avec un handicap. Selon le *Réseau Solidarité Itinérance du Québec*, lorsqu'une personne est déjà en situation d'itinérance, la priorité consiste d'abord à stabiliser plusieurs aspects de sa vie, notamment l'accès au logement et la santé.

L'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap — qu'il s'agisse de leur recrutement ou du maintien en poste — ne suffit pas, à elle seule, à éliminer le risque d'itinérance de ce groupe de personnes. Toutefois, elle peut contribuer à éviter leur entrée dans ce parcours en renforçant leur capacité d'assurer le paiement de leur logement.

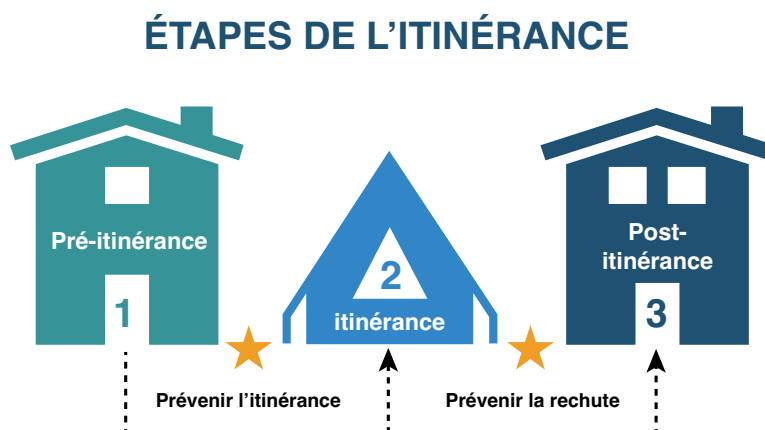
Deloitte mentionne dans son étude *S'attaquer à l'itinérance grâce à l'analytique de données* qu'il est nécessaire de prendre en compte les trois étapes de l'itinérance. La plupart des efforts pour lutter contre l'itinérance se concentrent sur l'étape 2, en raison de son urgence, mais les autres étapes devraient aussi faire l'objet d'intervention

Étape 1 : Les personnes à risque de se retrouver en situation d'itinérance (prévenir l'itinérance).

Étape 2 : Les personnes actuellement en situation d'itinérance (sortir de l'itinérance).

Étape 3 : Les personnes qui ont retrouvé un logement, mais peuvent avoir besoin d'aide pour le conserver (prévenir la rechute).

Deloitte précise que la plupart des efforts pour lutter contre l'itinérance se concentrent sur l'étape 2, en raison de son urgence, mais les autres étapes devraient aussi faire l'objet d'intervention.



Source : Image inspirée du rapport de Deloitte, p 5.

Pour tous les groupes de personnes vulnérables, il est préférable d'agir en amont pour prévenir l'itinérance. Selon le *Mémoire de la Direction régionale de santé publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur l'itinérance et la cohabitation sociale* – Février 2025, l'itinérance peut engendrer des problèmes de santé physique et mentale, exacerber la vulnérabilité des personnes en situation d'itinérance et compliquer leur réintégration sociale. (p 11). Toutefois, pour certains groupes dont les personnes handicapées, notamment en raison des difficultés de trouver un logement, il est possible que l'intervention au moment de la prévention soit vraiment indiquée.

En tant qu'employeur d'importance, la Ville de Lévis a la capacité de mettre en place des mécanismes assurant un véritable accès à l'emploi au sein de l'organisation municipale. Comme gouvernement de proximité, elle est également en position d'influencer les organismes et les entreprises de la région afin qu'ils adoptent, eux aussi, des initiatives favorisant la participation des personnes handicapées au marché du travail. Toutefois, pour exercer pleinement ce rôle d'influence, la Ville doit reconnaître l'importance de faciliter l'embauche des personnes vivant avec un handicap et investir les efforts nécessaires pour générer des résultats concrets qui serviront de modèles mobilisateurs pour l'ensemble de la communauté lévisienne.

Impératifs de dotation, dans un marché de l'emploi très compétitif

En octobre 2025, le marché du travail de la région de Chaudière-Appalaches se distingue par un taux de chômage particulièrement faible, à 3 %, comparativement à 5,3 % pour l'ensemble du Québec⁸. Cette situation engendrant des défis en matière de recrutement et de rétention du personnel, les mesures d'inclusion en emploi des personnes handicapées peuvent avoir un effet positif sur deux volets de la dotation : le recrutement et l'intégration de la main-d'œuvre et le maintien en emploi de la main-d'œuvre.

Volet recrutement et intégration de la main-d'œuvre :

Le gouvernement du Québec souligne, dans sa *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2025-2028*, que les personnes handicapées demeurent sous-représentées sur le marché du travail, malgré le contexte de rareté généralisée de main-d'œuvre. Le gouvernement du Québec insiste, sur l'importance de favoriser la pleine participation de toutes les personnes aptes au travail : « Dans un contexte où le marché du travail québécois est marqué par des taux de chômage historiquement bas et de nombreux postes vacants, le gouvernement québécois doit, plus que jamais, maintenir ses efforts pour que tous aient la possibilité d'occuper un emploi. Le Québec doit donc pouvoir compter sur la contribution au marché de l'emploi des personnes handicapées au même titre que celle des personnes sans incapacité. »

La direction municipale a la responsabilité de mettre en place des processus favorisant l'accès des personnes handicapées aux emplois de l'organisation. Elle doit également s'assurer que les gestionnaires reconnaissent la capacité réelle de ces personnes à répondre aux besoins de dotation. La Ville assume une responsabilité sociale en déployant des moyens qui favorisent leur réussite, afin de servir d'exemple aux autres employeurs de la région et démontrer que les personnes vivant avec un handicap représentent une solution concrète aux besoins de recrutement.

⁸ Nouvelles économiques de Desjardins : *Québec : recul du chômage en octobre, porté par une baisse de la population active.*

Volet maintien en emploi de la main-d'œuvre :

Lorsqu'on aborde l'employabilité des personnes handicapées, l'attention se porte souvent aux particularités du recrutement et de l'intégration au travail. Toutefois, le maintien en emploi au fil des années représente également un enjeu important pour des employés et employées dont un handicap survient au cours de la carrière, alors qu'ils font déjà partie de l'organisation.

Le maintien en emploi contribue à réduire les coûts liés à l'embauche, tels que le recrutement, la formation et la période de familiarisation. Bien que l'apport d'une expertise nouvelle représente parfois un avantage stratégique, il demeure essentiel de préserver l'expérience accumulée par le personnel au fil des années. Les mesures inclusives soutiennent les employés et employées qui deviennent handicapés durant leur parcours professionnel, notamment par des aménagements raisonnables qui encouragent leur rétention et leur pleine participation.

Selon l'enquête sur l'incapacité effectuée en 2022 par le gouvernement du Canada⁹, la proportion d'incapacités très sévères augmente avec l'âge (annexe IV). Les données permettent de constater que les handicaps deviennent plus sévères dans le groupe d'âges de 45 à 65 ans, en particulier pour les handicaps physiques (46 % des employés et employées de la Ville de Lévis se situent dans ce groupe d'âges).

Changement de culture

La mise en place d'un programme d'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap nécessite un changement culturel planifié avec pragmatisme et ancré dans une bonne compréhension des facteurs clés de réussite, des besoins et du potentiel de ces personnes. Le succès d'un changement de culture dépend de plusieurs facteurs individuels, organisationnels et sociaux ainsi que de leurs effets interreliés.

L'évolution de la culture dans la société en général a déjà été discutée précédemment. Précisons seulement que la Ville de Lévis contribue, notamment par les plans d'action des dernières années (77 mesures du plan de 2024; 66 en 2025), à instaurer une culture sociale dans laquelle les citoyens et citoyennes prennent en compte les besoins des personnes handicapées de façon proactive.

Quant à la culture organisationnelle de la Ville, elle doit évoluer pour amener les parties prenantes à adhérer à une vision fondée sur l'équité et la justice, plutôt que sur l'égalité seulement. Il importe que chacune comprenne et reconnaisse la contribution que la Ville de Lévis peut apporter, en tant que gouvernement de proximité, en matière de responsabilité sociale envers les personnes handicapées.

De nombreuses études ont été publiées sur les facteurs de succès d'un changement de culture organisationnel. L'annexe IX présente les documents publiés par d'importantes organisations sur les bonnes pratiques en matière de changement de culture. Les messages de ces organisations convergent vers un même modèle pragmatique qui a inspiré nos recommandations :

1. Engagement de la haute direction.
2. Lancement d'expériences pilotes, d'initiatives ciblées, limitées et à faibles efforts ou de petits changements.
3. Mesure des résultats et prise en compte des leçons apprises des premières initiatives.
4. Étendue progressive des changements au reste de l'organisation.

⁹ Rapport de Statistique Canada sur l'incapacité et l'accessibilité au Canada: *Profil démographique, d'emploi et de revenu des personnes ayant une incapacité, âgées de 15 ans et plus au Canada, 2022.*

L'étude de Konstantinos Tasoulis « *Employee reactions to planned organizational culture change: A configurational perspective* », publiée en 2024 dans la revue Human Relations fait ressortir quelques bonnes pratiques applicables à l'une ou l'autre des quatre étapes mentionnées ci-haut :

- Le succès d'un changement culturel dépend moins de la vitesse que de la qualité du soutien, de la cohérence des initiatives et de l'implication du personnel.
- Les organisations doivent planifier le changement culturel comme un processus progressif, en intégrant des mécanismes de rétroaction et en ajustant les actions selon les résultats.
- Les employés et employées qui perçoivent un fort soutien (communication claire, ressources, accompagnement) réagissent plus positivement au changement culturel.
- Les changements culturels réussis reposent sur un ensemble cohérent d'actions (communication, pouvoir d'agir, reconnaissance), plutôt que sur une mesure isolée.
- Lorsque les employés et employées se sentent impliqués dans la définition et la mise en œuvre du changement, leur engagement augmente. L'absence de participation crée un sentiment de perte de contrôle et accentue la résistance.

L'auteur présente quatre facteurs qui influencent l'adhésion à une initiative de changement de culture :

Facteurs		Exemples
La perception du personnel sur :	1. le contenu des changements	L'ampleur des changements, leur utilité, leur nécessité, et les conséquences sur leur travail.
	2. la façon dont les changements sont apportés	La communication et la participation dans le processus de décision.
	3. le contexte	La perception du fait que la direction se préoccupe du bien-être de son personnel et valorise sa contribution.
4. Autres facteurs		Des facteurs individuels tels que l'âge, le statut et l'unité administrative des parties prenantes.

En vue d'un changement de culture, ces bonnes pratiques doivent s'inscrire dans le maintien de politiques et processus de recrutement qui visent à assurer :

- 1. l'adéquation fonctionnelle** : correspondance entre les compétences, l'expérience des candidats et candidates et les exigences du poste;
- 2. l'adéquation culturelle** : correspondance entre les valeurs, attitudes et comportements du candidat ou de la candidate et la culture de l'entreprise;
- 3. l'adéquation organisationnelle** : adhésion du candidat ou de la candidate à la mission, au style de gestion, au rythme de travail et aux processus de l'organisation.

Finalement, l'approche itérative, débutant avec de petits changements sans risques, ne doit pas être perçue comme un subterfuge pour restreindre les efforts vers la cible. Cette approche s'inscrit simplement dans une démarche d'écoute véritable pour susciter une mobilisation soutenue et progressive.

Particularités pour l'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap

Lors de la mise en place d'un programme d'inclusion en emploi, en plus des concepts généraux sur le changement de culture, une attention particulière doit être apportée aux trois volets suivants :

1. S'assurer que les personnes handicapées soient capables de fournir le niveau de prestation attendue (adéquation entre les capacités de la personne et les exigences du poste). Ceci est essentiel pour assurer la pérennité du programme et faire évoluer les mentalités du personnel et des gestionnaires pour dépasser les stéréotypes selon lesquels une personne handicapée n'est pas capable de fournir une prestation adéquate du travail attendu.
2. Consulter les spécialistes et la communauté des personnes handicapées. « Ne faites pas de suppositions ni de généralisations. Demandez aux personnes handicapées ce qui fonctionne bien pour elles et ce que vous pourriez faire différemment. »¹⁰ Ceci contribue à leur rétention en poste.
3. L'importance, selon les organisations d'employeurs, de mettre leurs membres en contact avec des organisations et des agences de recrutement de personnes vivant avec un handicap, et de leur fournir des outils et des renseignements pour accroître leur confiance malgré leur handicap (Lansdowne, 2024)¹¹.

¹⁰ Site internet de la firme EY « *Six Ways to Advance Disability Inclusion in Your Organization* »

¹¹ Rapport du gouvernement du Canada sur l'inclusion des personnes en situation de handicap en milieu de travail au Canada. *Comblant l'écart*.

Opportunités et enjeux

Principales opportunités

Opportunité 1 : Contribuer à bâtir une marque employeur positive

La mise en place de pratiques inclusives à l'égard des personnes handicapées au sein de la Municipalité constitue un levier pour renforcer le sentiment d'appartenance et de fierté des employés et employées. L'équité, la diversité et l'inclusion (EDI) sont particulièrement recherchées par les générations qui, selon les estimations de la DGCH, pourraient représenter les $\frac{3}{4}$ des employés en 2030. Cette opportunité fait écho à l'enjeu relevé par la DGCM sur la nécessité de développer et de maintenir des mesures de fidélisation concurrentielles afin d'offrir un milieu de travail de qualité répondant aux valeurs des employés et employées.

Le rapport *Comblant l'écart*, publié par le gouvernement du Canada en 2024, mentionne que :

[L]es jeunes d'aujourd'hui ne perçoivent pas le handicap de la même façon que les anciennes générations : pour eux, l'inclusion représente le strict minimum. Ils s'attendent à ce que l'inclusion et l'accessibilité soient des principes déjà bien instaurés, et exigent une meilleure communication et une plus grande transparence. Les jeunes employés et employées militent aussi davantage pour des changements favorisant la diversité, l'équité, l'inclusion et le mieux-être. Les membres de cette génération ont grandi avec Internet et un plus grand accès à la technologie comparativement aux précédentes; ils peuvent donc aisément communiquer à un plus grand public et à un plus vaste réseau leur expérience, positive ou négative, avec un employeur ou une entreprise » (p. 9).

À ce propos, voici un extrait de l'étude internationale *Belonging Barometer 3.0*, effectuée par EY en 2023 :

Les travailleurs et travailleuses sont plus susceptibles de choisir une entreprise qui accorde la priorité à la diversité, l'équité et l'inclusion dans leur recherche d'emploi [...] Bien qu'il soit clair que l'EDI est essentielle pour les travailleurs et travailleuses de toutes générations, les réponses indiquent qu'elles revêtent une importance particulière pour les générations plus jeunes, axées sur la raison d'être, comme la génération Z et les milléniaux, qui choisissent activement de travailler dans des entreprises qui les privilégient.

Voici les proportions de répondants et répondantes affirmant qu'ils choisissent activement de travailler dans des entreprises qui mettent l'accent sur l'EDI :

- génération Z : 73 %;
- génération Y (milléniaux) : 68 %;
- génération X : 53 % ;
- baby-boomers : 46 %.

Opportunité 2 : Améliorer la mobilisation des employés et employées

Dans l'étude « *Low Cost, High Impact* » réalisée auprès de 26 028 employeurs entre 2019 et 2024, le Job Accommodation Network (JAN), une organisation relevant de l'Office of Disability Employment Policy (ODEP) du Department of Labor des États-Unis, mentionne que les employeurs qui ont mis en place des aménagements pour les employés et employées handicapés ont déclaré de multiples bénéfices directs et indirects en résultant. Les bénéfices indirects des aménagements les plus fréquemment mentionnés comprenaient (avec le pourcentage des employeurs les ayant déclarés) les constats suivants :

- Amélioration des interactions avec les collègues : 35 %
- Augmentation du moral général de l'entreprise : 29 %
- Augmentation de la productivité globale de l'entreprise : 21 %
- Amélioration de l'assiduité globale au sein de l'entreprise : 19 %

Opportunité 3 : Contribuer à la lutte contre l'itinérance chez les personnes handicapées.



L'itinérance est un enjeu multifactoriel pour lequel aucune solution unique n'existe. Parmi ceux-ci, le manque d'alignement entre la disponibilité de logements abordables et le revenu est reconnu comme un facteur déterminant. Or, occuper un emploi stable demeure généralement essentiel pour disposer des ressources financières suffisantes au paiement d'un logement.

Ainsi, favoriser l'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap contribue à réduire les risques d'itinérance, principalement à l'étape 1 (prévenir l'itinérance), mais aussi à l'étape 3 (prévenir la rechute) du modèle défini dans l'étude de Deloitte (voir page 20 du présent rapport).

En ce qui concerne l'étape no 3 en particulier, l'étude de Statistique Canada, 2025, *Sortir de l'itinérance : examen des facteurs contribuant à la récupération et à la conservation d'un logement* précise : « [...] l'obtention d'un nouvel emploi ou l'augmentation du revenu d'emploi a été le facteur le plus souvent mentionné pour retrouver un logement après une situation d'itinérance en ou hors refuge (39,2 %) ou une situation d'itinérance cachée (45,9 %). » (p 6)

Il importe de préciser que l'accent mis sur les personnes handicapées découle exclusivement de la portée de notre mandat d'audit. Ce choix ne vise aucunement à leur accorder une importance supérieure à celle d'autres populations pour lesquelles les enjeux d'inclusion en emploi peuvent également constituer un facteur de risque important d'itinérance. Soulignons que les personnes handicapées peuvent également appartenir aux quatre autres groupes visés par la LAÉE (femmes, minorités visibles, minorités ethniques et personnes autochtones.). Finalement, nos recommandations peuvent facilement être mise en œuvre pour d'autres groupes de personnes, selon les priorités de la direction.

Par ailleurs, bien que le gouvernement du Québec assume les principales responsabilités en matière d'itinérance, la Ville de Lévis demeure responsable d'intervenir, dans les limites de ses compétences, afin de contribuer à la réduction de l'itinérance chez les personnes handicapées.

Opportunité 4 : Pourvoir des postes à fort roulement

L'adaptation des pratiques de recrutement et d'intégration pourrait favoriser l'embauche et la rétention de personnes compétentes dans des postes à fort roulement ou difficiles à pourvoir de manière durable. Le télétravail ainsi que les possibilités qui surgiront avec la transformation numérique permettent de considérer cette opportunité comme réaliste et prometteuse.



Principaux enjeux

Enjeu 1 : Capacité organisationnelle

Les gestionnaires pourraient percevoir les initiatives à mettre en place comme un ajout à leurs tâches qu'ils et elles n'ont pas la capacité de réaliser, par manque de connaissance ou de temps.

Enjeu 2 : Engagement et accompagnement des gestionnaires

Les gestionnaires sont les grands porteurs de la vision et traduisent les politiques en actions concrètes, adaptées à chaque situation pour assurer un résultat gagnant-gagnant (personne handicapée / Ville). Les obstacles à l'intégration et au maintien à l'emploi des personnes vivant avec un handicap mentionnés à l'annexe V doivent être surmontés par des solutions réalistes et opérationnelles. Certains gestionnaires pourraient éprouver de la réticence à adhérer à cette approche.

Résultats de l'audit

L'objectif de notre audit s'articulait autour de deux dimensions essentielles de l'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap :

- le recrutement et l'intégration;
- le maintien en emploi.

Ce dernier volet englobe les situations où le handicap résulte d'un accident de travail et celles où il est indépendant du contexte professionnel, qu'il soit présent dès l'embauche ou apparu en cours de carrière.

Nous concluons que la Direction générale (DG) de la Ville de Lévis a mis en œuvre des pratiques efficaces pour favoriser le maintien en emploi de personnes handicapées. Toutefois, les pratiques liées au recrutement et à l'intégration demeurent insuffisantes.

L'échelle de maturité présentée à l'annexe VII a été utilisée pour évaluer chacun des critères de l'audit, également détaillés dans cette annexe.

Les résultats sont présentés dans le tableau qui suit, pour chacun des deux volets audités :

Critère d'audit	Niveau de maturité		
	Recrutement et intégration	Maintien en emploi à la suite d'un handicap lié à un accident du travail?	
		Oui	Non ¹²
Critère 1 – L'inclusion en emploi des personnes handicapées constitue une priorité affirmée de la DG et se traduit par des actions concrètes.	Niveau 1	Niveau 4	Niveau 3
Critère 2 – Les postes et les processus d'entrevue et d'intégration sont conçus de manière à ne pas restreindre l'accès des personnes handicapées, sauf en cas de justification opérationnelle.	Niveau 1	Non applicable	Non applicable
Critère 3 – L'environnement de travail et les pratiques de gestion favorisent l'accessibilité et l'équité à toutes les étapes de la carrière : des mesures d'accommodement raisonnable sont offertes.	Niveau 1	Niveau 4	Niveau 3

¹² Situations où le handicap n'est pas lié à un accident du travail, mais demeure suffisamment important pour justifier un arrêt de travail et le recours à l'assurance invalidité.

Voici les principaux constats qui appuient nos conclusions :

Volet recrutement et intégration

Nos travaux pour le volet recrutement et intégration nous amènent à conclure à un faible niveau de maturité (niveau 1) pour chacun des trois critères d'audit évalués.

Au printemps 2025, deux ressources ont suivi une formation en EDI donnée par l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés. Bien que cette initiative représente un pas important vers la mise en place d'un programme d'employabilité pour les personnes handicapées, la DG n'a pas encore élaboré de stratégie visant à favoriser leur recrutement et leur intégration à la Ville de Lévis. Les constatations suivantes nous amènent à conclure à l'absence d'actions concrètes pour ce volet de notre mission d'audit :

- ✓ Aucune sensibilisation portant sur l'inclusion des personnes handicapées, leurs besoins et les accommodements raisonnables n'a été déployée auprès du personnel et des gestionnaires.
- ✓ L'analyse des postes susceptibles d'être accessibles à des personnes handicapées est amorcée, mais cet exercice demeure préliminaire et doit être poursuivi pour que les principaux postes présentant des opportunités soient vraiment déterminés. La revue des descriptions des postes n'a pas été effectuée dans l'optique de s'assurer de ne pas restreindre l'accès des personnes handicapées sauf en cas de justification opérationnelle. Aucune consultation auprès d'un organisme reconnu en employabilité des personnes handicapées n'a été effectuée.
- ✓ Seulement 10 personnes travaillant actuellement à la ville se sont rapportées comme étant handicapées lors de leur embauche. Bien que ce nombre puisse être sous-évalué étant donné que certaines personnes préfèrent ne pas rapporter leur handicap à leur employeur, il démontre clairement que les processus actuels ne permettent pas le recrutement des personnes handicapées par l'organisation particulièrement dans un contexte de bas taux de chômage.
- ✓ Absence de stratégie proactive auprès d'organismes spécialisés n'est présente pour solliciter ou attirer des candidatures de personnes handicapées. La DGCH n'a pas effectué les démarches prévues au PAÉE pour faire appel au SEMO ou d'autres organismes spécialisés en employabilité des personnes handicapées.
- ✓ La DGCH n'a pas fait faire appel à des ressources spécialisées (SEMO et autres) afin d'accéder aux outils et aux pratiques exemplaires en matière de recrutement et de soutien des employés et employées vivant avec un handicap.
- ✓ Plusieurs guides, aide-mémoires, capsules de formation...rendus disponibles par l'OPHQ sont d'excellents *Outils* facilitant l'inclusion en emploi des personnes handicapées. Ces outils ne sont pas utilisés par la DGCH et ne sont pas communiqués aux gestionnaires pour les appuyer dans le recrutement, l'intégration et le maintien en emploi de ces employés.
- ✓ Les demandes d'accommodement sont traitées au cas par cas par la DGCH, qui ne tient pas de registre pour documenter les demandes d'accommodement et assurer la cohérence des décisions.

Le Plan d'action 2025-2026 de la Ville de Lévis requis par l'OPHQ comporte trois mesures liées à l'inclusion en emploi. La dernière mesure « Mettre en œuvre des mesures pour favoriser l'embauche, l'accueil, la formation et le maintien en emploi des personnes handicapées » est très prometteuse. Toutefois, étant donné que les actions qui doivent en découler ainsi que les personnes responsables de leur réalisation n'ont pas encore été déterminées, nous ne pouvons reconnaître une avancée réelle. De plus, ce plan d'action a été approuvé par le conseil municipal en décembre 2025 seulement.

Relativement à ce volet, il y a donc absence d'initiatives concrètes pour promouvoir l'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap. Malgré ce fait, la Ville compte actuellement au moins 10 situations qui sont autant de succès.

Parmi celles-ci, deux personnes embauchées en 2019 via les services du SEMO (annexe V) sont encore à l'emploi de la Ville, et ce, depuis plus de six ans. Voici le témoignage de succès de l'une d'elles :

Personne neurodivergente (2019)

Je m'intéresse aux livres depuis toujours, et je me considère chanceux de pouvoir travailler aujourd'hui dans un domaine qui me passionne.

Dans mon travail, j'apprécie beaucoup la collaboration avec mes collègues. Dès mon arrivée à la Ville, ils m'ont accueilli et soutenu, et encore aujourd'hui, nous formons une équipe vraiment complémentaire : j'excelle dans le classement et le repérage, tandis qu'ils sont plus à l'aise avec le service à la clientèle. Ils viennent souvent me voir pour que je les aide à retrouver des livres, ils disent même que j'ai un œil de lynx! Un moment marquant de mon parcours a été l'obtention de ma permanence. Cela m'a apporté une grande stabilité dans ma vie, et j'en suis très heureux. Je continue de prendre mon travail très au sérieux et de donner le meilleur de moi-même chaque jour!

Volet maintien en emploi

La Ville compte actuellement 10 employés et employées ayant déclaré un handicap lors de leur embauche.

Nos travaux sur l'efficacité des processus liés au maintien en emploi des personnes vivant avec un handicap nous permettent de conclure ce qui suit.

a) Handicaps résultant d'un accident de travail : maturité élevée (niveau 4)

La DGCH et les gestionnaires de la Ville de Lévis collaborent étroitement pour assurer le maintien en emploi des personnes dont le handicap résulte d'un accident de travail.

Le personnel des directions les plus à risque est bien informé de sa responsabilité de mettre en place les accommodements nécessaires, selon les limitations fonctionnelles établies par la CNESST, en vue de maintenir les employés et employées à leur emploi au sein de la Ville. Dès la déclaration de l'incident, la DGCH soutient les gestionnaires et adopte une approche proactive à chaque étape du processus.

La politique relative à la gestion de la présence au travail démontre l'engagement de la DG à l'égard du maintien en emploi des personnes vivant avec un handicap, que ce soit à la suite d'un accident de travail ou d'une condition personnelle. Dans le cas d'un accident de travail, les informations sont facilement accessibles sur l'intranet, et une procédure est en place pour communiquer clairement les attentes et faciliter la mise en œuvre de toutes les étapes.

b) Handicaps ne résultant pas d'un accident de travail : maturité de niveau moyen (niveau 3)

La DGCH mobilise les ressources nécessaires lorsqu'elle reçoit des demandes d'accommodements raisonnables. Bien que ces demandes soient peu nombreuses, il n'existe pas d'activités de sensibilisation ou de formation, ni de processus formalisés pour encadrer leur traitement.

La DGCH soutient les personnes vivant avec un handicap sur demande, au cas par cas, mais n'a pas développé la capacité de gérer ces dossiers de façon efficace et cohérente.

Notons toutefois que la DGCH s'est efforcée de saisir les opportunités qui se sont présentées pour fournir l'appui nécessaire lorsqu'une personne handicapée en a fait la demande. Voici un témoignage de succès recueilli auprès d'une personne encore à l'emploi de la Ville de Lévis.

Handicap sensoriel

À la fin de l'été 2024, j'ai perdu l'audition de façon soudaine. Il a fallu trouver des solutions pour poursuivre mon travail.

La conseillère RH et la direction TI se sont efforcées d'identifier les outils de sous-titrage. Tous les employés ont accepté spontanément de s'adapter.

Aujourd'hui, j'ai retrouvé mon audition grâce à un implant cochléaire, mais je serai toujours reconnaissante de l'ouverture et de la bienveillance de la Direction et du personnel de la Ville.

Merci !



Conclusion générale

La Ville de Lévis a mis en place des processus qui démontrent son engagement pour soutenir les personnes handicapées déjà en poste, notamment par la mise en place d'accommodements raisonnables et le respect des recommandations de la CNESST en cas d'accident de travail. Des efforts notables sont faits pour assurer le maintien en emploi.

Toutefois, en ce qui concerne le volet embauche et intégration de personnes handicapées, la Ville de Lévis n'a pas encore mis en œuvre les actions nécessaires pour :

- définir et communiquer sa stratégie d'employabilité évolutive et pérenne;
- attirer activement des candidatures par des partenariats avec des organismes spécialisés;
- adapter les postes et les processus de dotation pour éliminer les obstacles, sauf en cas de justification opérationnelle;
- outiller les gestionnaires avec des guides et des formations pour l'embauche, l'intégration et le maintien en emploi;
- sensibiliser le personnel et la population pour favoriser l'acceptation sociale et la bienveillance envers les employées et employés handicapés.

La Ville de Lévis, en tant que gouvernement de proximité, doit mettre à profit ses leviers pour favoriser l'employabilité des personnes vivant avec un handicap et affirmer son rôle social dans la promotion de l'équité à l'égard de ce groupe de personnes. Une stratégie globale, soutenue par des partenariats et des actions concrètes, est essentielle pour bâtir une culture inclusive durable pour les personnes handicapées.

Recommandations

La section qui suit détaille les recommandations transmises à la DGCH pour cet audit.

1. Élaborer une stratégie d'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap et la faire approuver par la direction générale et le conseil municipal.
2. Établir des partenariats avec des organismes spécialisés afin de soutenir le recrutement, la révision des descriptions de postes et l'accès aux subventions liées aux accommodements.
3. Prévoir des mécanismes pour définir les mesures d'accommodement raisonnables.
4. Former et outiller les gestionnaires pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie d'inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap.
5. Sensibiliser le personnel et la population afin de favoriser la compréhension et l'adhésion à la stratégie.
6. Mettre en place un mécanisme de suivi sur le résultat des initiatives.

Commentaires de la direction

La direction générale a pris connaissance du projet de rapport de la Vérificatrice générale portant sur les mesures en place à la Ville de Lévis en matière d'employabilité des personnes handicapées. Les constats et recommandations présentés dans ce document permettent de dresser un portrait utile de la situation actuelle et d'identifier des pistes d'amélioration visant à renforcer les pratiques organisationnelles en cette matière.

La direction générale reconnaît l'importance des enjeux soulevés par cet audit, notamment en lien avec l'accessibilité à l'emploi, l'inclusion et l'équité au sein de l'organisation. Ces enjeux s'inscrivent dans les responsabilités de la Ville à titre d'employeur public et appellent à une attention soutenue afin de s'assurer que les mesures mises en place soient cohérentes, structurées et répondent adéquatement aux besoins identifiés.

Les recommandations formulées dans le projet de rapport sont accueillies favorablement par la direction générale, qui y voit une occasion de bonifier les pratiques existantes et de consolider certaines interventions. La direction générale se montre ouverte à appliquer ces recommandations avec diligence et à en planifier la mise en œuvre, en collaboration avec la Direction de la gestion du capital humain et les autres directions concernées, dans le respect du cadre réglementaire, des ressources disponibles et des priorités organisationnelles.

La démarche qui suivra visera une mise en application structurée et progressive des recommandations retenues, dans une perspective d'amélioration continue. Un suivi approprié sera assuré afin de mesurer les avancées et de s'assurer que les actions posées contribuent concrètement à l'amélioration des mesures en matière d'employabilité des personnes handicapées.

Dominic Deslauriers

Directeur général

Annexe I – Guide Incluvis - CRISPESH

Le guide *Incluvis : Situez votre organisation sur le chemin de l'inclusion pour l'emploi des personnes en situation de handicap* a été publié en 2021. Il a été rédigé par une chercheuse du *Centre de recherche pour l'inclusion des personnes en situation de handicap* (CRISPESH), un organisme à but non lucratif reconnu par le ministère de l'Enseignement supérieur. Le guide propose cinq volets pour évaluer la progression des organisations en matière de pratiques inclusives :

Volet 1 : Place de la main-d'œuvre PSH au sein de l'organisation

Volet 2 : Recrutement et sélection

Volet 3 : Accueil et intégration

Volet 4 : Maintien en emploi

Volet 5 : Conditions de travail

Mission du CRISPESH

La mission du CRISPESH est de contribuer à l'inclusion des personnes en situation de handicap dans la société en accompagnant les organisations dans l'avancement des connaissances, le développement et la promotion de pratiques sociales novatrices.

Comité d'experts du rapport de recherche INCLUVIS

Sonia Charland, consultante spécialiste en stratégie d'emploi pour le ROSEPH

Roch Ducharme, directeur, CRISPESH

Jocelyne Labelle, consultante spécialiste en stratégie d'emploi pour le ROSEPH

Sylvain Letscher, professeur, Sciences de l'éducation, Université du Québec à Rimouski

Laurence Marin, directrice, ROSEPH

Valérie Martin, doctorante en psychoéducation, Université de Montréal

Christine Morin, enseignante au cégep du Vieux Montréal, chercheuse au CRISPESH

Émilie Robert, directrice de la recherche et du transfert, CRISPESH

Jean-François Rousseau, consultant en ressources humaines

Comité consultatif du CRISPESH

Daniel Ducharme, chercheur, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Rola Helou, directrice exécutive, S.O.A.R. Solutions

Isabelle Tremblay, directrice générale, Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées

Walter Zelaya, directeur général, Moelle épinière et motricité Québec

Annexe II – Disability Inclusion @ Work 2024 – A Global Outlook

Le rapport *Disability Inclusion @ Work 2024 – A Global Outlook*, a été publié par Deloitte, l'un des plus importants cabinets de services professionnels, présents dans plus de 150 pays et comptant plus de 450 000 employés et employées.

Le rapport repose sur une enquête menée auprès de 10 000 travailleuses et travailleurs répartis dans 20 pays et issus de divers secteurs d'activité. Il vise à documenter les obstacles à l'inclusion et à identifier les facteurs organisationnels de réussite, afin de soutenir les employeurs dans la création d'environnements de travail accessibles, respectueux et performants.

Le rapport met en lumière les conditions de travail des personnes handicapées, neurodivergentes ou vivant avec une condition chronique, et propose des pistes concrètes pour améliorer leur intégration durable en emploi.

1. Faire de l'inclusion un engagement visible du leadership, au niveau du conseil d'administration.

L'inclusion du handicap doit être une priorité stratégique, accompagnée d'actions concrètes, mesurables et d'un soutien de la haute direction. Des dirigeants ouverts sur leur propre vécu ou agissant comme modèles contribuent à réduire la stigmatisation et à favoriser la divulgation.

2. Aligner les rôles sur les forces et compétences des employés et employées et former les gestionnaires.

Les rôles doivent permettre aux employés et employées de mettre à profit leurs compétences et d'évoluer. Les gestionnaires doivent avoir les outils pour comprendre et soutenir la diversité (handicap, neurodivergence, conditions chroniques) et accompagner le personnel en ce qui concerne les accommodements disponibles.

3. Intégrer l'accessibilité dans les pratiques organisationnelles et les moments clés du parcours professionnel.

L'accessibilité doit faire partie des processus quotidiens : recrutement, intégration, formation, événements et occasions de réseautage.

4. Reconnaître l'importance des accommodements et offrir un processus clair, rapide et sans stigmatisation.

Le rapport souligne la nécessité pour les employeurs de :

- rendre le processus de demande facile à comprendre et accessible;
- informer clairement le personnel sur les mesures disponibles;
- garantir la confidentialité et la rapidité de traitement;
- créer un climat où les demandes ne sont pas perçues négativement. Deloitte insiste sur l'importance de dissiper la crainte du jugement et de combattre les préjugés qui freinent encore le recours aux accommodements.

5. Favoriser une culture inclusive et sécuritaire.

Les organisations doivent prévenir les comportements non inclusifs (microagressions, intimidation, harcèlement) et encourager la dénonciation sans crainte de représailles, en s'appuyant sur des politiques claires, des mécanismes de signalement et une communication transparente.

Voici 4 extraits de l’information présentée dans le rapport de Deloitte :

Quelles des accommodements en milieu de travail suivants avez-vous demandés ?	Tous les répondants ayant demandé au moins un accommodement	S'identifie comme une personne en situation de handicap
Travailler à domicile lorsque nécessaire	67%	70%
Prendre des pauses fréquentes pendant la journée de travail	55%	58%
Ajustements à votre horaire de travail	48%	35%
Accès à un espace de travail privé ou fermé	49%	48%
Travailler à domicile en tout temps	47%	48%
Accès à des installations alternatives	40%	40%
Modifications à la façon dont mon travail est attribué et/ou évalué	34%	34%
Accès à des solutions logicielles d'assistance	27%	28%
Coaching pour des enjeux spécifiques	28%	28%

Nombre de répondants qui disent avoir demandé au moins un accommodement en milieu de travail = 2 206,

Nombre de répondants qui s'identifient comme une personne en situation de handicap = 1 657



- Nombre de répondants ayant demandé des aménagements et dont la demande a été refusée = 1 639

Les aménagements demandés en milieu de travail ont été acceptés ou refusés	Demande acceptée	Demande refusée
Travailler à domicile lorsque nécessaire	68%	32%
Ajustements à votre horaire de travail	59%	41%
Prendre des pauses fréquentes pendant la journée de travail	55%	45%
Accès à un espace de travail privé ou fermé	52%	48%
Accès à des installations alternatives	48%	53%
Modifications de l'intensité de l'éclairage à votre poste	48%	53%
Améliorations de votre espace physique principal	45%	55%
Travailler à domicile en tout temps	42%	58%
Aide pour gérer l'exposition au bruit	40%	60%
Modifications dans la répartition des tâches ou l'évaluation de la performance	39%	61%
Méthodes de communication alternatives	37%	63%
Accès à des solutions logicielles d'assistance	37%	63%
Coaching pour des enjeux spécifiques	36%	64%

- Nombre de répondants qui disent avoir demandé au moins un accommodement en milieu de travail = 2 206,

- les % concernent ceux qui ont demandé l'aménagement indiqué.



3 573 répondants et répondantes affirment avoir été influencés par des modèles s'identifiant comme des personnes handicapées.

Annexe III - Plan d'action des grandes villes du Québec

Voici des extraits des plans d'action des grandes villes du Québec en matière d'inclusion en emploi des personnes handicapées publiés sur le site de l'OPHQ en date du 17 novembre 2025 :

Ville	Obstacles/enjeux	Objectifs	Actions en lien avec l'inclusion en emploi
Laval 2024-2026	Capacité d'accueil en emploi de personnes handicapées et éloignées du marché du travail.	Augmenter les occasions de stages pour des personnes handicapées.	Accueillir des personnes ayant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme en stage d'intégration via une entente avec le CISSS de Laval.
		Mettre en place des partenariats avec les organismes d'employabilité.	Participer au programme Duo-emploi visant à accueillir des personnes handicapées pour des stages d'intégration d'un jour et plus.
			Évaluer la participation de la Ville de Laval au programme Prêts, disponibles et capables pour l'embauche de personnes handicapées.
	La capacité organisationnelle de la Ville pour la mise en place d'accommodements et l'impartition de certaines tâches qui peuvent correspondre aux profils professionnels des personnes handicapées.	Connaître le potentiel de recrutement des personnes handicapées à la Ville de Laval.	Évaluer si les descriptions de poste au sein des installations communautaires et de loisirs favorisent l'emploi des personnes handicapées et émettre des recommandations le cas échéant.
	Mesures d'accommodement dans le processus de recrutement.	Identifier et appliquer des mesures d'accommodements requises lors de la présélection et de la sélection.	Bonifier le questionnaire de l'entrevue téléphonique de présélection pour valider les besoins ou non en accommodement.
		Réduire le risque de discrimination des personnes handicapées.	Sensibiliser et former les personnes responsables du recrutement aux risques de discrimination et aux réalités des personnes handicapées.
Lévis 2023-2024	Il peut être difficile pour une personne handicapée d'avoir accès à un emploi municipal	Rendre plus accessible le milieu municipal en favorisant l'accueil de stagiaires et/ou par l'emploi de personnes handicapées selon la définition de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec.	Produire un sondage auprès des employés pour valider le nombre de personnes qui devraient avoir accès aux mesures du programme d'accès à l'égalité en emploi de la Ville de Lévis.
			Intégrer des personnes ayant un handicap au sein des services municipaux dans le cadre du programme d'employabilité.

Ville	Obstacles/enjeux	Objectifs	Actions en lien avec l'inclusion en emploi
Gatineau 2022-2026	Les occasions d'emploi pour les personnes handicapées ou les personnes âgées à la Ville de Gatineau sont peu connues.	Soutenir les occasions qui permettent aux familles, aux personnes âgées et aux personnes handicapées de se mobiliser, de participer socialement et de maintenir des liens sociaux	Diversifier les sources de recrutement (agences, annonces, organismes en employabilité, établissements d'enseignement, centres d'emploi, associations professionnelles, etc.) pour joindre les personnes âgées et les personnes handicapées.
	Il y a peu d'occasions de stages pour les personnes handicapées à la Ville de Gatineau.		Accorder une préférence aux personnes handicapées lors de stages, et favoriser la participation de la Ville de Gatineau aux programmes de stages pour personnes handicapées du gouvernement du Québec, lorsqu'applicable.
	Peu de personnes handicapées postulent et sont employées à la Ville de Gatineau.		Poursuivre la mise en œuvre du Programme d'accès à l'égalité en emploi, afin de répondre aux cibles de recrutement et d'intégration des personnes handicapées.
Longueuil 2024-2026	Les municipalités procèdent peu à l'embauche de personnes handicapées.	Mettre en place les mesures prévues dans le cadre du programme d'accès à l'égalité à l'emploi.	Faire parvenir les offres d'emploi de la Ville aux organismes offrant des services d'aide à l'emploi aux personnes handicapées.
		Présenter au Comité des partenaires le rapport du programme d'accès à l'égalité à l'emploi faisant état des mesures prises et des résultats obtenus à la suite de son adoption.	Doter l'administration municipale d'une expertise en matière d'équité, de diversité, d'inclusion (EDI) et d'ADS+.
		Poursuivre l'implantation de la procédure d'accueil qui a pour but de sensibiliser le nouveau personnel aux obligations de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics à laquelle la Ville est assujettie.	Mettre sur pied un comité interne « Programme d'accès à l'égalité en emploi – personnes handicapée ».
Montréal 2024-2030	Les processus d'embauche, d'intégration et de maintien en emploi ainsi que l'accès aux promotions ne sont pas adaptés aux besoins des personnes ayant une limitation fonctionnelle ou une différence capacitaire.	Augmenter la proportion de personnes ayant une limitation fonctionnelle ou une différence capacitaire qui occupe des postes et fonctions dans l'écosystème de la Ville.	Établir des collaborations avec des organismes spécialisés en employabilité des personnes ayant une limitation fonctionnelle.
		Développer un milieu de travail inclusif, et assurer le maintien et la progression en emploi pour les personnes ayant une limitation fonctionnelle ou une différence capacitaire.	Réviser les critères d'embauche et le processus de dotation pour optimiser les pratiques d'embauche de personnes ayant une limitation fonctionnelle.
			Mettre en ligne une liste de mesures d'accessibilité et d'accommodements afin d'informer les candidats et candidates aux emplois municipaux.
			Prévoir des mesures de progression de carrière pour les membres du personnel municipal ayant une limitation fonctionnelle ou une différence capacitaire.
			Inclure la diversité capacitaire dans les plans portant sur l'équité, la diversité et l'inclusion des unités d'affaires.
			Adapter les postes de travail, les outils et les tâches aux besoins en accessibilité universelle du personnel municipal.

Ville	Obstacles/enjeux	Objectifs	Actions en lien avec l'inclusion en emploi
Québec 2025-2030	Les personnes ayant une incapacité rencontrent des obstacles pouvant affecter leur accès à l'emploi. Leur inclusion professionnelle est un enjeu d'amélioration des conditions de vie des personnes.	Augmenter l'embauche de personnes handicapées et de personnes ayant une incapacité.	Présentation des pratiques existantes et des cibles d'embauche pour faciliter l'accès à l'emploi à la ville de Québec.
		Promouvoir l'embauche des personnes handicapées et des personnes ayant une incapacité.	Campagne d'auto-identification des personnes handicapées et des personnes ayant une incapacité auprès du personnel municipal pour la réalisation d'un portrait.
			Maintien des collaborations avec les partenaires comme ÉquiTravail et La Croisée.
Saguenay 2023-2026	Il est difficile pour les personnes en situation de handicap d'intégrer et de maintenir leur emploi.	Emploi, intégration et maintien	Soutenir les gestionnaires et les employés municipaux par la création d'un guide sensibilisant au plein potentiel des personnes qui apprennent autrement pour favoriser le maintien à l'emploi de ces personnes aux besoins particuliers.
			Offrir des formations accessibles sur la cybersécurité aux employés municipaux..
			Actions récurrentes en emploi, intégration et maintien. L'embauche des personnes handicapées est favorisée tout en s'assurant d'avoir un processus adapté, si nécessaire. Dans la démarche d'embauche d'une personne handicapée, les gestionnaires et les services sont accompagnés afin de favoriser l'intégration et le maintien en emploi. Les offres d'emploi de la Ville sont diffusées auprès des organismes œuvrant auprès des personnes handicapées.
Sherbrooke 2025-2027	Les personnes en situation de handicap rencontrent de nombreux obstacles à leur intégration en emploi.	Favoriser l'intégration en emploi des personnes handicapées.	En collaboration avec Orientation travail, soutenir l'embauche des personnes en situation de handicap, par le biais du Programme d'intégration à l'emploi des personnes en situation de handicap.
			Participer à la Foire Diversité Emploi, qui se déroule chaque année en Estrie.
			Réviser le programme d'accueil et d'intégration des nouveaux employés et employées et bonifier le volet sur la diversité.
Terrebonne 2024-2025	Mesures permanentes		Offrir la possibilité aux candidats, pour des emplois à la Ville de Terrebonne, ayant une dyslexie ou autre trouble d'apprentissage, plus de temps lors des tests écrits lors du processus d'embauche.
			Promouvoir le programme d'accès à l'égalité en emploi au sein des employés de la Ville et auprès des candidats et candidates.
			Sensibiliser les candidats et le personnel à s'auto-identifier comme faisant partie d'un ou de plusieurs groupes visés par la loi, dont les personnes handicapées.

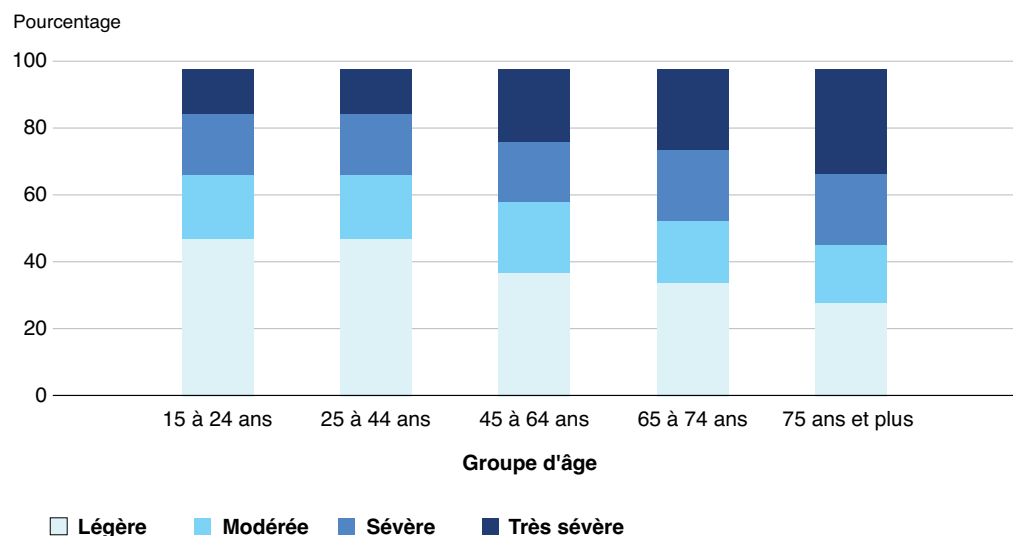
Ville	Obstacles/enjeux	Objectifs	Actions en lien avec l'inclusion en emploi
Trois-Rivières 2023-2026	La pénurie de main-d'œuvre provoque l'embauche de nouveaux profils d'employés.	Développer les connaissances de l'administration municipale en matière de besoins populationnels.	Offrir de la formation et des outils d'information sur l'intégration des personnes à besoins particuliers en milieu de travail.
Saint-Jean-sur-Richelieu 2024-2026	Représentation quasi nulle des personnes en situation de handicap au niveau des effectifs de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu.		Sensibiliser l'équipe des ressources humaines aux difficultés pouvant être vécues par les personnes handicapées lors des entrevues d'embauche par la mise en place d'ateliers en partenariat avec des organismes de la région.
			Échanger avec les syndicats afin de prévoir des mesures facilitant la réintégration en emploi des personnes nouvellement handicapées.
			Collaborer avec les gestionnaires de notre système de recrutement (Manitou) afin que les candidatures des personnes s'identifiant comme personnes handicapées se retrouvent au haut de la liste des candidats pour un poste donné.
			Offrir une formation portant sur les personnes ayant un trouble du spectre de l'autisme aux gestionnaires de la Ville.

Annexe IV – Sévérité de l'incapacité selon l'âge

Selon l'enquête sur l'incapacité effectuée en 2022 par le gouvernement du Canada parmi les personnes ayant une incapacité (source officielle du taux d'incapacité dans la population canadienne), la répartition des classes de sévérité variait selon le groupe d'âges. À titre d'exemple, la proportion de personnes ayant une incapacité très sévère a varié de 13,3 % chez les jeunes de 15 à 24 ans à 22,8 % chez les personnes âgées de 45 ans et plus.

Graphique 1.4

Sévérité de l'incapacité chez les personnes ayant une incapacité âgées de 15 ans et plus, selon le groupe d'âge, 2022



Source: Statistique Canada, Enquête canadienne sur l'incapacité, 2022.

L'enquête met en lumière la prévalence des types d'incapacité selon l'âge :

Type d'incapacité	Taux 15-24 ans (%)	Taux 25-64 ans (%)
Douleur	6,7	15,2
Flexibilité	2,0	8,6
Mobilité	2,0	7,6
Vision	4,3	6,7
Ouïe	1,5	3,9
Dextérité	1,2	3,7

Source : Statistique Canada. (2023). *Enquête canadienne sur l'incapacité, 2022 – Type d'incapacité selon le groupe d'âge* (tableau 13-10-0376-01).

Annexe V – Perceptions d’obstacles à l’employabilité

Les gestionnaires sont les principaux acteurs dans la mise en place d’un programme d’inclusion en emploi des personnes vivant avec un handicap. Plusieurs des obstacles qu’elles anticipent reposent sur des perceptions ou des risques facilement atténuables. Voici les préoccupations que nous avons identifiées ainsi que les solutions offertes par le SEMO :

1. Le nombre de personnes handicapées bien formées, disponibles et motivées à travailler est trop restreint pour investir dans le recrutement et le maintien.

Le SEMO confirme l’existence de quelques candidats bien formés pouvant répondre aux besoins de la Ville de Lévis. De plus, plusieurs postes requérant peu de formation sont accessibles aux personnes handicapées, notamment ceux de brigadiers, préposés à l’écocentre, journalier chauffeur, adjoint administratif, commis à la bibliothèque, etc. Des candidatures existent, bien que le SEMO ne puisse assurer de leur disponibilité au moment où la Ville requiert des ressources.



Le SEMO propose également un accompagnement aux employeurs pour la mise en place de mesures d’accommodement lorsqu’un handicap survient en cours de carrière. Cela inclut des services spécialisés (ergothérapeute, ergonomiste, etc.) et un soutien pour l’obtention de subventions. Étant donné que le nombre d’employés et employées de plus de 45 ans susceptibles de développer une incapacité sévère pourrait croître dans les prochaines années, il est pertinent d’adopter de meilleures pratiques en matière d’inclusion des personnes handicapées.

2. Le coût des accommodements raisonnables est élevé.

Lorsqu’il intervient comme conseiller pour une embauche ou un maintien en emploi, le SEMO évalue les besoins d’accommodements raisonnables et effectue, lorsque c’est nécessaire, les démarches pour obtenir les subventions couvrant les principaux coûts. Noter que le rapport de Deloitte mentionne que 43 % des personnes handicapées n’ont besoin d’aucun accommodement.

3. Les collègues pourraient résister à l’intégration d’une personne handicapée à cause des accommodements.

Le SEMO exige un rapport médical confirmant la nature et la sévérité du handicap ainsi que les capacités réelles du candidat, ce qui facilite l’acceptation des accommodements par les collègues.

Il peut également agir comme médiateur indépendant pour valider la légitimité des accommodements demandés et s’assurer que seuls ceux qui sont nécessaires sont accordés, par exemple lors de discussions patronales-syndicales.

4. Les personnes handicapées ne peuvent pas faire tout le travail attendu à moins d’un soutien important de leurs collègues.

Le SEMO s’assure de présenter des candidats et candidates qui répondent supposément aux exigences du poste et qui peuvent atteindre la performance attendue. Il sensibilise également la personne à son obligation de performance. Il demeure de la responsabilité de l’employeur de sélectionner le bon candidat ou la bonne candidate.

5. Les délais pour pourvoir un poste avec une candidate ou un candidat handicapé seront trop longs.

Le processus d'embauche d'une candidate ou d'un candidat handicapé pourrait être plus long. Cet obstacle sera amoindri si les exigences du poste ont été révisées en amont et si les gestionnaires ont une bonne compréhension de la situation.

Par ailleurs, maintenir une relation continue avec des spécialistes en inclusion, comme le SEMO, peut contribuer à accélérer les démarches.

6. Il est difficile de congédier une personne handicapée non productive ou de faire un suivi disciplinaire.

La *Loi sur les normes du travail* (LNT) permet de contester un congédiement s'il n'y a pas de cause juste et suffisante (faute grave, insubordination, incompétence ou manquement grave à l'obligation de loyauté). Il n'existe toutefois aucune disposition spéciale protégeant les personnes handicapées dans le cadre de l'application de la LNT concernant le congédiement.

7. L'embauche de personnes handicapées pourrait entraîner une hausse de plaintes de harcèlement.

L'expérience du SEMO démontre qu'avec une bonne sensibilisation, ces situations problématiques ne surviennent pas. Au contraire, les équipes se montrent motivées et mobilisées pour assurer le succès de l'intégration. De plus, l'étude de Deloitte démontre que le taux de plaintes pour harcèlement chez les personnes handicapées est comparable à celui de la population générale.



Autres ressources spécialisées dans l'employabilité des personnes handicapées

La ville peut également opter pour d'autres solutions distinctes des services du SEMO. Les trois principaux organismes spécialisés dans l'employabilité des personnes handicapées pour la région de Lévis et de la Ville de Québec sont le SEMO, ÉquiTravail et la Croisée. Ils offrent gratuitement un soutien aux personnes handicapées et aux employeurs pour créer un environnement de travail adapté et durable. L'accès à ces services dépend du lieu de résidence de la personne qui cherche un emploi, et non du lieu de travail.

Organisme	Résidence	Handicap	
		Moteur et organique (physique), limitation fonctionnelle	Santé mentale, autisme, limitation intellectuelle
 CHAUDIÈRE-APPALACHES www.semoca.org	Chaudière-Appalaches	✓	✓
 https://equitravail.com	Québec		✓
 Centre de Services Spécialisés en Emploi https://lacroisee.ca	Québec	✓	

Les services en employabilité offerts peuvent varier d'un organisme à un autre, mais la plupart des organismes offrent les services suivants :

Services offerts aux employeurs

- Rencontre d'information et de sensibilisation;
- Visites d'entreprises;
- Suivi des démarches du participant ou de la participante auprès de l'employeur;
- Sélection et référence du bon candidat ou de la bonne candidate;
- Accompagnement à la première entrevue si nécessaire;
- Vérification de l'admissibilité et demande de soutien financier afin de favoriser l'intégration en emploi lorsque des programmes de subvention sont disponibles;
- Élaboration des adaptations à l'intégration au travail incluant notamment l'accès à des services spécialisés (ergothérapeute, ergonomiste, etc.);
- Élaboration des mesures d'accommodement;
- Suivi de la personne embauchée lors de l'intégration en emploi.

Services offerts aux individus

- Évaluation du profil d'employabilité (limites, capacités, intérêts et aptitudes);
- Orientation scolaire et professionnelle;
- Bilan de compétences;
- Préparation et soutien à la recherche d'emploi;
- Aide à l'intégration et au maintien en emploi.

Autres ressources

La Ville de Lévis pourrait s'inspirer d'organisations ayant réussi l'embauche et le maintien en emploi de personnes vivant avec un handicap. Par exemple, le Conseil québécois des entreprises adaptées (CQEA) représente et soutient des entreprises offrant des emplois aux personnes handicapées partout dans la province. Les entreprises membres du CQEA n'ont pas un modèle d'affaires qui correspond à celui d'une municipalité, mais leur expérience de gestion pourrait contribuer à la réflexion dans le choix des orientations (voir l'annexe IX – Références).

Finalement, la DGCH pourrait aussi contacter les gestionnaires des autres grandes villes du Québec pour évaluer une mesure potentielle qui y aurait déjà été mise en œuvre (voir l'annexe III).

A propos du SEMO Chaudière-Appalaches



La mission du SEMO Chaudière-Appalaches est de « favoriser l'intégration, la réintégration et le maintien en emploi des personnes rencontrant des obstacles dans la réalisation de leurs activités quotidiennes ». Le SEMO offre ses services aux citoyens de Lévis, quels que soient leur type de handicap ou le lieu d'emploi envisagé.

Lorsqu'une personne handicapée risque d'être expulsée de son logement, le SEMO sollicite les services gouvernementaux du Québec pour tenter de conserver son logement jusqu'à l'obtention d'un emploi.

En 2019, le SEMO a facilité l'embauche de deux employés handicapés à la Ville de Lévis, qui y travaillent toujours. Ce sont les seules embauches réalisées par la Municipalité via le SEMO au cours des sept dernières années.

Le rapport annuel du SEMO Chaudière-Appalaches pour 2024-2025 présente des données clés sur le profil de sa clientèle, soulignant l'importance de ses services pour un accès équitable au marché du travail aux personnes vivant avec un handicap. Voici quelques-unes d'entre elles :

Type de déficience	Pourcentage
Déficience motrice et organique (physique)	21
Déficience visuelle	1
Déficience auditive	3
Déficience du psychisme	32
Déficience intellectuelle	18
Trouble du spectre de l'autisme	12
Difficultés langagières	2
Groupe d'âge	
Moins de 25 ans	30
26 à 35 ans	19
36 à 49 ans	23
50 à 64 ans	28
65 ans et plus	1
État civil	
Célibataire	81
Séparé ou divorcé	7
En couple ou marié	12
Source de revenus au moment de l'admission	
Programme d'aide sociale et Programme de solidarité sociale (CSE)	31
Assurance-emploi	10
Autre revenu public RRQ/CNESST/IVAC/SAAQ	5
Sans soutien public de revenu	33
Emploi précaire	22
Sans emploi depuis	
Moins de 1 an	33
Entre 1 et 2 ans	11
Entre 2 et 4 ans	10
Entre 4 et 10 ans	5
Plus de 10 ans	4
N'a jamais travaillé	8
En emploi	22

Annexe VI – Lois et politiques gouvernementales

Lois et politiques	Description
Provinciales	
<i>Charte des droits et libertés de la personne du Québec</i>	La <i>Charte des droits et libertés de la personne du Québec</i> a préséance sur toutes les autres lois. Article 10 : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur l'âge, sauf dans la mesure prévue par la loi, la condition sociale [...], le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap [...]. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »
<i>Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale.</i>	Cette loi repose sur trois assises principales : • une implication accrue de tous les acteurs (ministères, municipalités, organismes publics et privés) pour favoriser l'intégration sociale; • des responsabilités importantes pour les partenaires, comprenant la production de plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées; • un rôle central de l'OPHQ, de soutien-conseil, d'évaluation et de recherche, de concertation et d'accompagnement.
<i>Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics</i>	Cette loi, gérée par Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, vise à corriger la sous-représentation de certains groupes victimes de discrimination en emploi (personnes handicapées, personnes autochtones, femmes, minorités visibles et minorités ethniques). Elle oblige les organismes publics de 100 employés et plus à mettre en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE) pour assurer une représentation équitable, en s'appuyant sur des données objectives et des mesures de redressement.
<i>Loi sur la santé et la sécurité du travail</i>	Cette loi impose aux employeurs du Québec des obligations de prévention pour protéger la santé physique et psychologique des travailleurs et travailleuses. Elle prévoit notamment des mécanismes adaptés selon la taille des établissements, incluant l'évaluation des risques et la mise en place de programmes de prévention.
<i>Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles</i>	Cette loi encadre la réparation des lésions professionnelles au Québec. Elle prévoit des droits à l'indemnisation, à la réadaptation et au retour au travail pour les personnes victimes d'un accident ou d'une maladie liée à leur emploi, tout en établissant les responsabilités de l'employeur et les mécanismes de soutien offerts par la CNESST.
<i>Politique pour la participation sociale des personnes handicapées (gouvernement du Québec)</i>	Cette politique guide les actions du gouvernement à l'égard des personnes handicapées. Elle vise à réduire les obstacles persistants dans divers secteurs d'activités en vue de favoriser une plus grande participation sociale de ces personnes.

Lois et politiques	Description
Fédérales	
<i>Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 (applicable aux municipalités du Québec)</i>	La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> a pour objectif de garantir les droits fondamentaux des individus et de limiter les pouvoirs des gouvernements afin de préserver une société libre et démocratique. Elle protège notamment les libertés d'expression, de religion et de circulation ainsi que le droit à l'égalité et à un procès équitable, tout en interdisant la discrimination. Toutes les lois doivent respecter la Charte, sous peine d'être invalidées par les tribunaux, ce qui en fait un pilier de la primauté du droit et de l'unité nationale.
<i>Loi sur l'équité en matière d'emploi (non applicable aux municipalités du Québec)</i>	Cette loi oblige les employeurs sous réglementation fédérale – entreprises, sociétés d'État, organismes fédéraux – à adopter des pratiques proactives pour améliorer la représentation de certains groupes désignés, dont les personnes handicapées. Elle impose de détecter et d'éliminer les obstacles à l'emploi, d'installer des mesures positives (embauche, maintien, formation, promotion) et des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées, en vue de favoriser leur insertion et leur maintien en emploi.
<i>Loi canadienne sur l'accessibilité (non applicable aux municipalités du Québec)</i>	Cette loi, adoptée en 2019, vise à rendre le Canada accessible d'ici 2040 en supprimant les barrières pour les personnes en situation de handicap dans plusieurs domaines, dont l'emploi. Elle oblige les organisations fédérales et régulées par le fédéral à identifier, éliminer et prévenir les obstacles liés au handicap, y compris en milieu de travail, en matière de recrutement, d'accès à l'emploi, de maintien, de progression et d'accessibilité des espaces et des outils de travail.

Mission de l'Office des personnes handicapées du Québec

L'OPHQ a pour mission de veiller au respect de la [Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées](#) et de s'assurer que les organisations poursuivent leurs efforts pour accroître la participation sociale des personnes handicapées.

Mission de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)

La mission de la CDPDJ est d'assurer la promotion et le respect des principes énoncés dans la [Charte des droits et libertés de la personne](#). Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la [Loi sur la protection de la jeunesse \(LPJ\)](#). Elle veille également à l'application de la [Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics](#).

La CDPDJ publie des rapports qui rendent compte de la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi pour les groupes visés par la loi et présentent le bilan de ses activités, de ses enquêtes et de ses recommandations. Pour les personnes handicapées, l'étude *Les obstacles à l'embauche, à l'intégration et au maintien en emploi des personnes en situation de handicap (2025)* indique explicitement: « La Commission des droits demande donc au gouvernement qu'il modifie l'approche qu'il a jusqu'ici privilégiée, en proposant notamment des mesures plus contraignantes pour les employeurs. »

Les rapports de la CDPDJ sont accessibles au public sur le site Web de la Commission.

Annexe VII – Portée et objectif de l’audit

Portée de l’audit

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), j’ai réalisé une mission d’audit de performance portant sur les mesures d’inclusion en emploi afin de favoriser le recrutement, l’intégration et le maintien en poste des personnes handicapées à la Ville de Lévis. Les activités de la Société de transport, de la Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière et de l’Office municipal d’habitation de Lévis sont exclues de la portée de l’audit.

Le mandat n’a pas pour objectif de vérifier la conformité aux lois applicables. Notre audit de performance s’appuie sur des critères inspirés de bonnes pratiques tirées des publications de deux organisations reconnues. Ces critères permettent d’évaluer le niveau de maturité en lien avec l’objectif de notre mission d’audit et sont présentés ci-après.

Le mandat n’a pas pour objectif d’évaluer si la conception des processus permet d’atteindre les objectifs de façon efficiente ou au plus faible coût, notamment en ce qui concerne la gestion des dossiers de la CNESST par la Ville de Lévis. Toutefois, nous avons examiné si la conception des processus de gestion permet d’assurer d’atteindre les objectifs de manière efficace pour favoriser le recrutement, l’intégration et le maintien en emploi de personnes handicapées.

L’audit porte sur les travaux réalisés par les directions de la Ville de Lévis avant la rédaction du rapport d’audit.

Cette mission a été réalisée conformément aux Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification, notamment la norme sur les missions d’appréciation directe (NCMC 3001).

Le présent rapport a été achevé le 24 février 2026.

Objectif et critères d’évaluation

La présente mission vise à évaluer dans quelle mesure la Ville de Lévis met en œuvre des pratiques efficaces pour favoriser le recrutement, l’intégration et le maintien en emploi de personnes handicapées¹³.

Les critères d’évaluation retenus pour cet audit s’appuient sur deux publications¹⁴:

1. L’outil d’autodiagnostic Inluvis : *Situez votre organisation sur le chemin de l’inclusion pour l’emploi des personnes en situation de handicap*, produit en 2021 par le CRISPESH (annexe I);
2. Le rapport de recherche en matière d’inclusion au travail des personnes handicapées publiées par la firme Deloitte en 2024 (annexe II – *Disability Inclusion @ Work 2024 – A Global Outlook*).

¹³ Lorsqu’un handicap important survient après l’embauche, il est habituellement précédé d’un arrêt de travail, soit indemnisé par la CNESST (en cas d’accident de travail), soit par l’assurance-emploi (lorsqu’il ne s’agit pas d’un accident de travail). Seules ces deux situations font l’objet de l’évaluation du niveau de maturité des processus de maintien en emploi, les autres cas étant considérés comme mineurs.

¹⁴ Ces deux publications ont été utilisés en guise de référence pour établir les critères d’audit conformément à la NOV-50 et la NCMC 3001.

Critère d'audit 1 (recrutement, intégration et maintien en emploi). L'inclusion en emploi des personnes handicapées constitue une priorité affirmée de la Direction générale et se traduit par des actions concrètes.

- 1.1 La Direction générale affiche son engagement à l'égard de l'inclusion en emploi des personnes handicapées.
- 1.2 L'organisation met en œuvre un programme de sensibilisation sur leur inclusion en emploi.

Critère d'audit 2 (recrutement, intégration en emploi). Les postes, les processus d'entrevue et d'intégration sont conçus de manière à ne pas restreindre l'accès des personnes handicapées, sauf en cas de justification opérationnelle.

- 2.1 Les principaux postes susceptibles d'être occupés par une personne handicapée ont été recensés, et les descriptions des postes ont été révisées : elles définissent les responsabilités et les compétences requises de manière non restrictive, et éliminent les obstacles d'accès et de maintien à l'emploi des personnes handicapées, lorsque c'est possible.
- 2.2 Les candidats et candidates ont accès à des accommodements raisonnables pendant le processus d'entrevue.
- 2.3 Des stratégies de recrutement sont utilisées pour attirer et solliciter activement la candidature de personnes handicapées.

Critère d'audit 3 (recrutement, intégration et maintien en emploi). L'environnement de travail et les pratiques de gestion favorisent l'accessibilité et l'équité à toutes les étapes de la carrière : des mesures d'accommodement raisonnables sont offertes.

- 3.1 Les gestionnaires et le personnel de la DGCH sont sensibilisés aux besoins des personnes handicapées (recrutement, intégration, maintien en emploi), et reçoivent une formation sur les mesures d'accommodements raisonnables.
- 3.2 Des procédures encadrent les accommodements raisonnables et des mécanismes de soutien sont prévus pour les personnes handicapées et leurs gestionnaires, et les budgets nécessaires à ces accommodements sont octroyés.

Échelle de maturité

Caractéristiques de chacun des niveaux :

Niveau 1 – Absence d'initiatives autres que la conformité légale.

Niveau 2 – Initiatives sur demande seulement.

Niveau 3 – Initiatives promues activement à l'interne par la haute direction et traduites en des actions proactives concrètes.

Niveau 4 – Initiatives proactives et concrètes, intégrées dans toute l'organisation, couvrant toutes les étapes de la carrière, reflétées à l'externe dans l'image de marque employeur.

Annexe VIII – Rôles et responsabilités

Conseil municipal de la Ville

- Adopter les stratégies proposées par la DG, notamment le plan annuel requis par l'OPHQ.
- Favoriser l'acceptation sociale par ses communications auprès des citoyens et citoyennes.

Direction générale

- Élaborer et suivre la mise en œuvre des stratégies.
- Communiquer aux employés et employées les priorités et l'importance du rôle social que la Municipalité veut assumer.

Direction de la gestion du capital humain (DGCH)

Le mandat de la DGCH de la Ville de Lévis consiste à :

- recruter les candidats et candidates qui présentent la meilleure adéquation avec les postes disponibles et contribuer à fidéliser le personnel en lui fournissant une expérience de travail positive;
- répondre aux différents besoins de main-d'œuvre et veiller à mettre en place des stratégies qui attirent, fidélisent et assurent la relève;
- fournir au personnel un milieu de travail sain et positif où règne un sentiment de justice et d'équité qui tient compte de la santé et de la sécurité physique et psychologique du personnel et dans lequel il a envie de développer son plein potentiel.

À ce titre, la DGCH est responsable de :

- développer les stratégies d'inclusion en emploi et les guides, et d'offrir des formations au personnel;
- définir les accommodements raisonnables avec les gestionnaires et de maintenir un registre des demandes;
- contribuer à la rédaction du plan annuel présenté à l'OPHQ, notamment pour le volet des mesures d'accessibilité au travail.
- préparer le PAÉE requis par la CDPDJ

Gestionnaires

Service du développement social et communautaire :

- Préparer le plan annuel, en assurer le suivi et dresser le bilan des mesures prises.
- Coordonner les activités du comité sur l'accessibilité universelle, dont l'identification des obstacles.

Gestionnaires de chaque direction :

- Définir les descriptions de postes de manière non restrictive et éliminer les obstacles à l'accès et au maintien en emploi des personnes handicapées, lorsque c'est possible.
- Définir et soutenir les accommodements raisonnables qui favorisent un climat inclusif contribuant à fidéliser le personnel par une expérience de travail positive.

Personnel de la Ville

- Respecter les politiques et directives en matière d'inclusion et de prévention du harcèlement.
- Collaborer à la mise en œuvre des mesures d'accommodement et contribuer à un environnement de travail respectueux et équitable.

Citoyens et citoyennes

- Soutenir les initiatives d'inclusion en faisant preuve de bienveillance et de solidarité lorsqu'ils reçoivent des services offerts par des employées et employés handicapés.

Responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugés valables dans les circonstances.

La vérificatrice générale de la Ville de Lévis applique les normes canadiennes de gestion de la qualité (NCGQ 1 et NCGQ 2) présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ainsi, elle conçoit et maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables, et veille au bon fonctionnement de ce système. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés* du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

La vérificatrice générale confirme qu'elle respecte pleinement les exigences d'indépendance et d'objectivité établies par l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Par ailleurs, par souci de transparence, la vérificatrice générale souhaite informer le lecteur qu'elle compose avec des limitations fonctionnelles liées à un handicap qui n'est pas attribuable à un accident de travail. Elle choisit de rendre cette information publique afin de répondre à l'invitation de Deloitte dans la première recommandation de son rapport *Disability Inclusion @ Work 2024 – A Global Outlook* :

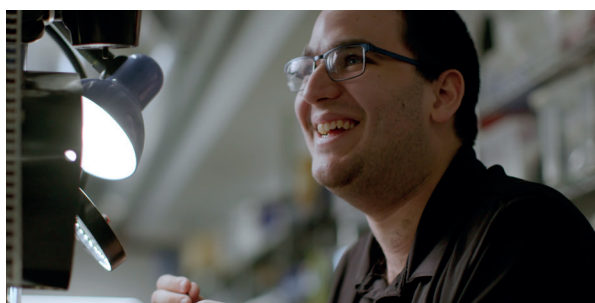
« Qu'il s'agisse de mettre de l'avant leurs propres expériences vécues ou, les modèles de personnes occupant des postes seniors peuvent contribuer à l'épanouissement et au succès au travail des personnes vivant avec des limitations physiques, des problèmes de santé chroniques ou étant neurodivergentes »

Annexe IX – Références

Vidéos inspirantes - Conseil québécois des entreprises adaptées

Les entreprises membres du CQEA n'ont pas un modèle d'affaires qui correspond à celui d'une municipalité, mais leur expérience de gestion pourrait contribuer à la réflexion dans le choix des orientations. Ces vidéos présentent des exemples de personnes handicapées en contexte de travail. Elles mettent également en lumière l'engagement des gestionnaires et des collègues, dont la collaboration contribue à la réussite des initiatives.

Tâches à l'entrepôt



<https://youtu.be/NRRGvFJ2mRI?si=mpXafFTSTKxNThns>

Tâches en production



https://youtu.be/NIW6PDXRB1A?si=tOZ8f4XF-MI4Ck_H

Outils et documents de référence - OPHQ

Autoformation Mieux accueillir les personnes vivant avec un handicap

- *l'incapacité motrice*
- *le trouble de santé mentale*
- *l'incapacité visuelle*
- *l'incapacité auditive*
- *l'incapacité intellectuelle*
- *le trouble du spectre de l'autisme*
- *l'incapacité de la parole ou du langage*

Outils en lien avec l'élaboration du plan d'action

- *Guide pour l'élaboration du plan d'action annuel à l'égard des personnes handicapées : Volet - Municipalités*
- *Recueil de bonnes pratiques - Volet municipalités*
- *Répertoire des programmes et des mesures pouvant soutenir les municipalités et leurs partenaires dans la réduction des obstacles à la participation sociale des personnes handicapées*
- *Vers des parcours sans obstacles : éléments à considérer pour favoriser l'accessibilité des espaces publics extérieurs*
- *Stationnement pour personnes handicapées - Aménager, prévoir en nombre suffisant et signaler*
- *Stationnement pour personnes handicapées - Percevoir les frais et contrôler leur utilisation*
- *Préparation aux sinistres : des mesures de sécurité civile adaptées aux personnes handicapées*
- *Mesures d'urgence pour les personnes handicapées*

Autres outils de l'OPHQ

- *Aide-mémoire – Stratégies pour le maintien en emploi des personnes handicapées*
- *Développement des compétences des personnes handicapées en milieu de travail*
- *L'accès aux services gouvernementaux : un portrait à partir des données de l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2017*
- *Élaborer et produire des documents accessibles : un guide de bonnes pratiques*
- *Fiches sur les moyens de communication adaptés*
- *Guide d'application de la clause d'impact sur les personnes handicapées*
- *L'Approvisionnement accessible aux personnes handicapées*
- *L'approvisionnement en biens et en services accessibles aux personnes handicapées : Guide d'accompagnement - Volet équipements de bureau*
- *L'approvisionnement en biens et services accessibles aux personnes handicapées - Guide d'accompagnement mobilier urbain*
- *Mise en œuvre de la politique pour l'accès des documents et des services*
- *Qu'est-ce que l'approvisionnement accessible aux personnes handicapées?*

Autres guides

Aide-mémoire publié en 2024 par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : *L'accommodement raisonnable en bref*.

Ville Montréal, version révisée en 2016, *Guide de l'employeur, L'accommodement raisonnable*.

The Canadian Hard of Hearing Association (CHHA), 2008, Travailler avec une déficience auditive, *Guide pour les employés, les employeurs et les chefs d'entreprise*. Note : Seule la version anglaise est disponible sur le web. Contactez- la vérificatrice générale de Lévis si vous désirez obtenir une version française.

Association des personnes avec une déficience de l'audition (APDA) et financé par l'Office des personnes handicapées du Québec), 2018, *Guide pratique pour les entreprises, 10 bonnes pratiques pour rendre accessible votre entreprise aux personnes malentendantes*.

Publications par quelques grandes organisations

Étude de Deloitte, publiée en 2024, *Disability Inclusion @ Work 2024 – A Global Outlook*.

Guide publié par le CRISPESH, « *Incluvis : Situez votre organisation sur le chemin de l'inclusion pour l'emploi des personnes en situation de handicap* ».

Étude internationale d'EY Global, 2023, *Belonging Barometer 3.0*.

Article publié dans Deloitte Review, 2018, *The diversity and inclusion revolution, Eight powerful truths*.

Publications gouvernementales

Le Conference Board du Canada, 2025, *La construction sous pression, Pénurie de main-d'œuvre qualifiées et augmentation des coûts de construction*.

Rapport de Statistique Canada, 2024, *Rapports sur l'incapacité et l'accessibilité au Canada*.

Rapport de Statistique Canada, 2025, *Sortir de l'itinérance : examen des facteurs contribuant à la récupération et à la conservation d'un logement*.

Rapport de l'Office des personnes handicapées du Québec, 2023, *Améliorer les conditions de vie des personnes handicapées : portrait et bilan des actions gouvernementales dans le cadre de la politique À part entière*.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2025, *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2025-2028*.

Rapport du gouvernement du Canada, 2024, Comblant l'écart, *Rapport sur l'inclusion des personnes en situation de handicap en milieu de travail au Canada*.

Rapport de la Job Accommodation Network, 2025, *A to Z: Costs and Benefits of Accommodation*.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *En savoir plus sur les programmes d'accès à l'égalité en emploi I CDPDJ*.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *L'auto-identification pour l'accès à l'égalité en emploi I Campagne CDPDJ*.

Publications sur les bonnes pratiques pour le changement de culture

Konstantinos Tasoulis, 2024, *Employee reactions to planned organizational culture change: A configurational perspective*, dans *Human Relations*, par l'éditeur scientifique SAGE Journals, 77(9).

Berrett-Koehler Publishers, Inc., Jon Katzenback, 2018, *The Critical Few: Energize Your Company's Culture by Choosing What Really Matters*.

Harvard Business Review, John P. Kotter, 1995, *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*.

McKinsey Quarterly, Tessa Basford and Bill Schaninger, 2016, *The Four Building Blocks of Change*.

PwC Global, 2022, *PwC Global Disability Inclusion Strategy*.

Bersin by Deloitte, Deloitte Consulting LLP, 2017, *High-Impact Diversity and Inclusion*.

Canadian Association for Supported (Case), MentorAbility, 2021, *HR Inclusive Policy Toolkit*.

EY Global, Multidisciplinary professional services organization, 2019, *Six ways to advance disability inclusion in your organization*.

Publications sur l'itinérance

Communiqué conjoint de la Commission canadienne des droits de la personne et du Bureau du défenseur fédéral, 2024, *Les personnes en situation de handicap surreprésentées dans tous les aspects de logement inadéquat et de l'itinérance selon un nouveau projet*.

Document produit par le Réseau Solidarité Itinérance du Québec, 2024, *Obstacles à l'emploi pour les personnes en situation d'itinérance*.

Étude publiée dans Deloitte Insights, 2019, *Addressing homelessness solutions with data analytics*.

Étude de la SCHL, 2025, *Expulsions de locataires au Canada : liens entre les expulsions et l'itinérance*.

Mémoire du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, février 2025, *Mémoire de la Direction régionale de santé publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur l'itinérance et la cohabitation sociale*.

Rapport d'Infrastructure Canada, *Tout le monde compte 2020-2022*.

Étude de Statistique Canada, *Sortir de l'itinérance : examen des facteurs contribuant à la récupération et à la conservation d'un logement*.

Rapport du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Tout le monde compte*.

Rapport de la firme AppEco, 2023, *État de situation et analyse d'impact des programmes de prévention et de lutte contre l'itinérance*.

Annexe X – Remerciements aux experts consultés

Dans le cadre de cette mission d'audit, nous avons sollicité l'appui d'experts à diverses étapes de nos travaux. Nous leur exprimons notre gratitude pour leur soutien et nous les remercions sincèrement. Le lecteur trouvera ci-après le profil des principaux experts consultés.

Monsieur Normand Boucher, PhD

Normand Boucher est politologue et sociologue et ses intérêts touchent la problématique de la recherche participative dans l'analyse des transformations des pratiques sociales et des politiques entourant le phénomène du handicap et la citoyenneté. Dans cette perspective, ses recherches concernent le travail, l'habitation, le transport et les services aux personnes ayant des incapacités. Il est chercheur d'établissement au CIUSSSCN et régulier au Centre interdisciplinaire de recherche en réadaptation et intégration sociale (Cirris) et il est professeur associé au département de management de l'Université Laval et responsable du cours Handicap, Sociétés et Organisations.

Madame Raphaëlle Bilodeau, MBA

Titulaire d'un baccalauréat en communication et d'un MBA, Raphaëlle cumule plus de 13 ans en gestion au sein d'organisations d'économie sociale à Montréal en arts, cinéma, design urbain et innovation médicale, dont une coopérative et un OBNL. Elle a également été conseillère spéciale au cabinet de Projet Montréal, où elle a piloté une recherche stratégique sur l'itinérance (à Montréal et à l'international) afin de comparer les approches les plus efficaces. Récompensée en 2020 par la bourse d'excellence du MBA de la Fondation Arbour, elle devient en 2024 consultante indépendante pour accompagner les entrepreneurs durant les cinq premières années critiques de démarrage.

Office des personnes handicapées du Québec

L'OPHQ a pour mission de veiller au respect de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* et de s'assurer que les organisations poursuivent leurs efforts pour accroître la participation sociale des personnes handicapées.

SEMO

Le SEMO Chaudière-Appalaches offre ses services aux citoyens de Lévis, quels que soient leur type de handicap ou le lieu d'emploi envisagé. La mission du SEMO est de « favoriser l'intégration, la réintégration et le maintien en emploi des personnes rencontrant des obstacles dans la réalisation de leurs activités quotidiennes ».



 **Lévis**

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

Gouvernance démocratique et performante

CHAPITRE 3



Lévis

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL

3

Gouvernance démocratique et performante

Audit de performance

Table des matières

Synthèse des travaux d’audit	61
Codes d’éthique et de déontologie	63
Code des élus de Lévis	65
Code des employés de Lévis	87
Cadre de gestion financière	92
Règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires	95
Règlements de délégation des pouvoirs	98
Observations générales sur les politiques	104
Politique de gestion de la dette	105
Politique de gestion de l’excédent accumulé	109
Politique de reddition de comptes des pouvoirs délégués	113
Plan stratégique	120
Autres documents de gouvernance	121
Annexe A – Autres politiques de gestion financière	122
Annexe B – Politique de reddition de comptes	131
Commentaires de la direction	134
Annexe I – Portée et objectifs de l’audit	135
Annexe II – Rôles et responsabilités	137
Annexe III – Remerciements aux experts consultés	140

Liste des acronymes et abréviations

ADMQ	Association des directeurs municipaux du Québec
Charte	<i>Charte de la Ville de Lévis</i>
Code des élus de Lévis	Codes d'éthique et de déontologie des élus.es et du personnel de cabinet de la Ville de Lévis
Code des employés de Lévis	Codes d'éthique et des employés.es de la Ville de Lévis
Commission	Commission municipale du Québec
DCTP	Dépenses constatées à taxer ou à pourvoir
ENAP	École nationale d'administration publique
FQM	Fédération québécoise des municipalités
LCOM	<i>Loi sur les contrats des organismes municipaux</i>
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>
LEDMM	<i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i>
LERM	<i>Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités</i>
LFDAROP	<i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i>
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
PQI	Programme quinquennal d'immobilisations
RFU	Richesse foncière uniformisée
UMQ	Union des municipalités du Québec

Synthèse des travaux d'audit

Contexte

Les municipalités ont pour mission de répondre aux besoins collectifs des citoyens et citoyennes et d'assurer la prestation de services publics de proximité.

Dans les municipalités, les personnes élues accèdent à leurs fonctions avec une compréhension des enjeux souvent façonnée par les préoccupations exprimées par la population. Au début de leur mandat, elles ne maîtrisent pas nécessairement l'ensemble de la réalité opérationnelle ni le cadre législatif et réglementaire applicable à l'administration municipale. De plus, les engagements pris lors de la campagne électorale peuvent influencer leur perception des priorités et introduire certains biais dans la prise de décision.

À l'inverse, les fonctionnaires disposent d'une connaissance approfondie du fonctionnement interne de la municipalité ainsi que des obligations légales et réglementaires. Toutefois, ils ne sont pas toujours au fait de l'évolution des attentes citoyennes et peuvent être portés à poursuivre des projets issus de décisions antérieures, ce qui peut également générer des biais dans la prise de décision.

Les personnes élues ont la responsabilité d'arbitrer les choix et compromis inhérents à la gestion des affaires publiques. Ils exercent un rôle d'orientation stratégique en mobilisant à la fois la population ainsi que l'appareil administratif, et doivent, pour ce faire, disposer de l'information pertinente et fiable.

Une collaboration basée sur l'écoute, l'ouverture et l'absence de préjugés est essentielle entre les élus.es et les fonctionnaires. Les décisions doivent reposer sur une analyse rigoureuse des faits et des données, en tenant compte des réalités et contraintes propres à chacun.

En novembre 2025, la composition du conseil municipal a été largement renouvelée, la majorité des élus, y compris le maire, étant en début de mandat.

La présente mission d'audit a toutefois été planifiée avant ces élections, en raison de l'importance accordée par la vérificatrice générale à l'existence d'un cadre de gouvernance solide. Elle ne découle pas de situations survenues récemment.

Objectif de la mission d'audit :

Évaluer si les documents de gouvernance de la Ville sont conformes aux exigences légales et aux bonnes pratiques reconnues pour encadrer l'exercice du pouvoir démocratique et favoriser :

- l'intégrité et la prévention des risques éthiques;
- la performance financière.

Principaux documents de gouvernance financière

L'exercice du pouvoir municipal est principalement encadré par les documents suivants :

1. Codes d'éthique et de déontologie

Applicables aux élus.es, aux membres du personnel de cabinet et aux employés.es municipaux, ils servent à guider les comportements et visent à prévenir les risques d'erreur, de fraude et de conflits d'intérêts. Ils contribuent à la protection de l'intérêt public et au maintien de l'intégrité des institutions.

2. Encadrement financier – règlements, politiques et plan stratégique

Ces documents traduisent les exigences légales ainsi que les orientations du conseil municipal. Ils encadrent l'exercice des pouvoirs et balisent la reddition de comptes.

Bien que les pouvoirs des conseillers municipaux et du directeur général soient définis par les lois applicables et ne varient pas selon les individus occupant ces fonctions, les modalités d'exercice des pouvoirs doivent être adaptées à la réalité propre de chaque municipalité, en s'appuyant sur des pratiques reconnues et éprouvées.

Conclusion globale

Dans l'ensemble, les documents de gouvernance financière de la Ville de Lévis reposent sur des bases conformes aux principales exigences légales et soutiennent un cadre de gestion financière fonctionnel. Certaines lacunes sur le plan de la formalisation sont atténuées par des pratiques opérationnelles plus développées que ne le reflètent les documents d'encadrement. D'autres lacunes, toutefois, ne font l'objet d'aucune mesure compensatoire dans la pratique.

Bien que ces documents respectent les exigences légales applicables, de nombreuses améliorations identifiées dans le rapport devraient être apportées afin de les aligner davantage sur les bonnes pratiques et d'en accroître l'efficacité :

Codes d'éthique et de déontologie : huit recommandations sont émises pour les codes des élus.es et du personnel de cabinet et deux recommandations sont émises pour le code des employés.es. Ces recommandations visent à renforcer la prévention des risques éthiques, accroître la portée, faciliter la compréhension, et soutenir des comportements exemplaires.

Cadre de gestion financière (règlements de délégation des pouvoirs, politiques financières et plan stratégique) : huit recommandations sont émises pour soutenir une gouvernance financière alignée sur les meilleures pratiques notamment afin de préciser les responsabilités, mieux encadrer l'exercice de certains pouvoirs et améliorer la qualité de la reddition de comptes.

Les analyses, les constats détaillés et les recommandations qui en découlent sont présentés dans les sections suivantes du rapport.

Codes d'éthique et de déontologie

Introduction

Codes d'éthique et de déontologie des élus.es et du personnel de cabinet de Lévis (ci après le « Code des élus de Lévis »)

Les codes d'éthique et de déontologie applicables aux élus.es, aux membres du personnel de cabinet, et aux employés.es servent à guider la conduite des membres du conseil municipal afin de prévenir les risques d'erreurs, de fraudes et de situations conflictuelles. Ils contribuent à assurer la protection de l'intérêt public en limitant les risques d'atteinte à l'intégrité.

Nous avons analysé le Code des élus de Lévis afin de déterminer si les principaux comportements éthiquement inappropriés y sont énoncés, d'identifier les améliorations requises au texte et de formuler des recommandations visant à renforcer la gestion des risques associés.

Dans cet audit, nous avons examiné les principaux risques soulevés par la Commission municipale du Québec (la Commission) dans son rapport d'audit sur les codes d'éthique et de déontologie d'une municipalité, conformément aux exigences de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM). Dans ce rapport, les principaux risques liés aux comportements éthiques inadéquats des personnes élues sont les suivants : le conflit d'intérêts, le favoritisme, l'ingérence, l'usage d'un bien public à des fins personnelles et la divulgation d'informations confidentielles.

Nous avons aussi examiné les mécanismes en place pour respecter les dispositions prévues à la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM) concernant les obligations de voter et de s'abstenir de voter.

Nous avons examiné le Code des élus de Lévis au regard des principales obligations de ces trois lois et des publications suivantes de la Commission :

- *Guide de bonnes pratiques. Le conflit d'intérêts*, 2018;
- *Codes d'éthique et déontologie. Audit de performance*, décembre 2025;
- *Rapport particulier concernant les situations d'ingérence*, octobre 2024;
- *Le conflit d'intérêts n'est pas une maladie incurable*, décembre 2019.

Avec le soutien de monsieur Yves Boisvert, titulaire d'un doctorat en science politique et d'un postdoctorat en éthique publique, professeur titulaire en éthique et intégrité du service public à l'École nationale d'administration publique (ENAP), nous avons pris en compte les bonnes pratiques du code des élus proposé par l'UMQ et les codes en vigueur dans les villes de Montréal, de Laval (2022), de Gatineau, de Sherbrooke et de Québec.

Compte tenu de l'ampleur des crises liées au cas de malversations, de corruption et de conflits d'intérêts impliquant des élus et élues municipaux dans les dernières années, **nous accordons une importance prépondérante aux positions prises par les villes de Montréal et de Laval.**

Code d'éthique et de déontologie des employés.es de Lévis (ci-après le « **Code des employés de Lévis** »)

L'obligation d'adopter un code d'éthique pour les employées et employés municipaux, et le contenu minimal de ce code sont traités essentiellement et presque exclusivement dans la LEDMM.

Dans cet audit, nous avons examiné la conformité des deux codes de déontologie de la Ville de Lévis aux obligations inscrites dans la LEDMM, et notamment :

- les valeurs de la Municipalité;
- les règles de conduite applicables aux employées et employés;
- les sanctions applicables en cas de manquement.¹

Audit de performance

Ce rapport est issu d'un audit de performance : il va donc au-delà de l'audit de conformité aux exigences légales.

Par ailleurs, le rapport d'audit publié en 2025 par la Commission souligne qu'un code d'éthique ne doit pas se limiter au respect des exigences légales. Pour remplir pleinement sa fonction de régulation des comportements, un code d'éthique devrait plutôt avoir pour objectif de favoriser la compréhension et l'appropriation des concepts qui y sont énoncés par les personnes auxquelles il s'adresse.

C'est dans cette perspective, et dans une approche préventive visant à réduire les risques, que nous avons formulé les constats et recommandations de ce rapport.

¹ Les sanctions applicables aux élus et au personnel de cabinet sont déterminées directement par la LEDMM, et non par leur code d'éthique. Pour les employés municipaux, le code d'éthique établit les règles de conduite et doit mentionner l'existence de sanctions applicables; celles-ci relèvent toutefois du régime disciplinaire de la Ville et non de la LEDMM.

Code des élus de Lévis

Les personnes élues ont la responsabilité d'agir de manière irréprochable et de veiller à ce que les fonctionnaires et les employés.es municipaux respectent les plus hauts standards d'intégrité. Elles ont un devoir d'exemplarité et doivent inspirer la confiance du public par leurs actions et leurs décisions.

Le code des élus et élues municipaux s'impose comme un outil fondamental de gouvernance pour clarifier les obligations comportementales et les limites qu'ils et elles ne doivent pas franchir.

Ces règles sont-elles nécessaires pour encadrer la gestion municipale?

Ces règles sont-elles des limitations à l'autonomie de la personne élue, restreignant indûment sa capacité de livrer les promesses faites aux citoyens et citoyennes?

Pour gérer les risques éthiques, il faut en déterminer les causes profondes. Nous devons reconnaître les facteurs de risque, c'est-à-dire les conditions intra et extra-organisationnelles, tant structurelles que culturelles, qui peuvent entraîner une normalisation collective de déviations, modifiant même la perception individuelle de ce qui est acceptable. Lorsque la déviance devient normale et acceptable, les définitions de ce qui est déviant et de ce qui est normatif sont redéfinies, et il ne s'agit plus d'une décision individuelle où les coûts et les bénéfices d'un acte fautif sont calculés. Voici quelques extraits provenant d'études de spécialistes concernant les risques d'éthique :

« Si les politiques de contrôle visent uniquement à remplacer ou à punir individuellement les cadres d'entreprise ou les agents de l'État, sans s'attaquer aux forces structurelles, culturelles et organisationnelles prépondérantes qui façonnent les décisions en milieu de travail, elles s'avéreront inefficaces². »

« Les individus peuvent taire leur conscience et agir de façon préjudiciable tout en restant en paix avec leur conscience puisque les personnes concernées considéraient n'avoir fait que ce que d'autres également avaient fait, leur image de soi n'en était pas affectée³. »

« [...] les participants étaient plus susceptibles de fermer les yeux sur le comportement contraire à l'éthique d'autrui lorsque ce comportement s'était développé graduellement au fil du temps que lorsqu'il était apparu brusquement⁴. »

Lorsqu'ils ne sont pas recadrés, les comportements déviants tendent à accroître progressivement les risques éthiques. Comme un peu de levain fait lever toute la pâte, certaines façons de faire peuvent causer un entraînement collectif.

Dans cette perspective, un code d'éthique contribue à établir des repères communs, créant une dynamique de groupe pour prévenir les pratiques inacceptables et éviter qu'elles deviennent tolérées par habitude. Le code sert de guide pour aider les personnes élues à cerner rapidement les conduites attendues dans le contexte de la bonne gouvernance municipale. Il permet de connaître concrètement les circonstances où l'indépendance de jugement, l'intégrité ou l'intérêt de la Municipalité peuvent être compromis. Le code doit permettre à la personne élue de s'autoréguler de façon autonome et responsable. Il contribue aussi à la surveillance des écarts de conduite et renforce la capacité de l'organisation à intervenir de manière corrective.

² Vaughan, D. (2010). The Normalization of Deviance. Dans F. T. Cullen et P. Wilcox (dir.), *Encyclopedia of criminological theory* (vol. 2), p. 976-979. SAGE Publications.

³ Bandura, A. (2016). *Moral Disengagement. How People Do Harm and Live with Themselves*, p. xi. Worth Publish.

⁴ Gino, F. et Bazerman, M. (2009). *When Misconduct Goes Unnoticed: The Acceptability of Gradual Erosion in Others' Unethical Behavior*. *Journal of Experimental Social Psychology*, 45(4), p. 708-719.

Consensus social sur l'écosystème de gouvernance

Le consensus social est que l'écosystème de gouvernance municipale doit éviter toute concentration excessive des pouvoirs et reposer sur des contre-pouvoirs solides et sur une culture organisationnelle non permissive. La saine gouvernance s'appuie notamment sur les éléments suivants :

- **Les lois en vigueur et la jurisprudence qui en découle.** Les textes législatifs et les décisions des tribunaux fixent certaines balises quant aux droits, aux devoirs et aux limites de l'autonomie.
- **Les bonnes pratiques formulées par des acteurs crédibles et indépendants.** Les orientations et recommandations émises par des organisations spécialisées ou des experts et expertes crédibles contribuent à définir ce qui est jugé acceptable et sécuritaire. Exemples : guides de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADMQ), Ensemble et *Tan Dem*, sur l'équilibre entre liberté individuelle et gestion des risques.
- **Les avis et recommandations de la Commission.** Forte de son expérience issue de l'analyse de dossiers problématiques, la Commission met en lumière les facteurs récurrents de dérapage et émet des conseils préventifs.

Même si les personnes élues peuvent percevoir certaines règles comme des limitations à leur capacité d'améliorer la gestion de la Municipalité, l'encadrement éthique évite de reproduire de mauvaises expériences vécues par certaines municipalités. Par exemple, la règle leur interdisant de rencontrer des fournisseurs sans être accompagnées d'un ou d'une fonctionnaire est essentielle, notamment pour réduire les risques de corruption et leurs conséquences dévastatrices.

Les codes doivent refléter le consensus social sur les règles nécessaires pour protéger l'intégrité des principaux intervenants, et non seulement présenter les strictes exigences énoncées dans les textes législatifs. Ils ont pour objectif de prémunir les personnes élues et la Municipalité contre d'éventuelles allégations d'atteinte à l'intégrité liées à des comportements à risque. De telles accusations peuvent engendrer des crises, voire des scandales, susceptibles de nuire à la réputation des élus et élues et de la Ville. Ces crises contribuent à fragiliser la confiance de la population à l'égard des institutions publiques.

« Se cacher derrière le principe de la stricte conformité, alors que l'on sait pertinemment que l'on fait face à une irrégularité permettant la tricherie et la fraude ne peut pas nous libérer de notre responsabilité éthique (Boisvert et al., 2003)⁵. »

La séparation des rôles est un principe politique, reconnu depuis longtemps, que les personnes élues doivent garder à l'esprit afin d'exercer un leadership fondé sur la saine gouvernance dans leur Municipalité. Cette séparation repose toujours sur une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités entre les acteurs impliqués dans le processus décisionnel public. Ainsi, une personne élue contribue à la saine gestion de la Ville en participant à l'élaboration des orientations stratégiques et en assurant leur suivi par la reddition de comptes, sans s'immiscer dans la gestion tactique ou opérationnelle.

⁵ Boisvert, Y. et Bégin, L. (2019). Le service public face à la corruption systémique : faiblesse morale et vulnérabilité organisationnelle. *Revue française d'administration publique*, 171(3), p. 776.

1. Gestion des risques liés aux conflits d'intérêts

Les articles 5 et 6 de la LEDMM encadrent l'ensemble des conflits d'intérêts, sans distinction entre intérêts pécuniaires et intérêts personnels non pécuniaires.

L'article 5 prévoit que les règles doivent avoir notamment pour objectifs de prévenir :

1. toute situation où l'intérêt personnel d'un membre du conseil est susceptible d'influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;
2. le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou toute autre inconduite.

L'article 6 interdit notamment à une personne élue :

1. d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, de manière abusive, ceux de toute autre personne;
2. d'utiliser sa fonction afin d'influencer ou de tenter d'influencer une décision dans le but de favoriser ses intérêts personnels ou, de manière abusive, ceux de toute autre personne.

Il importe de souligner que la portée de l'article 5 ne se limite pas aux situations de favoritisme, mais s'étend également à la malversation, aux abus de confiance ainsi qu'à toute autre forme d'inconduite. L'obligation pour la personne élue de se retirer des débats et des votes survient dès lors que son intérêt personnel est en cause, qu'il s'agisse d'appuyer une résolution ou de s'y opposer. À cet égard, notons que les personnes élues qui se trouvent, même de bonne foi, en situation de conflit d'intérêts doivent en faire une déclaration ouverte sans délai et collaborer activement pour y mettre fin. C'est ici que l'éthique prend tout son sens : une personne élue sensible à ces principes n'attend pas d'être dénoncée par un tiers, mais s'autorégule et agit rapidement pour corriger la situation.

C'est ici que l'éthique prend tout son sens : une personne élue sensible à ces principes n'attend pas d'être dénoncée par un tiers, mais s'autorégule et agit rapidement pour corriger la situation.

Obligation générale de voter

Selon l'article 328 de la LCV, tout membre du conseil municipal – à l'exception de la personne qui préside la séance – est tenu de voter sur toute question soumise au conseil. Cette obligation ne s'applique toutefois pas lorsque :

- il est empêché de voter en raison d'un intérêt dans la question, selon la LERM;
- le fait de voter serait susceptible de constituer un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie applicable aux élus et élues municipaux.

Motifs pour s'abstenir de voter

Dans le modèle de code d'éthique proposé par l'UMQ, comme dans les codes des villes analysés, le retrait du vote est strictement associé aux situations de conflits d'intérêts prévues par la LERM, lesquelles se limitent aux situations d'intérêts pécuniaires. Les villes de Montréal et de Laval ont intégré des règles additionnelles à leur code d'éthique, qui visent également les intérêts personnels autres que pécuniaires.

1. Intérêt pécuniaire

L'intérêt pécuniaire, **direct ou indirect**, est encadré par l'article 361 de la LERM. Cette disposition oblige le membre du conseil municipal qui détient un intérêt pécuniaire particulier dans une question à :

- le déclarer;
- s'abstenir de participer aux débats;
- s'abstenir de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

Selon la Commission, l'intérêt est jugé indirect lorsqu'il concerne une personne ou une entité avec laquelle la personne élue entretient des relations privilégiées, notamment :

- les membres de sa famille immédiate;
- une société, une compagnie, une coopérative ou une association avec laquelle il entretient une relation d'affaires ou dans laquelle il détient un intérêt.

Les spécialistes en éthique confirment l'importance d'inclure d'autres entités dans la définition des intérêts indirects, en incluant celles détenues par des proches. Ces spécialistes proposent de regrouper les relations privilégiées en trois catégories distinctes, approche plus complète qui sera retenue dans le présent rapport :

- les liens familiaux;
- les liens professionnels;
- les liens d'amitié.

Ainsi, tout membre du conseil municipal devrait s'abstenir de participer aux débats et du vote lorsque la question en cause touche :

- ses intérêts pécuniaires directs ou indirects;
- les intérêts pécuniaires directs ou indirects d'une personne ou d'une entité entretenant une relation privilégiée avec lui.

Bien que la déclaration annuelle d'intérêts pécuniaires prévue au moyen d'un formulaire du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) ne vise que les intérêts détenus directement par un membre du conseil municipal, celui-ci demeure responsable de prendre en compte les intérêts détenus indirectement, notamment par l'intermédiaire d'entités ou par des personnes avec lesquelles il entretient des relations privilégiées.

2. Intérêt personnel autre que pécuniaire

Les articles 5 et 6 de la LEDMM encadrent l'ensemble des intérêts personnels, sans distinction entre pécuniaires et non pécuniaires. Cette loi ne précise pas explicitement si l'interdiction de favoriser ses intérêts personnels s'applique également aux **intérêts indirects**, notamment ceux :

- des personnes entretenant une relation privilégiée avec la personne élue (liens familiaux, professionnels ou amicaux) ainsi que leurs entités qu'ils détiennent;
- des entités détenues par la personne élue et par ses personnes proches.

L'article publié par la Commission en décembre 2019 intitulé « Le conflit d'intérêts n'est pas une maladie incurable » précisait notamment : « **L' élu est en situation de conflits d'intérêts lorsqu'il favorise son intérêt ou celui d'un proche, au détriment de celui de la municipalité.** » Bien qu'une affirmation de la Commission n'ait pas force de loi et doive être validée par une décision d'un tribunal, elle apporte un éclairage sur des éléments de bonne pratique.

Depuis, plusieurs grandes villes ont progressivement révisé leurs codes d'éthique afin d'y intégrer explicitement la notion d'intérêt indirect, que ce soit par l'ajout de définitions précises ou par des modifications aux dispositions de leur code. C'est notamment le cas de Laval, de Montréal, de Gatineau et de Sherbrooke. Par leurs adaptations, ces municipalités répondent aux attentes de la population voulant que les personnes élues se conforment aux plus hauts standards d'éthique, y compris lorsque l'intérêt en cause ne leur bénéficie pas directement.

Par ailleurs, le mécanisme de retrait prévu à l'article 361 de la LERM est strictement limité aux intérêts pécuniaires. Sans l'inclusion d'une disposition équivalente pour les intérêts non pécuniaires, un membre du conseil municipal ne dispose pas de mécanisme à invoquer pour s'abstenir de débattre et de voter lors d'un conflit d'intérêts de nature non pécuniaire.

Conformément aux dispositions de l'article 328 de la LCV, les villes de Laval et de Montréal ont corrigé cette lacune en ajoutant à leur code d'éthique et de déontologie une disposition étendant expressément la portée du mécanisme de retrait prévu à l'article 361 de la LERM aux conflits d'intérêts non pécuniaires, qu'ils soient directs ou indirects.

Application pratique et notion de relations privilégiées

Les liens professionnels et familiaux sont faciles à identifier et à objectiver, puisqu'ils reposent sur des relations formelles et souvent documentées. Les liens professionnels s'inscrivent dans des cadres formels, tels que des relations contractuelles ou organisationnelles, et reposent sur des rôles clairement identifiables. Pour leur part, les liens familiaux découlent de relations de parenté, d'alliance ou d'union généralement reconnues sur les plans social ou juridique, qu'elles soient fondées sur la filiation, le mariage, l'union civile ou de fait, ou encore l'adoption.

À l'inverse, les liens amicaux sont plus difficiles à définir en raison de leur caractère subjectif, évolutif et non formalisé. Il n'existe aucune frontière claire entre une simple cordialité, une relation sociale classique et une amitié suffisamment étroite pour influencer le jugement.

En éthique, c'est la perception d'une personne raisonnable, bien renseignée et objective qui constitue le critère déterminant. Un lien amical devient pertinent lorsqu'il est susceptible d'influencer – ou d'être perçu comme influençant – l'indépendance de jugement de l'élu.e.

Relations privilégiées apparentes

Dans son *Guide de bonnes pratiques. Le conflit d'intérêts*, la Commission distingue les termes suivants :

- **Intérêt réel** : il procure véritablement un avantage et produit un « effet palpable et réel » sur les affaires de la personne élue. Il est concret, et non théorique ou hypothétique.
- **Intérêt potentiel** : il est prévisible, suffisamment éventuel pour avoir un effet sur l'exercice des fonctions de la personne élue ou sur ses responsabilités publiques. Avoir conscience d'un intérêt potentiel permet de prévenir une situation de conflit d'intérêts.
- **Intérêt apparent** : il est perçu comme tel par une personne raisonnablement informée. Le conflit d'intérêts apparent peut exister que l'on soit ou non en présence d'un conflit d'intérêts réel. La situation peut être raisonnablement interprétée comme porteuse d'un conflit d'intérêts réel.

La Commission invite à la prudence en soulignant qu'une situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'elle est prévue par le code d'éthique et de déontologie d'une ville peut faire l'objet d'une enquête par la Commission. Face à un intérêt apparent, la personne élue doit aborder la situation avec transparence, en présentant les raisons pour lesquelles elle considère que le conflit d'intérêts n'est pas réel et en proposant des mesures rigoureuses pour éviter un risque de dérive vers un intérêt réel.

La vérificatrice générale de la Ville de Lévis fait sien cet appel à la prudence et insiste particulièrement sur la vigilance à exercer lorsque des liens amicaux sont en cause. Même si définir ces liens est difficile, l'obligation d'en tenir compte demeure. Les citoyens et citoyennes s'attendent que les membres du conseil municipal se conforment non seulement à la loi, mais aussi à l'ensemble des normes contemporaines acceptables en matière d'intégrité.

La vérificatrice générale rappelle que l'éthique, en tant que mécanisme d'autorégulation, doit guider les personnes élues dans la gestion des zones grises, là où émergent des risques susceptibles de compromettre leur intégrité. Cette sensibilité à l'éthique contribue à protéger leur réputation et leur intégrité. Aucun membre du conseil municipal n'a intérêt à devoir défendre sa réputation a posteriori, d'où l'importance d'adopter une approche préventive face à ces risques.

Enfin, notons que le Code des employés de Lévis indique explicitement que la notion de conflit d'intérêts englobe les situations réelles, potentielles et apparentes. En pratique, la portée d'application n'est généralement pas plus grande pour les employés et employées que pour les personnes élues.

Intérêts dans les contrats

En ce qui concerne les contrats, il ne suffit pas à la personne élue de s'abstenir de débattre et de voter. La seule façon pour les membres du conseil municipal de ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts est de ne pas détenir d'intérêt direct ou indirect dans un contrat, ou de s'en départir le plus rapidement possible. En effet, il est interdit à tout membre du conseil municipal de contrevenir à l'article 304 de la LERM, qui se lit comme suit :

« Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre d'un organisme municipal, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou l'organisme.

L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans [...]. »

La LERM prévoit une liste de 11 situations auxquelles l'article 304 ne s'applique pas. Compte tenu des conséquences importantes qu'entraîne une contravention à cette disposition, notamment la perte du droit de siéger au conseil municipal, il est important de fournir aux personnes élues toute l'information nécessaire pour les aider à ne pas se retrouver en situation de sanction. À cet égard, le modèle proposé par l'UMQ de même que les codes d'éthique des villes de Gatineau et de Laval, intègrent explicitement cette liste d'exceptions.

Par ailleurs, la Ville de Montréal a choisi d'appliquer l'article 304 sans inclure le terme « sciemment », permettant ainsi d'établir le manquement sur la base des faits, sans exiger la preuve d'une intention.

Exemples de situations à risque

La Commission précise, dans son rapport de décembre 2025, que la structure et la présentation du code d'éthique et de déontologie jouent un rôle clé. Des définitions précises, des exemples concrets et des repères visuels simplifient la lecture du code et en renforcent la compréhension.

Sans exemples pratiques, les codes restent juridiques et peu opérationnels.

Les exemples suivants peuvent constituer des situations où l'intérêt personnel d'un membre du conseil municipal – ou celui d'une personne ou d'une entité liée – est en cause :

- l'embauche, la promotion ou l'imposition de mesures disciplinaires à l'égard d'une personne entretenant une relation privilégiée avec lui;
- l'octroi d'une aide financière à un organisme sans but lucratif dont lui ou une personne de sa famille est membre;
- l'octroi de contrats à une personne ou à une entité qui lui sont liée;
- une modification de zonage ayant un impact sur un bien ou un intérêt détenu par une personne qui lui est liée;
- l'utilisation de renseignements confidentiels pour favoriser une entité qui lui est liée;
- l'autorisation accordée à un tiers de remettre un avantage à une personne qui lui est liée;
- l'acquisition ou la vente d'immeubles impliquant une personne ou une entité qui lui sont liée.

Ces situations concernent également les décisions prises par un membre du conseil municipal dans le but de favoriser des groupes particuliers afin de sécuriser une réélection, par exemple en orientant des subventions de manière stratégique vers un électorat ciblé parce que des sondages pointent un groupe de personnes soutenant sa réélection.

Constats

Gestion des risques liés aux intérêts détenus indirectement

Le Code des élus de Lévis ne précise pas ce qui constitue un intérêt personnel ni un intérêt pécuniaire détenu indirectement, notamment lorsqu'un tel intérêt est lié à une personne ayant une relation privilégiée avec une personne élue ou à une entité juridique appartenant à cette personne ou à ses proches. De plus, contrairement au Code des employés de Lévis, le Code des élus de Lévis ne fait aucune mention de la notion de conflit d'intérêts potentiel ou apparent.

Mécanisme de retrait

Le Code des élus de Lévis ne décrit pas le mécanisme permettant à une personne élue de s'abstenir de participer aux débats et de voter lorsqu'elle est en situation de conflit d'intérêts non pécuniaire, que ce conflit concerne la personne elle-même ou l'un de ses proches.

Règles applicables aux contrats

Le Code des élus de Lévis ne fournit pas la liste des 11 situations auxquelles l'article 304 de la LERM ne s'applique pas, contrairement au modèle proposé par l'UMQ ainsi qu'aux codes d'éthique des villes de Gatineau et de Laval, qui l'intègrent explicitement. Cette liste est importante, car elle fournit aux personnes élues l'information nécessaire pour prévenir toute irrégularité.

Recommandations – Gestion des risques liés aux conflits d'intérêts

Il est recommandé de bonifier le Code des élus de Lévis afin d'en améliorer la clarté et la portée préventive, et de favoriser la compréhension que les membres du conseil municipal ont de leurs obligations, notamment en :

1. **définissant clairement les personnes et entités liées**, selon une approche inclusive couvrant les liens familiaux, professionnels et amicaux ainsi que les **conflits d'intérêts** réels, potentiels et apparents pouvant influencer le jugement d'une personne élue;
2. **encadrant les intérêts indirects (pécuniaires et non pécuniaires)**, y compris ceux détenus par intermédiaire entité;
3. **clarifiant les motifs permettant à un membre du conseil municipal de s'abstenir de participer aux débats et de voter**, et en les élargissant, de manière explicite, aux conflits d'intérêts non pécuniaires directs et indirects;
4. **précisant les règles applicables aux conflits d'intérêts dans un contrat**, incluant la liste des 11 exceptions permises, comme le propose, par exemple, le modèle recommandé par l'UMQ.

Sommaire des recommandations liées à la gestion des conflits d'intérêts

Type d'intérêts	Ajout dans le Code des élus de Lévis		Exemples
	Description des responsabilités	Mécanisme de retrait (débat et vote) ⁶	
Pécuniaire de l' élu (direct ou indirect via une entité)	Déjà inclus	Déjà inclus (art. 361)	Sans objet
Pécuniaire d'une personne entretenant une relation privilégiée avec l' élu (direct ou indirect via une entité)	Clarifier la responsabilité de l' élu par l' ajout de définitions	Préciser que l' élu doit invoquer les dispositions de l' art. 361 pour s' abstenir de débattre et de voter	Gatineau Montréal
Non pécuniaire de l' élu	Clarifier pour l' inclusion des proches et des entités	Ajouter le mécanisme que l' élu doit invoquer pour s' abstenir de débattre et voter	Gatineau Montréal
Non pécuniaire d'une personne entretenant une relation privilégiée avec l' élu	Définir la responsabilité de l' élu	Ajouter le mécanisme que l' élu doit invoquer pour s' abstenir de débattre et voter	Gatineau Montréal

⁶ Pour les intérêts non pécuniaires, le droit au retrait n'est pas mentionné dans l'article 361.

2. Risque lié au favoritisme indu ou abusif

Deux catégories de situations de favoritisme sont prévues aux articles 5 et 6 de la LEDMM, à savoir lorsque la personne élue :

- retire, directement ou indirectement, un avantage pécuniaire ou non, notamment dans des contextes de népotisme;
- ne tire aucun avantage personnel, direct ou indirect, mais adopte néanmoins un comportement qui favorise de manière abusive les intérêts d'une autre personne.

En ce qui concerne la première catégorie, les diverses situations de conflits d'intérêts qui présentent des risques ont déjà été analysées dans la section précédente.

Quant à la deuxième catégorie, soit les situations dans lesquelles une personne élue ne tire aucun avantage personnel, l'article 6 de la LEDMM vise les cas où elle agit de manière à favoriser ses intérêts personnels ou, de manière abusive, ceux de toute autre personne.

Les risques liés à des décisions favorisant indûment des entités, telles que des entreprises, des associations, des organisations ou des regroupements, peuvent s'avérer aussi importants que ceux touchant des personnes physiques. L'absence d'une mention explicite des intérêts d'une entité dans un code d'éthique peut en restreindre la portée.

Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* de la Chambre des communes du Canada prévoit expressément l'inclusion des entités comme parties prenantes possibles de conflits d'intérêts. Il présente, entre autres, les deux règles de déontologie suivantes :

- [...] **Favoritisme.** Le député ne peut, dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.
- [...] **Influence.** Le député ne peut se prévaloir de sa charge pour influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.

Constat

Le Code des élus de Lévis ne précise pas que l'interdiction de favoriser de manière abusive s'applique également aux **entités**, et non uniquement aux personnes physiques.

Recommandation – Risque lié au favoritisme indu ou abusif

Il est recommandé de modifier le Code des élus de Lévis pour interdire expressément aux membres du conseil municipal le fait de favoriser de façon abusive les intérêts d'une entité qui leur est liée, et non seulement ceux d'une personne physique, afin de renforcer la prévention des risques et la protection de l'intérêt public.

3. Ingérence politique

L'ingérence se manifeste toujours par un contournement de l'autorité décisionnelle du conseil municipal. Un tel comportement permet notamment, à un ou plusieurs membres du conseil, d'imposer leur volonté, contournant ainsi le processus décisionnel démocratique du conseil. Il compromet également le fonctionnement normal de l'administration municipale, dont le rôle est de mettre en œuvre les décisions dûment adoptées par le conseil.

L'ingérence politique correspond aussi à un empiètement du pouvoir politique sur le champ de compétence de l'administration. Elle s'inscrit en contradiction directe avec le principe fondamental de séparation des rôles dans la gouvernance municipale, selon lequel les élus définissent les orientations stratégiques, tandis que l'administration assume la gestion opérationnelle et la mise en œuvre des décisions.

Sur le plan juridique, il importe de rappeler qu'un élu municipal, à l'exception de certains pouvoirs spécifiques reconnus au maire, ne dispose d'aucun pouvoir individuel d'intervention dans l'administration municipale. Les membres du conseil n'exercent leurs pouvoirs que de manière collégiale, lors des séances du conseil, et ne peuvent, individuellement, prendre des décisions ni intervenir dans la gestion courante.

La LCV mentionne que le directeur général est nommé par le conseil de ville (article 112). Elle établit ensuite que le directeur général constitue le fonctionnaire principal de la municipalité et qu'il exerce une autorité hiérarchique sur l'ensemble des fonctionnaires et des employés municipaux, à l'exception du vérificateur général qui relève directement du conseil. Cette autorité ne découle pas d'une simple délégation révocable par le conseil, mais d'une attribution conférée directement par la loi. Dès lors, toute intervention directe des élus auprès des employés ou des gestionnaires, en marge des mécanismes formels, s'écarte de ce cadre légal et organisationnel.

L'autorité du directeur général ne découle pas d'une simple délégation révocable par le conseil, mais d'une attribution conférée directement par la loi.

L'ADGMQ, dans son ouvrage Tandem (p. 45), identifie trois types d'actions relevant de l'ingérence politique :

- entreprendre la réalisation des tâches que l'administration doit accomplir;
- manœuvrer pour qu'une personne obtienne des faveurs indues;
- tenter d'imposer un point de vue personnel à la direction générale en contournant les processus établis.

Une des caractéristiques permettant de reconnaître ces types d'actions réside dans le fait qu'elles sont exercées à titre individuel, en marge du cadre légal et légitime de décision collégiale dans lequel s'inscrit normalement l'exercice des fonctions des membres du conseil.

Par ailleurs, la notion d'ingérence doit être distinguée de l'exercice légitime des fonctions du maire. En effet, la loi confère au maire un pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle sur l'administration municipale. Ce pouvoir inclut notamment le droit de s'informer, de poser des questions et de formuler des recommandations. Il ne peut cependant être utilisé pour donner des directives opérationnelles, intervenir directement dans la gestion des employés ou se substituer à la direction générale dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, la frontière entre gestion légitime et ingérence repose sur la distinction entre supervision et intervention.

L'ingérence engendre des risques opérationnels pour l'organisation municipale notamment l'affaiblissement des mécanismes de contrôle, l'augmentation des risques financiers et de mauvaise gestion, ainsi qu'une détérioration du climat de travail et de la gouvernance. Elle peut donc causer un préjudice réel à la Municipalité notamment lorsqu'elle entraîne les employés à abdiquer à leurs responsabilités pour se conformer aux pressions politiques. Une telle dynamique favorise l'émergence de pratiques déviantes qui menacent l'intégrité de la gouvernance municipale. Yves Boisvert en décrit les conséquences possibles :

« Une gouvernance caractérisée par une concentration excessive du pouvoir, un clientélisme donnant droit à des traitements de faveur et à l'arbitraire, des démarches entreprises directement par les autorités auprès des services concernés : tous ces facteurs sont susceptibles d'inciter les acteurs organisationnels à délaisser toute velléité de réflexion éthique sur les situations vécues et à conformer leurs conduites aux attentes exprimées.

Sans autonomie décisionnelle, il n'est pas étonnant que les gestionnaires renoncent à la part de responsabilité qui leur incombe. » (Boisvert et Bégin, p. 778)⁷

Voici quelques extraits de rapports publiés par la Commission au sujet de l'ingérence :

« La volonté exprimée par certains membres du conseil de vouloir exécuter des tâches afin de réduire les coûts pour la municipalité ou aider l'administration, d'avoir plus d'information sur les enjeux municipaux ou encore d'assister des citoyens avec leurs demandes ne permet pas de pallier l'effet néfaste de l'ingérence sur l'organisation municipale. En effet, comme mentionné précédemment, l'ingérence a un effet déstabilisateur, ce qui peut avoir un impact sur le climat de travail et produire un effet démobilisateur sur les personnes employées par la municipalité. » (CMQ, 2024, p. 22)

« [...] l'ingérence est toujours susceptible d'avoir un effet néfaste pour une municipalité, et ce, même si les comportements reprochés peuvent être motivés par de bonnes intentions. » (CMQ, 2024, p. 6)

« [...] l'absence de disposition précise au code d'éthique et de déontologie sur l'ingérence limite la capacité de la municipalité à encadrer adéquatement ce type de comportement. » (CMQ, 2025, p. 14)

Bonnes pratiques fonctionnelles

Certaines responsabilités sont expressément prévues par le cadre légal municipal. C'est le cas des pouvoirs qui relèvent exclusivement du directeur général. L'usurpation de ces fonctions constitue une forme d'ingérence qui, selon la gravité de ses conséquences, pourrait être qualifiée d'acte répréhensible au sens de la LFDAROP.

La direction générale dispose de tous les pouvoirs requis pour exercer les responsabilités que lui confère l'article 113 de la LCV, lequel précise que « [...] le directeur général a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité ». Par conséquent, les membres du conseil détiennent tous les pouvoirs liés aux décisions de nature stratégiques; toutefois, il est erroné de croire que ces derniers détiennent aussi l'ensemble des pouvoirs décisionnels relatifs aux aspects tactiques et opérationnels.

Les membres du conseil détiennent tous les pouvoirs liés aux décisions de nature stratégiques; toutefois, il est erroné de croire que ces derniers détiennent aussi l'ensemble des pouvoirs décisionnels relatifs aux aspects tactiques et opérationnels.

⁷ BOISVERT, Y. & BÉGIN, L., «Le service public face à la corruption systémique : faiblesse morale et vulnérabilité organisationnelle», Revue française d'administration publique, 2019, no 171, p. 19 et 20.

Par ailleurs, plusieurs rôles et responsabilités sont moins définies par la loi. Il importe alors de se référer aux pratiques de gouvernance reconnues, tant dans le milieu municipal que dans les organisations publiques et les sociétés commerciales à l'échelle internationale.

À cet égard, le document intitulé « Quoi savoir et quoi faire pour se préparer », transmis par le MAMH lors des séances d'information destinées aux personnes souhaitant se porter candidates aux élections municipales de novembre 2025, présente une synthèse des responsabilités selon les différents niveaux de leadership.

EXEMPLES DE RESPONSABILITÉS PAR NIVEAU DE LEADERSHIP



Cette répartition des responsabilités selon les niveaux stratégique, tactique et opérationnelle est largement reconnu comme une pratique de saine gouvernance.

- **Niveau stratégique** : le conseil municipal exerce un rôle décisionnel en matière stratégique, avec l'appui de la direction générale. Il établit les orientations et prend ses décisions de manière collégiale.
- **Niveau tactique** : la direction générale est responsable de la mise en œuvre des décisions adoptées par le conseil municipal.
- **Niveau opérationnel** : la direction générale et les cadres sont responsables de la gestion quotidienne des opérations. Les personnes élues obtiennent l'information nécessaire à l'exercice de leurs fonctions mais n'interviennent pas dans cette gestion. Le respect de cette séparation des rôles et des pouvoirs entre les différents intervenants est essentiel au bon fonctionnement de la municipalité.

L'importance du respect des limites propres à ces trois niveaux d'intervention pourrait être comparé à celle du principe fondamental de séparation des pouvoirs entre la Banque du Canada, la Cour suprême du Canada et le Parlement, chacun exerçant ses fonctions de manière autonome afin de préserver l'équilibre institutionnel.

L'administration municipale doit pouvoir bénéficier d'une autonomie dans le choix de ses méthodes de gestion, tout comme le conseil municipal doit conserver son autonomie dans ses orientations et décisions politiques. À cet égard, l'ingérence d'un membre du conseil dans les décisions administratives peut être aussi préjudiciable que l'ingérence d'un député de l'Assemblée nationale dans des décisions politiques du conseil municipal.

L'ingérence d'un membre du conseil dans les décisions administratives peut être aussi préjudiciable que l'ingérence d'un député de l'Assemblée nationale dans des décisions politiques du conseil municipal.

Le *Guide pour une saine relation politico-administrative dans les municipalités* insistent sur la nécessité de maintenir des canaux formels de communication entre les élus et l'administration, généralement par l'intermédiaire de la direction générale. Il rappelle que la collaboration repose sur le respect des rôles respectifs et sur un encadrement clair des interactions. Par exemple :

- toute demande d'information des élus devrait transiter par la direction générale;
- les élus ne doivent pas donner d'instructions aux employés;
- les comités et commissions ne doivent pas exercer de pouvoir décisionnel ni opérationnel.

À titre d'exemple d'application pratique de cet encadrement fonctionnel, les rencontres entre fournisseurs potentiels et la mairesse ou le maire doivent se tenir en présence de la direction générale (ou de son délégué), dans le respect des règles de lobbyisme, en adoptant une posture d'écoute sans divulguer les besoins municipaux, et en excluant toute discussion liée à des appels d'offres en cours ou à venir.

Cette recommandation ne constitue pas, en soi, une interdiction légale. Elle vise plutôt à encadrer les pratiques et à protéger les élus contre des situations à risque de non-respect des processus contractuels, en assurant un encadrement administratif adéquat. En effet, ce type de rencontre, lorsqu'elle se fait seule, peut exposer l' élu à des erreurs de jugement, à des perceptions de favoritisme, à des malentendus quant aux engagements de la municipalité ou encore à des atteintes involontaires aux règles d'octroi des contrats.

La présence d'un fonctionnaire permet de préserver la traçabilité des échanges, et de protéger à la fois l' élu et l'intégrité de la décision publique. Il s'agit donc d'une règle de prudence et de saine gouvernance, destinée à réduire les risques juridiques, administratifs et éthiques, plutôt que d'une interdiction formelle prévue par la loi.

L'ingérence entraîne toujours une rupture de l'équilibre fondamental sur lequel repose la saine gouvernance même lorsqu'elle ne constitue pas un manquement au cadre légal en vigueur. En matière d'éthique et de gouvernance publique, un élu ne peut invoquer le principe selon lequel « la fin justifie les moyens ».

Ingérences sanctionnées par la Commission

Voici quelques exemples de situations d'ingérence sanctionnées par la Commission, tirées du *Rapport particulier concernant les situations d'ingérence* (2024) :

- La mairesse s'est approprié le rôle de la direction générale lorsqu'elle a imposé au directeur général de rencontrer des promoteurs, qu'elle s'est invitée à la rencontre (2021)
- Un conseiller a pris l'initiative de communiquer avec des cocontractants de la Municipalité pour discuter de soumissions et de projets en cours, à au moins deux reprises (2022).
- La mairesse a fait preuve d'un grave manque de respect alors qu'elle a rencontré des citoyens pour discuter de dossiers d'urbanisme, sans la présence de la directrice de l'urbanisme. [Le tribunal] affirme que la mairesse veut ensuite dicter à la directrice comment elle doit faire son travail et il détermine qu'il s'agit d'une ingérence inacceptable à l'égard de son travail. (2021 CanLII 127856.)

Pour clarifier les attentes et prévenir les situations à risque, la Commission met ainsi en lumière l'importance de protéger l'indépendance des fonctions administratives et de contrôle au sein des organisations publiques par une disposition explicite, dans le code d'éthique, sur l'ingérence.

Divulgateion d'actes répréhensibles

Au-delà de ses impacts organisationnels, l'ingérence peut également engendrer des conséquences juridiques. Les interventions posées en dehors des pouvoirs reconnus peuvent être sans effet, irrégulières, voire illégales, notamment lorsque des décisions sont prises autrement que par résolution ou règlement du conseil municipal. Elle expose également l' élu à des risques disciplinaires en vertu du code d'éthique et peut constituer, dans certains cas, un acte répréhensible au sens de la loi. À cet égard, il importe de rappeler l'obligation légale imposée à la direction générale de transmettre à la Commission tout renseignement porté à sa connaissance pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard de la municipalité, conformément à l'article 114.1 de la LCV.

Il est tout à fait normal, et humainement compréhensible, que des rappels soient nécessaires sur les principes de gouvernance, même lorsque les intervenants agissent de bonne foi et avec les meilleures intentions. Cette réalité est particulièrement observable lorsque des élus possèdent une expertise personnelle directement liée aux activités de la municipalité, ou encore lorsque la complexité des dossiers et les délais de traitement sont difficiles à accepter. Il en va de même pour certains processus techniques, notamment ceux liés à la publication des appels d'offres et à l'adjudication des contrats, qui peuvent susciter des incompréhensions.

**« [...] l'ingérence est toujours susceptible d'avoir un effet néfaste pour une municipalité, et ce, même si les comportements reprochés peuvent être motivés par de bonnes intentions. »
(CMQ, 2024, p. 6)**

Constat

Le Code des élus de Lévis comprend une règle générale rappelant l'importance du respect des rôles et des processus. Toutefois, cette disposition demeure peu explicite quant aux comportements constituant de l'ingérence et ne permet pas d'en saisir clairement la portée ni les limites.

En comparaison, le libellé proposé par l'UMQ définit de manière plus précise les comportements prohibés, notamment le fait de donner des directives aux employés ou de contourner les canaux formels de communication, tout en reconnaissant explicitement le pouvoir de surveillance du maire :

« Ingérence

22. Un membre du conseil municipal ne peut s'ingérer dans l'administration quotidienne de la Municipalité. Constitue notamment de l'ingérence, le fait de donner des directives aux employés municipaux, autrement qu'à l'occasion d'une prise de décision en séance publique du conseil municipal en fonction d'une directive de la direction générale, ou de communiquer avec des employés municipaux pour obtenir des informations non généralement accessibles au public autrement que par une procédure établie par la municipalité.

Il est entendu que le membre du conseil qui est membre d'un comité, ou d'une commission formée par le conseil municipal ou qui est mandaté par le conseil municipal pour représenter la Municipalité dans un dossier particulier, peut toutefois devoir collaborer avec la direction générale et les employés municipaux. Cette collaboration est limitée au mandat lui ayant été attribué par le conseil municipal. En aucun cas le présent article ne peut être appliqué ou interprété de manière à limiter le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle du maire lui étant dévolu en vertu de la loi. »

En particulier, l'UMQ apporte un équilibre en confirmant explicitement les droits de la Municipalité en matière de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les fonctionnaires. Notons qu'en aucun cas, la mairesse ou le maire ne peut permettre à la direction générale de passer outre aux instructions claires transmises par le conseil⁸.

Recommandation – Ingérence politique

Il est recommandé de bonifier le Code des élus de Lévis afin d'en accroître la clarté et la portée en matière d'ingérence, en s'inspirant du libellé proposé par l'UMQ et en y intégrant une définition explicite fondée sur la distinction entre le rôle stratégique des élus et la gestion administrative, des exemples illustrant à la fois des comportements répréhensibles et des conduites appropriées.

⁸ Héту, J. et Duplessis, Y. (1998). Droit municipal. Principes généraux et contentieux, « 5.5 Le rôle et les pouvoirs des fonctionnaires municipaux », § 5.66.

4. Interdiction de solliciter/accepter des avantages

La sollicitation et l'acceptation d'avantages sont encadrées par l'article 6, paragraphes 3 et 4 du premier alinéa de la LEDMM. Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil municipal :

« 3° de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une prise de position sur une question dont un conseil, un comité ou une commission dont il est membre peut être saisi;

4° d'accepter tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui est offert par un fournisseur de biens ou de services ou qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité. »

Les règles exigent aussi que tout don, marque d'hospitalité ou avantage reçus par un membre du conseil municipal et dont la valeur dépasse le seuil fixé (sans excéder 200 \$) fassent l'objet, dans les 30 jours, d'une déclaration écrite au greffier précisant sa nature, le nom du donateur ainsi que la date et les circonstances de sa réception.

Constat

Le Code des élus de Lévis respecte les exigences de la LEDMM. Toutefois, l'utilisation du terme « avantage » tel qu'il y est formulé ne favorise pas une compréhension optimale ni une appropriation adéquate de la règle par les personnes élues.

En effet, la règle applicable se limite à énumérer trois catégories : dons, marques d'hospitalité ou avantages. Cette formulation peut laisser place à une interprétation restrictive ou incomplète, notamment en amenant un membre du conseil municipal à croire que seules certaines formes matérielles ou explicites d'un avantage sont visées.

À ce propos, la définition proposée dans le modèle de code de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) se distingue par son caractère beaucoup plus explicite et pédagogique. En précisant qu'un avantage peut être de nature pécuniaire ou non et en illustrant le concept par une liste non limitative, dont les cadeaux, faveurs, services, privilèges, bénéfices, réductions ou escomptes, cette définition permet de mieux cerner l'étendue réelle de l'interdiction et d'en faciliter l'application.

Recommandation – Interdiction de solliciter/accepter des avantages

Il est recommandé d'intégrer une définition du terme « avantage » afin de renforcer la compréhension des personnes élues et d'améliorer l'efficacité préventive de la règle.

5. Usage de biens publics à des fins personnelles

L'usage de biens publics à des fins personnelles est encadré par l'article 6, paragraphe 5 du premier alinéa de la LEDMM. Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil municipal :

« 5° d'utiliser des ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé [...] à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions. »

Constat

Le Code des élus de Lévis satisfait aux exigences de la LEDMM en matière d'utilisation des biens publics. Une disposition prévoit qu'« il est interdit à tout membre du conseil de la Ville d'utiliser des ressources de la Ville à des fins personnelles ou à des fins autres que celles liées à l'exercice de ses fonctions. » La formulation énonce une interdiction générale, claire et non conditionnelle, conforme aux attentes de la Commission.

Toutefois, l'ajout, dans le titre de la règle, de la mention entre parenthèses « (abus de confiance et malversation) » peut s'avérer contreproductif. En effet, cette précision est susceptible d'être interprétée comme :

1. limitant l'application de l'interdiction aux seules situations qualifiables d'abus de confiance ou de malversation, alors que la règle vise tout usage non autorisé des ressources municipales, indépendamment de la qualification juridique du comportement;
2. réduisant la portée normative des notions d'abus de confiance et de malversation prévues par la LEDMM, lesquelles s'appliquent de façon transversale à l'ensemble des règles déontologiques du code et non à une disposition particulière.

Cette mention n'est donc ni nécessaire ni souhaitable et pourrait introduire une ambiguïté quant à la portée réelle de l'interdiction, alors que la formulation actuelle du texte normatif est, en elle-même, suffisante et conforme.

Par ailleurs, il convient de préciser qu'un membre du conseil est réputé utiliser un bien municipal à des fins personnelles dès lors qu'il en fait usage pour accomplir des actions qui ne relèvent pas de l'exercice de ses fonctions. À titre d'exemple, une personne élue qui utiliserait des cônes de circulation appartenant à la municipalité pour diriger la circulation lors d'un événement auquel elle participe serait considérée comme en faisant un usage personnel, dans la mesure où une telle intervention ne relève pas de ses responsabilités.

Recommandation – Usage de biens publics à des fins personnelles

Il est recommandé de retirer la référence à l'abus de confiance et à la malversation dans le titre de la règle.

6. Divulcation d'informations confidentielles

L'utilisation et la communication d'informations confidentielles sont encadrées par l'article 6, paragraphe 6 du premier alinéa de la LEDMM. Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil municipal d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.

Dans son rapport d'audit sur le code d'éthique et de déontologie, la Commission souligne la précision suivante :

« Une disposition qui interdit la divulgation d'information confidentielle uniquement lorsqu'elle procure un avantage ou favorise quelqu'un d'autre ne permet pas de prémunir la municipalité contre l'ensemble des risques associés à ce type de conduite. »

Elle rappelle ainsi que le risque lié à la divulgation ou à l'utilisation de renseignements confidentiels ne se limite pas à l'obtention d'un avantage direct et personnel, mais inclut également :

- la possibilité d'influencer indûment des décisions, même sans bénéfice direct ou identifiable;
- l'atteinte à l'intégrité des processus décisionnels.

Le code d'éthique de la Ville de Montréal élargit les obligations concernant l'information non disponible au public, soit l'« information qui ne peut être obtenue selon la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ». Les expressions utilisées dépassent l'interdiction pour favoriser les intérêts de la personne élue :

« Les membres du conseil doivent respecter la confidentialité des informations non disponibles au public dont elles et ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. (§ 26)

Les membres du conseil doivent s'abstenir d'utiliser ou de communiquer à leurs propres fins ou à des fins autres que celles de la Ville, les informations non disponibles au public dont elles et ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. (§ 27) »

Le Code des élus de Lévis prévoit, à la section Règles déontologiques – Renseignements, qu'il est interdit :

« d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer [...] des renseignements [...] qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne. »

Cette formulation est juridiquement conforme aux exigences minimales obligatoires prévues par la loi. Toutefois, lorsqu'aucun avantage personnel ou attribution de faveur n'est démontrable, la règle actuelle n'interdit pas explicitement :

- la divulgation imprudente;
- l'utilisation inappropriée; ou
- la communication non autorisée de renseignements confidentiels.

Or, des situations problématiques peuvent survenir **sans avantage direct**. Citons l'exemple du *jugement* prononcé le 5 mars 2026 dans lequel une conseillère de la Ville de Sutton est réprimandée pour avoir :

- divulgué à un ou des citoyens le contenu d'un courriel de Me Fortin, consistant en une opinion émise en séance privée, destinée uniquement aux membres du conseil;
- divulgué à un ou des citoyens la réponse obtenue du directeur général, consistant en une opinion émise en séance privée, destinée uniquement aux membres du conseil.

Constat

La disposition du Code des élus de Lévis relative aux renseignements confidentiels, bien que conforme sur le plan légal, ne permet pas de prémunir pleinement la Ville contre l'ensemble des risques éthiques associés à ce type de conduite, puisque son application est conditionnelle à la démonstration d'un favoritisme. Cette approche réduit la portée préventive du code, contrairement aux bonnes pratiques recommandées par la Commission.

Recommandation – Divulgarion d'informations confidentielles

Il est recommandé de bonifier le Code des élus de Lévis afin de tenir compte de la remarque formulée par la Commission, en modifiant la disposition relative aux renseignements confidentiels pour que l'interdiction de divulgation ne s'applique pas seulement lorsqu'un avantage est obtenu ou qu'une personne est favorisée, et en précisant que l'interdiction s'applique quel que soit le moyen de communication, incluant les médias sociaux.

7. Règle d'après-mandat

La règle d'après-mandat prévue à l'article 6, paragraphe 7 du premier alinéa de la LEDMM interdit à tout membre d'un conseil municipal, dans les 12 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou toute autre fonction de telle sorte que lui-même ou toute autre personne tire un avantage indu de ses fonctions antérieures à la municipalité.

Constat

Les exigences de la LEDMM sont pleinement respectées en ce qui concerne les règles d'après mandat.

Recommandation – Règle d'après-mandat

Aucune recommandation n'est formulée, hormis la nécessité de veiller à ce que les corrections pour mettre en place les recommandations précédentes s'appliquent à la période postérieure au mandat.

8. Règles visant le respect, la civilité, l'honneur et la dignité de la fonction

La LEDMM prévoit expressément, à son article 6, que le code d'éthique et de déontologie doit notamment interdire à tout membre d'un conseil municipal :

- de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire;
- d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu.

Le Code des élus de Lévis intègre ces deux interdictions prévues par la LEDMM. Toutefois, elles sont actuellement regroupées dans la section intitulée « Conflit d'intérêts ». Or, les règles visant le respect, la civilité, l'honneur et la dignité de la fonction renvoient à des notions de comportement et de conduite personnelle qui dépassent largement le cadre conceptuel du conflit d'intérêts, lequel est plutôt associé à la poursuite d'intérêts personnels ou à l'atteinte à l'indépendance de jugement.

Ce choix de classement n'est donc pas adéquat sur le plan normatif et comporte un risque de confusion pour les personnes appelées à interpréter et à appliquer le code. Il pourrait notamment amener une personne élue à croire, à tort, que des comportements irrespectueux ou portant atteinte à l'honneur ne sont visés que dans la mesure où ils s'inscrivent dans une situation de conflit d'intérêts.

À cet égard, le Code d'éthique de la Ville de Montréal ainsi que le modèle de code élaboré par l'UMQ constituent de bons exemples de structuration, en ce qu'ils distinguent clairement les règles relatives aux conflits d'intérêts de celles portant sur le respect, la civilité et la dignité de la fonction.

Recommandations – Règles visant le respect, la civilité, l'honneur et la dignité de la fonction

Il est recommandé que les dispositions prévues à l'article 6, paragraphes 0.1 et 0.2 du premier alinéa de la LEDMM soient présentées dans une section distincte de celle traitant des conflits d'intérêts, afin de refléter adéquatement leur nature, d'en clarifier la portée et d'en faciliter la compréhension.

Il est aussi recommandé d'ajouter les précisions suivantes suggérées par la FMQ à l'effet que tout membre du conseil doit :

- faire preuve de civilité et de courtoisie dans ses échanges et ses communications, incluant celles sur le Web et les médias sociaux;
- respecter la dignité et l'honneur des autres membres du conseil, des employés municipaux et des citoyens.

9. Observations générales

Signature annuelle Code des élus

Au Québec, la loi exige que les membres d'un conseil municipal reçoivent une formation sur les règles d'éthique et de déontologie, mais n'exige pas la signature annuelle de leur code.

L'appropriation de règles d'éthique et de déontologie requiert un effort soutenu, qui doit être entretenu dans le temps. La signature annuelle du code constitue un moyen efficace de rappeler formellement aux membres d'un conseil municipal leurs devoirs et obligations. Lorsqu'elle est accompagnée d'une séance d'information ou d'un rappel, cette pratique contribue à favoriser l'adoption de comportements conformes aux exigences éthiques. L'objectif est d'amener ces personnes élues à développer, une sensibilité éthique et, idéalement, à renforcer leur compétence ainsi que leur leadership en matière d'éthique.

Observation portant sur le processus

La responsabilité du respect des obligations prévues aux codes d'éthique et de déontologie incombe clairement aux personnes élues et au personnel de cabinet, notamment en ce qui concerne les intérêts qui ne font pas l'objet d'une divulgation annuelle, qu'ils soient pécuniaires ou non.

La formation d'un membre du conseil municipal doit lui fournir les connaissances nécessaires pour qu'il soit en mesure d'identifier lui-même si un sujet à l'ordre du jour est susceptible de soulever un conflit d'intérêts. Il ou elle doit alors en informer le maire ou la mairesse ou la direction générale et discuter de ses préoccupations avant de consulter la documentation afférente. En cas de doute, il est recommandé qu'il consulte un conseiller ou une conseillère en éthique afin de prendre une décision éclairée quant à l'accès aux documents et à sa participation aux réunions où la question sera examinée.

Personnel de cabinet

La Ville doit s'assurer que les règles applicables au personnel de cabinet respectent le même standard de qualité que celles des élus, afin de garantir une application conforme des principes éthiques.

Accompagnement par suite d'un dilemme

Aucun membre du personnel de la Ville de Lévis n'est reconnu par la Commission à titre de conseiller ou de conseillère en éthique. Par conséquent, la Ville rembourse les frais de consultation engagés par les membres du conseil municipal pour obtenir des conseils en matière d'éthique.

Les personnes élues sont bien informées des ressources et des mécanismes mis à leur disposition pour les accompagner lorsqu'elles s'interrogent sur l'interprétation du Code des élus de Lévis ou sur la conduite à adopter dans une situation donnée. Elles disposent ainsi de tout le soutien nécessaire au besoin.

Recommandations – Observations générales

Il est recommandé :

1. de mettre en place un processus annuel de signature du Code des élus de Lévis par les membres du conseil municipal;
2. d'intégrer au Code des élus de Lévis une disposition précisant l'obligation, pour un membre du conseil municipal, de s'abstenir de consulter tout document dès qu'il ou elle pense se trouver en situation de conflit d'intérêts à l'égard de la question traitée;
3. d'appliquer au personnel de cabinet les recommandations formulées pour les personnes élues, en faisant les adaptations nécessaires afin d'élaborer un code qui lui soit propre.
4. de proposer des exemples concrets et directement applicables aux personnes élues et au personnel de cabinet, intégrés soit au code, soit à un outil de communication.

Code des employés de Lévis

1. Règles de conduite applicables aux employés.es

Le paragraphe 16 de la LEDMM précise les règles de conduite obligatoires devant figurer au Code des employés de Lévis, notamment celles relatives aux marques d'hospitalité ou à tout autre avantage, aux annonces faites lors d'activités de financement politique ainsi qu'aux règles applicables après la fin du mandat.

Constat

Le Code des employés de Lévis inclut toutes les règles de conduite obligatoires selon la LEDMM. Toutefois certaines améliorations recommandées pour le Code des élus de Lévis s'appliquent aussi au Code des employés, comme définir le terme « avantage ».

Recommandation – Règles de conduite applicables aux employés

Il est recommandé d'appliquer au Code des employés de Lévis les recommandations formulées pour les personnes élues, en faisant les adaptations nécessaires.

2. Sanctions applicables en cas de manquement

L'article 19 de la LEDMM prévoit que le code de déontologie du personnel municipal doit comporter une disposition précisant les sanctions applicables en cas de manquement à une règle.

Constat

Les sanctions applicables en cas de manquement à une règle sont clairement énoncées.

Recommandation – Sanctions applicables en cas de manquement

Aucune recommandation n'est formulée.

3. Accompagnement face à un dilemme

La Commission mentionne, dans son rapport de décembre 2025 :

« Lorsqu'une employée ou un employé fait face à un dilemme éthique dans l'exercice de ses fonctions, la disponibilité d'un accompagnement adéquat constitue un levier essentiel pour assurer une prise de décision conforme aux valeurs de l'organisation et à l'intérêt public.

Cette personne oriente les intervenantes et intervenants de la municipalité vers les outils pertinents, tels que le code d'éthique et ses documents de vulgarisation ainsi que les lois et politiques internes applicables, et, dans les cas les plus complexes, vers des ressources spécialisées, par exemple un service juridique, un programme d'aide au personnel ou une conseillère ou un conseiller en éthique et en déontologie municipales accrédité. »

Constat

Le Code des employés de Lévis mentionne :

« Le membre du personnel, qui croit être placé, directement ou indirectement, dans une situation de conflit d'intérêts réelle, potentielle ou apparente, ou qui est susceptible de contrevenir autrement au présent code d'éthique et de déontologie, doit en aviser son supérieur immédiat ou la directrice ou le directeur des Ressources humaines. Tout membre du personnel témoin d'un manquement au présent code peut en informer son supérieur immédiat ou la directrice ou le directeur des Ressources humaines.

Dans le cas du directeur général, il doit en aviser la mairesse ou le maire.

Dès qu'un comportement contrevenant à l'une ou l'autre des dispositions du présent code lui est signalé, le supérieur immédiat (ou la directrice ou le directeur des Ressources humaines) doit agir promptement en prenant les mesures appropriées afin de régler les situations conflictuelles signalées. »

L'accompagnement par la supérieure ou le supérieur immédiat ou par la direction des Ressources humaines est adéquat pour assurer un accompagnement adapté selon la nature des enjeux et le niveau de responsabilité des personnes concernées.

Recommandation – Accompagnement face à un dilemme

Aucune recommandation n'est formulée.

4. Protection contre les représailles

Le Code des employés de Lévis n'inclut pas de disposition quant à la protection contre les représailles.

L'inclusion d'une clause contre les représailles reflète l'engagement de la direction générale à soutenir et à assurer l'application du code. Elle encourage le personnel à signaler des manquements, irrégularités ou comportements répréhensibles sans craindre de conséquences négatives.

À titre d'exemple, voici la clause incluse au code des employés de la Ville de Montréal :

« Il est interdit d'exercer des représailles contre une ou un membre du personnel pour le seul motif qu'elle ou qu'il ait, de bonne foi, fait un signalement ou collaboré à une vérification ou à une enquête donnant suite à un signalement. Il est également interdit de menacer une ou un membre du personnel de représailles pour qu'elle ou qu'il s'abstienne de faire un signalement ou de collaborer à une vérification ou à une enquête menée en raison d'un signalement.

On entend par représailles toute action prise à l'encontre d'une ou d'un membre du personnel pour lui infliger un inconvénient physique, économique ou autre, en vue de riposter à son signalement ou à sa collaboration à une vérification ou à une enquête donnant suite à un signalement notamment une sanction disciplinaire, une rétrogradation, un licenciement, un acte d'intimidation ou de harcèlement ou une mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail de même qu'à la rupture ou au non-renouvellement du contrat de travail d'une ou d'un membre du personnel. La notion de représailles inclut aussi les actes entre collègues.

Le Contrôleur général assure, le cas échéant, les mesures de protection à l'égard des membres du personnel qui ont fait un signalement et qui font l'objet de représailles. »

Constat

Le Code des employés de Lévis ne présente pas de clause sur la protection contre les représailles. Bien que la Direction générale nous ait confirmé son engagement à cet égard, la présence de cette notion dans le code est nécessaire pour communiquer cet engagement aux employés.

Recommandation – Protection contre les représailles

Il est recommandé d'inclure dans le Code des employés de Lévis une clause de protection contre les représailles précisant clairement les modalités et les mécanismes à utiliser pour formuler une dénonciation ainsi que les coordonnées des personnes-ressources à contacter.

5. Engagement éthique du personnel de Lévis

L'article 13 de la LEDMM prévoit qu'à la suite de toute élection générale, le conseil municipal doit adopter, au plus tard le 1^{er} mai, un code d'éthique et de déontologie révisé remplaçant celui jusque-là en vigueur, que ce soit avec ou sans modification. La résolution adoptée à cette fin précise que la signature des personnes élues témoigne de leur adhésion au code et tient lieu de reconnaissance de leur prise de connaissance. Par ailleurs, la LEDMM impose aux élus et élues municipaux et au personnel de cabinet l'obligation de suivre une formation en éthique et en déontologie, attestée par la Commission, dans les six mois qui suivent le début d'un premier mandat ainsi qu'à chaque mandat subséquent.

En ce qui concerne les employées et employés municipaux, la LEDMM ne prévoit ni obligation de formation, ni exigence de signature du code d'éthique et de déontologie à l'entrée en fonction. La formation demeure néanmoins une bonne pratique largement reconnue en matière de gouvernance et de prévention des manquements.

Quant à la signature du code, elle revêt une importance particulière pour les cadres. En effet, sans être plus fréquents, les manquements éthiques commis à ce niveau de l'organisation tendent à présenter une gravité accrue en raison de l'étendue des pouvoirs dévolus aux cadres, de leur autorité hiérarchique ainsi que de leur rôle central dans la gouvernance, la culture organisationnelle et l'efficacité des mécanismes de contrôle interne.

Le modèle de code proposé par l'ADMQ exige une signature de l'employé ou de l'employée, qui confirme ainsi avoir reçu une copie du code.

Le modèle de code proposé par la FQM exige aussi une signature de l'employé ou de l'employée, qui confirme la prise de connaissance.

Constat

Le Code des employés de Lévis est conforme aux exigences prévues par la LEDMM.

Toutefois, il ne répond pas pleinement aux bonnes pratiques reconnues en la matière, notamment puisqu'il ne fait l'objet d'aucune signature formelle de la part des membres de la direction générale.

Par ailleurs, à leur entrée en fonction à la Ville de Lévis, les employées et employés sont invités à suivre une formation portant sur les attentes en matière d'éthique. Or, à ce jour, seuls ceux possédant une adresse courriel de la Ville de Lévis sont invités à suivre une formation sur l'éthique. Parmi les 350 personnes embauchées depuis 2022 et toujours à l'emploi, seulement 54 % ont suivi cette formation. Cette proportion ne tient pas compte des employées et employés à temps partiel, temporaires et contractuels ainsi que du personnel col bleu.

Recommandations – Engagement éthique du personnel de Lévis

Il est recommandé :

1. d'exiger que chaque membre du personnel signe le Code des employés à son entrée en fonction et renouvelle cet engagement périodiquement, selon son niveau de responsabilité; d'exiger que La direction générale, les directions générales adjointes et les autres directions signent le code d'éthique et déontologie chaque année;
2. de communiquer à l'ensemble des employés et employées un rappel annuel de leurs obligations en matière de respect du code d'éthique, par l'entremise de l'intranet ou de tout autre moyen approprié;
3. de sensibiliser le personnel col bleu aux principes d'éthique et d'intégrité au moyen d'affiches ou de messages diffusés sur les écrans situés dans les aires communes;
4. d'offrir une formation en éthique et intégrité à tout nouveau membre du personnel et de prévoir des séances de sensibilisation particulières pour celles et ceux dont les fonctions présentent des risques accrus en matière d'éthique et d'intégrité.

Cadre de gestion financière

Introduction

La LCV impose l'adoption de règlements qui encadrent la gestion financière municipale, notamment l'adoption d'un budget équilibré, d'un programme quinquennal d'immobilisations⁹ (PQI) et de règlements approuvant les dépenses, les contrats et les emprunts.

Bien que cette loi n'impose pas l'adoption de politiques, celles-ci demeurent essentielles pour encadrer les décisions et les actions des membres du personnel selon les orientations du conseil municipal. Elles contribuent à prévenir, détecter et corriger les erreurs ainsi que les fraudes, notamment lorsqu'elles établissent des contrôles internes, des mécanismes de surveillance, des procédures d'approbation et de monitoring. Elles réduisent les risques de décisions arbitraires et incohérentes, susceptibles de compromettre l'équité entre les personnes.

Dans cet audit, nous avons examiné les règlements suivants :

- Règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires;
- Règlements de délégation des pouvoirs.

Nous avons également examiné ces documents liés à la gouvernance financière :

- Politique de gestion de la dette;
- Politique de gestion de l'excédent accumulé;
- Politique de reddition de comptes des pouvoirs délégués à des fonctionnaires et employés.es;
- Plan stratégique.

Autres politiques nécessaires à une saine gestion financière, non auditées, celles-ci n'étant pas encore formalisées :

- Gestion des dépenses de fonctionnement;
- Gestion des liquidités;
- Gestion budgétaire (en rédaction);
- Gestion des immobilisations.

⁹ Bien que la LCV exige une planification sur une période de trois ans, la Ville de Lévis a fait le choix de présenter une planification s'échelonnant sur cinq années. Conséquemment, l'acronyme PQI est utilisé dans ce rapport.

Les concepts

Bien que l'ensemble des documents de gouvernance financière joue un rôle essentiel dans le contrôle interne, cinq d'entre eux se distinguent par leur application généralisée au sein de toutes les directions de l'organisation. Voici ces documents de gouvernance :

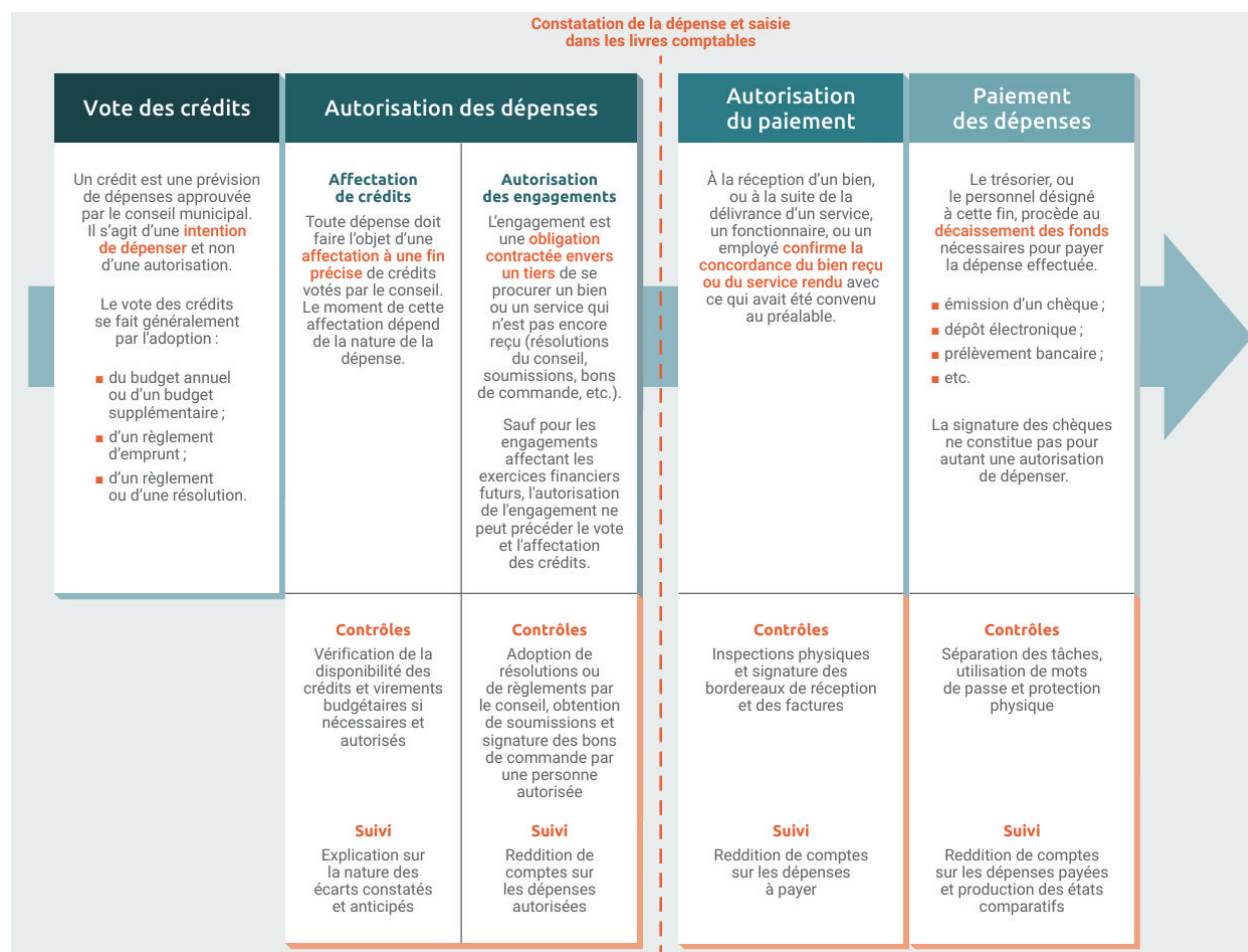
- Les **Règlements de délégation de pouvoirs**, qui permet notamment au conseil municipal de déléguer au personnel le pouvoir d'autoriser des dépenses et de conclure des contrats au nom de la Ville;
- Le **Règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires**, qui prévoit des mécanismes de vérification pour s'assurer que les crédits soient disponibles avant toute autorisation de dépense;
- La **Politique de reddition de comptes des pouvoirs délégués aux fonctionnaires et employés.es**, qui vise à assurer une surveillance adéquate de l'exercice des pouvoirs délégués en ce qui a trait à l'utilisation des crédits votés;
- La **Politique de gestion budgétaire**, qui encadre l'élaboration, l'adoption et le suivi du budget municipal, en vue d'assurer une gestion financière rigoureuse et alignée sur les orientations du conseil municipal. Le suivi de l'exécution budgétaire permet d'évaluer la performance financière et de soutenir la prise de décision;
- La **Politique de gestion des dépenses de fonctionnement**, qui fournit à la Direction générale des orientations claires quant à l'utilisation des ressources financières. Elle vise à assurer une allocation efficiente, équitable et transparente des fonds publics. Elle doit également favoriser la cohérence entre les décisions administratives.

Voici les principaux encadrements qui régissent les activités de chaque étape de la gestion financière :

Étapes	Règlements		Politiques		
	Délégation de pouvoirs	Contrôle et suivi budgétaires	Gestion budgétaire	Reddition de comptes des pouvoirs délégués	Gestion des dépenses de fonctionnement
Autorisation de dépenses, avec affectation préalable de crédits	X	X	X	X	X
Autorisation des engagements (octroi de contrats)	X			X	X
Autorisation du paiement		X			X
Paiement des dépenses		X			X

Afin de préciser la terminologie utilisée dans la suite du présent rapport, un schéma illustrant les différentes étapes liées à l'exercice des pouvoirs financiers est présenté ci-dessous. Ce schéma provient du rapport publié par la Commission intitulé *Encadrement du pouvoir de dépenser* (p.12), paru en mai 2023.

L'autorisation des dépenses est présentée comme un processus en deux étapes, soit l'affectation des crédits et l'autorisation des engagements. Il ne s'agit donc pas d'un événement unique.



Dans notre rapport d'audit, le terme « dépense » englobe à la fois les dépenses liées à la rémunération du personnel, celles associées aux activités électorales et à l'aide financière accordée aux organismes ainsi que les autres dépenses de fonctionnement. Il ne vise toutefois pas les dépenses relatives au service de la dette, lesquelles découlent nécessairement d'une décision adoptée par règlement.

Règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires

Au Québec, les municipalités sont assujetties à des obligations légales strictes en matière de contrôle et de suivi budgétaire, notamment en vertu de l'article 477 de la LCV. Cette loi impose qu'aucune dépense ne soit engagée sans que les crédits requis aient été dûment autorisés et que des mécanismes de contrôle permettent d'assurer le respect des crédits votés. Elle exige également la mise en place de règles encadrant la délégation de pouvoirs, la vérification de la disponibilité des crédits et la reddition de comptes.

Toute décision qui autorise une dépense n'a d'effet que lorsque des crédits sont disponibles pour les fins auxquelles la dépense est projetée. Trois situations sont particulièrement visées :

1. L'engagement d'une personne salariée;
2. Un règlement ou une résolution du conseil municipal autorisant une dépense;
3. Une autorisation de dépense accordée dans le cadre d'une délégation de pouvoirs.

Le **contrôle budgétaire** consiste à vérifier la disponibilité des crédits avant l'autorisation d'une dépense. Il vise à s'assurer que les ressources financières requises sont disponibles conformément au budget approuvé par le conseil municipal et à permettre la prise de mesures correctives en temps opportun, lorsque nécessaire.

Le **suivi budgétaire**, pour sa part, s'effectue de façon continue tout au long de l'exercice financier. Il repose sur des mécanismes d'analyse et de reddition de comptes permettant à la municipalité d'évaluer sa performance en matière de gestion budgétaire et de fournir aux personnes élues une information fiable, pertinente et compréhensible afin de soutenir la prise de décision.

Séparation des tâches et contrôle des accès

La séparation des tâches constitue un élément clé d'un contrôle budgétaire efficace qui contribue à limiter les risques d'abus de pouvoir en empêchant qu'une seule personne puisse réaliser une transaction de bout en bout. Le paragraphe 20 de la Norme canadienne d'audit 315 la définit comme l'attribution à des personnes différentes des responsabilités liées à l'autorisation des opérations, à leur enregistrement et à la garde des actifs, afin de réduire le risque qu'une même personne puisse commettre et dissimuler des erreurs ou des fraudes dans le cadre normal de ses fonctions.

Dans le cadre du contrôle budgétaire, le trésorier ou la trésorière est responsable du maintien du système comptable et des contrôles automatisés de gestion des accès de manière à garantir que :

- Seules les personnes autorisées en vertu du règlement de délégation des pouvoirs puissent autoriser des dépenses et conclure des contrats, et ce, dans le respect des limites monétaires octroyées;
- Les transferts de crédits budgétaires soient approuvés par les personnes responsables des activités budgétaires, et par la direction générale lorsque requis par la procédure;
- Une séparation adéquate des tâches soit maintenue en s'assurant que la personne qui autorise une dépense n'est pas celle qui en effectue le paiement. Cette dernière doit valider les crédits et les pièces justificatives avant d'effectuer le paiement.

Observations sur le Règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires

À la Ville de Lévis, le contrôle de la disponibilité des crédits constitue une pratique bien établie et efficace. Les crédits nécessaires au paiement des salaires sont réservés dès le début de l'exercice financier, en fonction des engagements prévus aux contrats de travail des membres du personnel. Pour les autres catégories de dépenses, le contrôle est exercé dès l'étape de l'autorisation, avant tout engagement financier. Les contrôles sont automatisés, intégrés au système comptable et permettent notamment :

- d'offrir aux responsables d'activités budgétaires une information en temps réel sur la disponibilité des crédits et d'en assurer la réservation avant l'engagement d'une dépense;
- d'obtenir les approbations requises conformément aux délégations de pouvoirs en vigueur;
- de conserver une documentation complète et traçable de l'ensemble des transactions autorisées¹⁰.

Le système comptable empêche l'autorisation d'une dépense ou de payer une facture lorsque les crédits budgétaires requis ne sont pas disponibles. De même, il ne permet pas le paiement de biens livrés ni de factures relatives à des travaux de construction tant que la réception des marchandises ou la conformité des travaux réalisés n'a pas été vérifiée et dûment confirmée dans le système.

Le règlement prévoit des exceptions à l'obligation de vérifier la disponibilité des crédits pour des dépenses de nature incompressibles qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement de la Ville. Elles sont énoncées au paragraphe 5 du règlement :

1. dépenses d'électricité, de chauffage et de télécommunications;
2. dépenses inhérentes à l'application des conventions collectives ou aux conditions de travail;
3. engagements relatifs aux avantages sociaux futurs;
4. quotes-parts des régies intermunicipales et des organismes supramunicipaux;
5. sommes dues en vertu d'ententes intermunicipales;
6. provisions, affectations et ajustements comptables.

Par ailleurs, la formulation du sixième paragraphe de ce règlement sur le « Suivi et reddition de comptes budgétaires » ne permet pas de renforcer l'imputabilité des gestionnaires :

« Chaque responsable d'activité budgétaire doit effectuer régulièrement un suivi de l'utilisation des crédits dont la gestion lui incombe et en cas de dépassement budgétaire des crédits votés pour l'exercice financier en cours, effectuer ou demander d'effectuer les virements de fonds appropriés. Si ce dépassement ne peut se résorber par virement de fonds, le directeur général de la Ville doit en informer le conseil de la Ville et, s'il y a lieu, lui soumettre une proposition de crédits budgétaires additionnels ... »

En effet, le libellé de l'article 6 laisse entendre qu'un responsable d'activité budgétaire pourrait faire les démarches pour résorber un dépassement budgétaire a posteriori, alors que ceci ne correspond pas aux mécanismes de contrôle actuellement en place.

Notons que le règlement relatif au fonctionnement du comité exécutif attribue à la direction générale la responsabilité de l'utilisation de l'ensemble des crédits. Or l'article 6 du règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires semble restreindre cette responsabilité à l'obligation d'informer le conseil municipal lorsqu'un dépassement ne peut être résorbé, bien qu'en pratique, il approuve les virements de crédits entre les directions.

¹⁰ Tout engagement doit être autorisé par règlement ou par délégation de pouvoirs. La traçabilité des transactions est indispensable pour démontrer le respect du règlement de délégation et assurer la validité juridique des actions posées.

À ce propos, voici deux dispositions du règlement équivalent de la Ville de Montréal : la première présente clairement la marche à suivre pour transférer une somme d'un budget excédentaire à un budget déficitaire; la seconde concerne les dépenses non budgétées :

« Dépense budgétée qui excède ses crédits affectés – S'il s'avère que les crédits alloués par le budget à une dépense sont insuffisants pour payer le coût réel de cette dépense, le délégataire peut utiliser l'excédent des crédits d'une dépense budgétée et réalisée, et l'affecter à une dépense budgétée, mais dont les crédits alloués sont insuffisants pour payer le coût réel de cette dépense. S'il y a lieu de procéder à un transfert de crédits d'un poste budgétaire vers un autre poste budgétaire afin de pourvoir au paiement d'une dépense budgétée, mais dont les crédits affectés au budget sont insuffisants pour payer le coût réel de cette dépense, la demande de transfert est adressée au trésorier et elle doit indiquer la provenance des crédits utilisés pour combler la différence entre le montant des crédits affectés au budget pour cette dépense et son coût réel. Le trésorier peut alors procéder au virement budgétaire approprié s'il y a lieu.

Dépenses non budgétées – Dans le cas d'une dépense non budgétée, mais qui est nécessaire au fonctionnement d'un service, le délégataire doit vérifier s'il dispose de crédits suffisants pour payer cette dépense, motiver sa dépense en spécifiant en quoi elle est nécessaire au fonctionnement du service, et spécifier la provenance des crédits qui lui sont affectés. Seul le directeur général peut engager une telle dépense. »

Finalement, bien qu'en pratique le trésorier assume la responsabilité du système automatisé utilisé pour le contrôle des crédits, l'autorisation des dépenses, l'octroi de contrats, et le maintien d'une séparation adéquate des tâches, le règlement ne lui attribue pas expressément cette responsabilité.

Conclusion

Les contrôles automatisés assurent que l'obligation de valider la disponibilité des crédits budgétaires est respectée avant d'engager une dépense. Toutefois, le règlement doit clarifier cette obligation.

Recommandations – Règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires

Il est recommandé de :

1. modifier les dispositions de l'article 5 du règlement sur le contrôle et le suivi budgétaires afin de permettre l'exception à l'obligation de vérifier la disponibilité des crédits uniquement pour un cas de force majeure selon les pouvoirs délégués à l'article 8 du Règlement RVCE-2024-34-51 du comité exécutif;
2. clarifier l'obligation de ne pas engager de dépenses excédant les crédits budgétaires sans autorisation préalable et énoncer de façon explicite le pouvoir de la direction générale d'approuver les virements de crédits budgétaires entre les directions.
3. préciser les responsabilités du trésorier ou de la trésorière dans le contrôle des crédits notamment dans la préparation des sommaires décisionnels présentés aux personnes élues.

Règlements de délégation des pouvoirs

Les pouvoirs sont conférés au conseil municipal en vertu de la *Charte de la Ville de Lévis* et de la LCV. Il doit exercer lui-même ces pouvoirs, sauf lorsqu'une disposition législative permet expressément leur délégation ou qu'ils soient expressément conférés au comité exécutif.

Par ailleurs, le cadre législatif impose que les décisions du conseil municipal soient prises de manière collégiale par l'ensemble des personnes élues. Afin de préserver ce principe dans un contexte de délégation de pouvoirs, le règlement prévoit les modalités et les conditions d'exercice des pouvoirs délégués. Un tel encadrement garantit que la délégation n'a pas pour effet de conférer un pouvoir discrétionnaire autonome car la délégation reflète en elle-même l'expression d'une décision collective. Un membre du personnel peut donc, à titre individuel, engager la municipalité lorsqu'un pouvoir lui a été délégué, pourvu qu'il respecte les modalités et conditions établies par le conseil de ville. À l'inverse, une personne élue agissant seule ne peut en aucun cas engager la municipalité.

Un membre du personnel peut, à titre individuel, engager la municipalité lorsqu'un pouvoir lui a été délégué, pourvu qu'il respecte les modalités et conditions établies par le conseil de ville.

À l'inverse, une personne élue agissant seule ne peut en aucun cas engager la municipalité.

En règle générale, les politiques en vigueur encadrent déjà l'exercice des pouvoirs délégués liés aux transactions courantes. Il est alors préférable de s'y référer afin de simplifier l'information communiquée aux employés.

Lorsqu'un pouvoir est délégué, les décisions prises sont exécutoires sans approbation du conseil. La reddition de comptes permet aux élus d'exercer un suivi et, au besoin, d'ajuster les modalités et conditions d'exercice des pouvoirs délégués lorsque les résultats ne sont pas conformes à leurs attentes.

De manière générale, les pouvoirs susceptibles d'être délégués sont ceux dont l'exercice peut être encadré par des règles objectives, de façon à limiter, voire exclure, toute discrétion, justifiant ainsi que le contrôle s'exerce a posteriori, par voie de reddition de comptes. Il s'agit notamment de pouvoirs liés à des opérations déjà autorisées au budget répondant aux caractéristiques suivantes :

- transactions récurrentes et répétitives;
- activités à caractère prévisible, dont les paramètres de décision peuvent être établis à l'avance;
- engagements comportant des seuils monétaires déterminés;
- décisions prises selon des critères objectifs, mesurables, traçables et vérifiables;
- situations nécessitant une rapidité d'exécution ou une gestion opérationnelle continue.

La délégation de pouvoirs doit permettre d'engager la municipalité auprès des tiers afin de mettre en œuvre des décisions adoptées par le conseil municipal, en accordant la marge de manœuvre nécessaire à l'efficacité administrative, sans pour autant conférer un pouvoir discrétionnaire autonome.

Par ailleurs, la délégation de pouvoirs à caractère financier a notamment pour objectifs de répartir les responsabilités entre les niveaux stratégique, tactique et opérationnel afin d'assurer une saine gouvernance.

La LCV reconnaît le directeur général comme principal fonctionnaire de la municipalité. Celui-ci exerce une autorité sur l'ensemble du personnel et, sous l'autorité du conseil municipal ou du comité exécutif, assume la responsabilité de l'administration municipale. Il planifie, organise, dirige et contrôle les activités. Selon les principes de gouvernance, le conseil ne doit pas intervenir dans la gestion opérationnelle, laquelle relève de l'administration. Même si la LCV ne définit pas de façon détaillée la portée des pouvoirs de la direction générale, les principes de saine gouvernance établissent que le conseil ne doit pas intervenir dans la gestion des opérations. Il appartient au personnel de déterminer les moyens de mettre en œuvre les décisions du conseil (le « comment »), dans le respect des politiques et des règlements et dans l'intérêt public.

Ainsi :

- la direction générale assure la gestion administrative, suggère des orientations stratégiques sans prendre les décisions;
- les décisions tactiques et opérationnelles relèvent de l'administration;
- le personnel accomplit ses tâches sans recevoir d'instructions directes des élus .es;
- le conseil municipal assume l'ensemble des décisions stratégiques;
- le conseil exerce une fonction de surveillance, sans intervenir dans la gestion opérationnelle.

Voici un schéma tiré du *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux*, publié par le Comité consultatif sur les finances municipales (p.11), qui illustre la répartition des rôles :



Principaux pouvoirs à caractères financiers

Voici les principaux pouvoirs à caractères financiers répartis en deux catégories : les pouvoirs exclusifs au conseil municipal (non déléguables) et ceux qui sont déléguables.

Les pouvoirs financiers non déléguables ont tous été conservés par le conseil conformément à la charte et LCV. Ces pouvoirs conférés au conseil sont :

1. embaucher, congédier, suspendre, une personne dans un poste qui ne correspond pas à la définition de salarié au Code du travail;
2. approuver le budget et le programme triennal d'immobilisations;
3. adopter, modifier ou abroger un règlement (emprunts, taxation et taux de taxe foncière);
4. consentir un cautionnement.

Voici la liste des pouvoirs délégués aux fonctionnaires ou employés et employées, lesquels n'ont pas tous été délégués complètement :

1. Autoriser des transferts de crédits budgétés;
2. Autoriser des dépenses et octroyer ou modifier des contrats, incluant des aides financières;
3. Embaucher une personne dans un poste qui correspond à la définition de salarié au Code du travail;
4. Former les comités de sélection pour octroyer les contrats;
5. Dépenser à titre de président d'élection;
6. Vendre des obligations.

Constats – pouvoirs délégués

Le tableau ci-après présente nos observations sur la latitude opérationnelle, les modalités et conditions pour exercer les pouvoirs délégués. Ces pouvoirs doivent être attribués à une personne située au niveau hiérarchique adéquat, afin qu'elle dispose de l'autorité requise pour les exercer. Les seuils autorisés doivent également offrir une latitude opérationnelle suffisante pour garantir l'efficacité tout en demeurant proportionnels aux besoins réels. Par ailleurs, les modalités et conditions encadrant l'exercice du pouvoir permettent à la délégation de traduire la volonté collective des membres du conseil plutôt que de conférer un pouvoir discrétionnaire.

Pouvoir	Niveau hiérarchique des récipiendaires	Latitude opérationnelle	Modalités et conditions
Autoriser des transferts de crédits budgétés	Fonctionnaires et employés.es responsables budgétaires	Adéquate	Adéquates
	Direction générale	Imprécises	Imprécises
Autoriser des dépenses et octroyer des contrats	Aides financières - Fonctionnaires et employés.es désignés	Absente	Absentes
	Autres dépenses - Fonctionnaires et employés.es désignés	Adéquate	Adéquates
Modification d'un contrat	Par le personnel de la direction des finances et de la trésorerie	Adéquate	Adéquates
	Fonctionnaires et employés.es désignés ou directeur général, directeur général adjoint	Adéquate	Adéquates
-Vente, don, échange d'immeubles -Location ou prêt d'un bien -Cession / abandon / intervention ou modification d'une servitude	Directeur général, directeur général adjoint et directeur de l'approvisionnement.	Imprécise	Absentes
Former les comités de sélection pour octroyer les contrats	Directeur de l'approvisionnement	Adéquate	Adéquates
Embaucher un salarié au sens du Code du travail	Directrice de la Gestion du capital humain	Adéquate	Adéquates
Dépenser- président d'élection	Greffière	Adéquate	Adéquate
Vendre des obligations	Trésorier	Imprécise	Imprécises

Délégation du pouvoir d'autoriser et octroyer les aides financières

L'aide financière octroyée par la Ville de Lévis prend différentes formes, notamment :

1. une aide financière monétaire;
2. l'occupation d'immeubles municipaux sans frais locatifs;
3. le prêt de matériel ou d'équipement;
4. des crédits de taxes approuvés par la Commission municipale du Québec;
5. tout autre service déterminé par le conseil municipal.

Selon les délégations de pouvoirs actuellement en vigueur, l'autorisation et l'octroi des aides financières n'excédant pas 25 000 \$ relèvent du comité exécutif, tandis que celles dépassant ce seuil sont du ressort du conseil municipal. Historiquement, seul le montant des contributions financières versées en argent a été considéré pour déterminer si ce seuil était atteint.

Par ailleurs, le conseil municipal a adopté une Politique de reconnaissance des organismes ainsi qu'un Cadre de soutien aux organismes. La direction générale s'appuie sur ces balises pour formuler des recommandations aux instances décisionnelles quant à l'octroi des aides financières.

La répartition actuelle des pouvoirs respecte le cadre légal. Toutefois, une délégation accrue du pouvoir d'autoriser et octroyer les aides financières, conforme aux dispositions de la LCV, présente plusieurs avantages :

1. Alignement avec les bonnes pratiques de gouvernance

L'octroi d'aide financière par le personnel permet une meilleure distinction des rôles :

1.1 Conseil municipal :

- définit les orientations, les priorités politiques et les bénéficiaires admissibles;
- adopte les politiques et les objectifs du programme;
- délègue les pouvoirs et établit les critères applicables et les niveaux d'autorisation;
- fixe les enveloppes budgétaires;
- exerce un suivi sur la reddition de comptes.

1.2 Administration :

- analyse les demandes en appliquant les règles établies par le conseil de Ville;
- attribue les aides financières selon les critères approuvés;
- signe les ententes;
- autorise le versement;
- informe le conseil des demandes acceptées et refusées.

2. Renforcement de l'impartialité et réduction des risques éthiques

La délégation permet de :

- réduire les risques de conflits d'intérêts, réels ou apparents;
- réduire les perceptions de favoritisme;
- protéger les personnes élues dans des situations délicates liées à leurs réseaux personnels ou communautaires.

3. Amélioration de l'efficacité administrative

Elle contribue également à :

- diminuer les délais de traitement des demandes et assurer une gestion efficiente des dossiers;
- alléger l'ordre du jour des instances politiques.

Le personnel doit appliquer des critères clairs, préétablis et mesurables et documenter rigoureusement les décisions afin de garantir l'équité et la cohérence dans les décisions.

Modalités décisionnelles

Les décisions relatives aux aides financières pourraient être structurées ainsi :

1. Aides récurrentes de fonctionnement, conformes aux critères approuvés : accordées par l'administration (avec approbation initiale du conseil lors d'une première attribution).
2. Aides ponctuelles (projets non récurrents) : accordées par l'administration lorsque conforme aux critères approuvés.
3. Demandes hors critères ou à portée stratégique : accordées exclusivement par le conseil municipal puisque ces décisions nécessitent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Les sommaires décisionnels sont élaborés avec le soutien de l'administration, présentés et signés par un élu (e).

Encadrement de la délégation

La délégation ne peut constituer un simple transfert de pouvoir discrétionnaire sans encadrement précis. Elle doit reposer sur des normes claires et devrait prévoir notamment :

- des seuils d'autorisation différenciés selon les niveaux hiérarchiques;
- des montants nécessitant l'approbation de la haute direction (direction générale ou adjointe);
- des conditions permettant d'offrir une prévisibilité financière aux organismes partenaires stratégiques;
- des modalités de renouvellement, notamment par indexation;
- des cas où le conseil doit être informé avant qu'un refus soit communiqué;
- les types de demandes nécessitant obligatoirement une autorisation du conseil (ex. prêts, programmes liés au logement social ou abordable);
- les modalités administratives de la Politique de gestion des dépenses de fonctionnement.

Autre constats – pouvoirs délégués au comité exécutif

La *Charte de la Ville de Lévis* accorde au comité exécutif certains pouvoirs financiers, notamment celui d'autoriser des dépenses et d'octroyer des contrats sous le seuil d'appel d'offres public.

Afin d'assurer que l'ensemble des pouvoirs délégués aux fonctionnaires relève d'une même instance, le conseil de ville lui a également confié ces pouvoirs pour les cas excédant ce seuil. Cette délégation a été effectuée sans définir de modalités ni de conditions encadrant l'exercice des pouvoirs délégués, y compris l'obligation de conformité avec la loi, les règlements et les politiques de la Ville. Bien qu'elle ne contrevienne pas à la loi, cette pratique ne permet pas de traduire la volonté collective des élus, particulièrement lorsqu'il s'agit de transactions exceptionnelles.

Conclusion

Les délégations de pouvoirs en vigueur à la Ville de Lévis sont généralement bien adaptées aux opérations courantes, tant en ce qui concerne la latitude accordée que les mécanismes d'encadrement. La délégation relative à l'octroi des aides financières gagnerait toutefois à être revue afin de mieux gérer les risques éthiques et de favoriser l'efficacité administrative. Par ailleurs, des ajustements ciblés sont nécessaires pour préciser l'encadrement des pouvoirs délégués pour certaines transactions exceptionnelles.

Recommandations – Règlement de délégation des pouvoirs

Il est recommandé de modifier le règlement intérieur du conseil municipal afin :

1. de déléguer au comité exécutif les pouvoirs d'octroyer les aides financières;
2. de revoir les modalités et conditions associées aux pouvoirs délégués au comité exécutif.

Il est également recommandé de modifier le règlement intérieur du comité exécutif afin :

3. de déléguer au directeur général et au directeur général adjoint les pouvoirs, en précisant les modalités et conditions applicables :
 - a) d'approuver les transferts de crédits budgétaires entre les directions;
 - b) d'octroyer les aides financières.
4. de préciser les modalités et conditions applicables à l'exercice des pouvoirs concernant :
 - a) l'octroi d'aides financières;
 - b) la vente, don ou l'échange de tout bien meuble ou immeuble;
 - c) la location ou prêt d'un bien meuble ou immeuble;
 - d) la cession, l'abandon, l'intervention ou la modification d'une servitude;
 - e) la vente d'obligations liées aux financements approuvés par le conseil de Ville.
5. de retirer des règlements les prescriptions contraignantes non obligatoires quant au format de reddition de comptes (liste des déboursés, ...), de manière à en préserver l'adaptabilité en fonction des circonstances, des besoins des personnes élues et de faciliter la protection des renseignements personnels (suspension, congédiement, ...).

Observations générales sur les politiques

Les standards de rédaction pour les différents documents de gouvernance contribuent à prévenir les omissions et les erreurs conceptuelles, et facilitent le repérage rapide de l'information par le personnel.

À cet égard, les politiques financières de la Ville de Lévis présentent généralement une terminologie adaptée aux utilisatrices et utilisateurs visés. Conformément aux bonnes pratiques, elles ne sont pas rédigées dans un langage juridique, même lorsqu'elles visent à assurer la conformité à des obligations légales.

Toutefois, la Ville de Lévis ne dispose pas d'un standard formel encadrant la rédaction de ses documents de gouvernance. Ainsi, certaines informations essentielles, telles que les lois applicables, les rôles et responsabilités, sont parfois absentes des politiques financières de la Ville. Or, la mention des lois applicables contribue à réduire les risques d'omissions de dispositions importantes devant être intégrées à ces politiques.

Par ailleurs, la Ville de Lévis n'a pas formalisé de cadre définissant la hiérarchie de ses documents de gouvernance, notamment leur finalité, leur contenu et le partage des responsabilités. Un tel cadre permet de clarifier les différents niveaux d'intervention – stratégique, tactique et opérationnel – en cohérence avec le partage des responsabilités assumées par les personnes élues et par les fonctionnaires.

	Politique (personnes élues)	Administrative (fonctionnaires)	
Niveau	Stratégique	Tactique	Opérationnel
Document de gouvernance	Politiques	Directives	Procédures
Finalité	Établir les orientations, principes et objectifs	Encadrer l'application uniforme des politiques	Décrire l'exécution concrète des activités
Contenu typique	Principes, objectifs, portée, rôles et responsabilités, orientations stratégiques	Règles de gestion, modalités d'application, rôles et responsabilités	Étapes détaillées, séquence d'actions, outils à utiliser
Questions clés	Pourquoi? Quoi?	Comment? Qui? (haut niveau)	Comment faire? Qui fait quoi? (en détail)
Autorité d'approbation	Conseil municipal (et non le comité exécutif)	Direction	Gestionnaires
Reddition de comptes au conseil municipal	Oui, selon la politique de reddition de comptes	Non, sauf obligation légale ou réglementaire	Non
Utilisateurs et utilisatrices	Personnes élues, personnel, partenaires	Gestionnaires et employés et employées	Employés et employées
Mise à jour	Peu fréquente	À l'occasion	Amélioration continue

Recommandation – Observations générales sur les politiques

Il est recommandé d'instituer un cadre formel définissant la hiérarchie des documents de gouvernance, de même qu'un standard régissant leur rédaction.

Politique de gestion de la dette

Alors que la Ville de Lévis entreprend des projets d'envergure visant à accroître la capacité de ses usines d'épuration des eaux et à investir dans le maintien de ses actifs, la gestion rigoureuse de la dette devient prioritaire. À cet égard, les pratiques de gestion de la dette doivent être encadrées par une politique claire permettant notamment de déterminer :

- les balises pour mesurer, contrôler le niveau d'endettement et informer les personnes élues et la population;
- les règles et stratégies dans les choix de financement et la gestion des règlements d'emprunts.

Balises pour mesurer, contrôler et informer

Afin d'assurer une mesure, un suivi et une reddition de comptes adéquats, il est essentiel de s'appuyer sur des indicateurs simples à comprendre et comparables à ceux des autres municipalités. La Politique de gestion de la dette doit préciser les ratios retenus (consolidés, non consolidés) et établir des cibles en précisant l'horizon temporel prévu pour leur atteinte.

La Politique de gestion de la dette de la Ville énonce les deux ratios cibles normalement présents dans une telle politique, soit le ratio d'endettement et le ratio du service de la dette. Elle définit bien la notion de « dette à long terme » ainsi que la terminologie employée pour le calcul du ratio d'endettement, soit la « dette à long terme à la charge de la Ville ». Toutefois, cette dernière, bien qu'inspirée de la terminologie du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), n'est pas utilisée par les autres municipalités, ce qui complique les analyses comparatives.

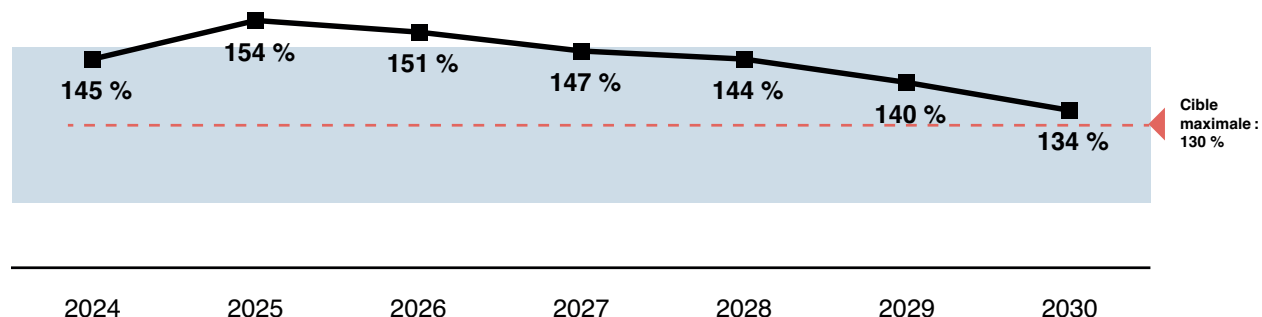
La politique décrit clairement la cible d'endettement à atteindre, de 130 % d'ici 2033, ainsi que la limite du service de la dette, fixée à 20 % des dépenses. Elle présente également l'engagement à respecter ces balises en précisant notamment les deux éléments suivants :

- Lors d'un dépassement de cible durant un exercice financier, la Ville déterminera un délai acceptable pour récupérer ce dépassement sur les exercices futurs.
- Il est convenu de respecter le PQI adopté. Si des projets non planifiés doivent être mis en œuvre, des projets planifiés doivent être reportés.

La Ville de Lévis n'a aucune obligation légale de communiquer à sa population des informations permettant de situer son niveau d'endettement par rapport à celui des autres grandes villes du Québec. Historiquement, la direction générale a privilégié une approche fondée sur l'évolution des indicateurs de la Ville dans le temps, en se comparant à elle-même. Bien que cette approche soit pertinente, voire essentielle, elle demeure toutefois incomplète.

Voici un extrait de l'information présentée dans le document *Faits saillants. Budget 2026* (p. 12), publié sur le site Web de la Ville et accessible à l'ensemble de la population, concernant le taux d'endettement actuel ainsi que les prévisions pour les prochaines années :

Dette à long terme à la charge de la ville (non consolidée)



La diffusion d'une information facilement comparable permet aux citoyens et citoyennes de mieux apprécier les enjeux financiers auxquels la Ville est confrontée, compte tenu des besoins importants de mise à niveau

Compte tenu du niveau élevé d'endettement de la Ville de Lévis, il est pertinent d'adopter une terminologie facilitant les comparaisons avec d'autres municipalités. Cela permettrait aux citoyens et citoyennes de mieux comprendre les enjeux financiers auxquels la Ville est confrontée, compte tenu des besoins importants de mise à niveau des infrastructures ainsi que de la difficulté de prévoir l'évolution des coûts considérant notamment les incertitudes liées au contexte géopolitique et la rareté de la main-d'œuvre, accentuée par les annonces récentes de grands projets de nos gouvernements.

À cet égard, le ratio de la dette nette à long terme pour 100 \$ de richesse foncière uniformisée (RFU), tel que publié par le *MAMH* au 31 décembre 2024, place la Ville de Lévis au troisième rang des municipalités les plus endettées parmi les 11 plus grandes villes du Québec.

Règles et stratégies de financement

Les règles et stratégies en matière de financement ont pour objectif de guider la prise de décision relativement aux modalités et au calendrier des emprunts. Elles permettent d'assurer que les choix effectués tiennent compte à la fois des objectifs de gestion financière, des besoins opérationnels et des conditions de marché, dans une optique d'optimisation des coûts et de la gestion des risques.

Le tableau suivant présente les principales balises qui doivent être énoncées dans une politique de gestion de la dette, à titre de règles et stratégies dans les choix de financement.

Balises attendues	Politique de Lévis
Arrimage du financement et des débours des projets Établir les stratégies pour limiter la période durant laquelle les sommes empruntées demeurent inutilisées en raison d'un décalage entre l'encaissement des fonds et le paiement des dépenses, notamment en ayant recours au paiement au comptant ou un emprunt temporaire.	Balise manquante
Gestion du service de la dette - Établir les critères pour fermer les règlements d'emprunt. - Recourir au besoin à l'emprunt temporaire, notamment dans l'attente de l'encaissement de subventions d'investissement. - Étaler et répartir les échéances des refinancements.	Balise manquante Balise manquante Balise adéquate
Équité intergénérationnelle - Préciser les projets pour lesquels le paiement comptant d'immobilisations doit être privilégié, notamment selon leur durée de vie. - Privilégier le financement des dépenses pour les immobilisations sur une période ne dépassant pas leur durée de vie utile prévisible. - Favoriser le mode de paiement comptant pour les immobilisations.	Balises adéquates
Gestion des risques de sur ou sous-évaluation des financements - Préciser à quelle étape les estimations de coûts sont suffisamment fiables pour établir une stratégie de financement. - Identifier les causes des surplus constatés dans les règlements d'emprunt, et ajuster les pratiques pour les financements futurs.	Balises manquantes
Surveillance et amélioration continue - Lors d'un dépassement de cible durant un exercice financier, déterminer un délai raisonnable pour récupérer ce dépassement sur les exercices futurs. - Informar le conseil municipal de toute situation, décision ou changement dont les répercussions peuvent être importantes sur l'endettement ou le service de la dette de la Ville.	Balises adéquates

Critères pour fermer les règlements d'emprunt

L'article 7 de la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* (RLRQ, c. D-7) prévoit que « [l]es deniers provenant d'un emprunt contracté par une municipalité doivent être exclusivement appliqués aux fins auxquelles ils sont destinés ».

La loi ne prévoit aucune exigence concernant l'utilisation des sommes obtenues en vertu d'un règlement d'emprunt lorsqu'elles excèdent celles réellement dépensées pour un projet. Si un excédent subsiste, il peut être affecté à d'autres fins, mais uniquement par un règlement subséquent, adopté selon les mêmes modalités qu'un règlement d'emprunt. Cette contrainte légale entraîne des défis particuliers dans la planification de la trésorerie, sans laquelle la charge financière des intérêts ne peut pas être optimisée, notamment pour les projets réalisés sur une longue période.

De plus, les longs processus administratifs découlant de ce cadre légal, combinés à la mutualisation des emprunts par le gouvernement du Québec, génèrent d'importantes contraintes de gestion. Dans ce contexte, une planification très rigoureuse est requise pour optimiser la gestion de la dette.

Plusieurs critères peuvent être retenus en vue d'enclencher la fermeture des règlements d'emprunt et de libérer ces fonds le plus rapidement possible, même si le projet n'est pas achevé, dont les suivants :

- Lorsque la majorité des coûts d'un projet a déjà été déboursée et que les paiements restants s'échelonnent sur une longue période, il peut être avantageux de financer les travaux à achever au moyen d'un emprunt temporaire ou d'un paiement au comptant. Si une telle stratégie est retenue par le conseil municipal, ces situations doivent être intégrées aux priorités de paiement au comptant.
- Lorsque les prévisions révisées d'un projet indiquent que les coûts réels seront inférieurs à ceux projetés et financés, les procédures visant à fermer le règlement d'emprunt pourraient être enclenchées pour libérer les sommes excédentaires dès que le projet est presque achevé.

Les sommes empruntées en excédent des besoins pour réaliser un projet sont maintenues à titre de « fonds en caisse » et de « dépôts à vue », et génèrent un faible rendement. Le solde inutilisé d'emprunt à long terme pourrait être utilisé pour rembourser des emprunts à court terme ou pour réduire une dette à long terme. Il ne s'agit donc pas seulement d'accélérer la fermeture des règlements d'emprunt des projets achevés, mais de saisir les occasions de remboursement d'emprunts en prenant aussi en compte les projets presque terminés.

La *Politique de gestion de la dette* devrait préciser la responsabilité du trésorier ou de la trésorière en ce qui concerne l'utilisation conforme des fonds provenant d'un emprunt ainsi que la réaffectation rapide des sommes excédentaires, en vue d'en assurer une gestion et une utilisation optimales.

Conclusion

Au cours des deux dernières années, la Ville de Lévis a réalisé des progrès importants en matière de gestion de la dette, notamment grâce à la mise en place d'un cadre financier comportant des objectifs clairs. Des améliorations demeurent toutefois possibles, particulièrement en ce qui concerne la gestion des règlements d'emprunt.

Recommandations – Politique de gestion de la dette

Il est recommandé de préciser si les ratios servant à établir les cibles de gestion de la dette sont calculés sur une base consolidée ou non, afin de faciliter la comparaison avec les autres grandes villes.

Il est également recommandé d'intégrer à la politique l'ensemble des stratégies choisies par le conseil de ville, notamment la réaffectation rapide des sommes excédentaires, afin d'en assurer une utilisation optimale.

Politique de gestion de l'excédent accumulé

La *Politique de gestion de l'excédent accumulé* a pour objectif d'énoncer les orientations stratégiques du conseil municipal en matière de gestion des risques financiers, dans une perspective à long terme. Elle définit un cadre pour constituer et maintenir une marge de sécurité destinée à faire face aux imprévus, tout en assurant la continuité et la qualité des services à la population.

Cette politique contribue donc à une planification adéquate du financement des dépenses et des investissements futurs. Elle favorise aussi une gestion durable et équilibrée de la charge fiscale en visant une répartition équitable et intergénérationnelle des coûts. Pour cela, la gestion des excédents, ainsi que des fonds et réserves qui en découlent doit être intégrée au processus global de planification financière.

La portée d'une telle politique doit couvrir l'ensemble des composantes de l'excédent accumulé pour lesquelles le conseil municipal dispose d'un pouvoir décisionnel, soit :

- les réserves financières et les fonds réservés;
- l'excédent de fonctionnement affecté;
- l'excédent de fonctionnement non affecté;
- les dépenses constatées à taxer ou à pourvoir (DCTP).

La Ville de Lévis a mis en place une politique consacrée à l'excédent de fonctionnement non affecté plutôt qu'une politique couvrant toutes les composantes de l'excédent accumulé. Néanmoins, la Direction générale utilise régulièrement ces composantes comme outils de gestion en s'appuyant sur les résolutions et règlements dûment adoptés par le conseil municipal. En voici une brève description.

Réserves financières

Les réserves financières comprennent la partie de l'excédent accumulé réservée à des fins particulières conformément à des dispositions législatives créées en vertu des articles 569.1 et 569.7 de la LCV et en vertu de l'article 278.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM).

Plusieurs dispositions de la LCV régissent le fonctionnement des réserves financières, notamment en ce qui concerne l'obligation d'y affecter des actifs de trésorerie et dont l'utilisation est restreinte aux fins particulières de chaque réserve. La création et l'abolition des réserves financières se font uniquement par règlement.

Fonds réservés – Exigence externe

Le poste « Fonds réservés » comprend la partie de l'excédent accumulé réservée à des fins particulières en vertu de dispositions législatives ou contractuelles. À ce titre, ces sommes s'apparentent à la réserve financière, mais leur nature juridique et leur mode de création diffèrent, car aucun règlement ni résolution du conseil municipal ne sont requis, sauf si la loi le prévoit expressément¹¹. Par exemple, le *Fonds local d'investissement* est constitué de sommes provenant du gouvernement du Québec administrées par la Ville.

¹¹ Le conseil municipal ne peut pas réaffecter à d'autres fins les sommes qui y sont accumulées en vertu d'exigences légales, sauf si des dispositions législatives ou contractuelles le prévoient.

Excédent de fonctionnement affecté

Il s'agit de la partie de l'excédent accumulé dont l'utilisation est réservée à des objectifs particuliers par résolution ou règlement.

Contrairement aux réserves financières, l'excédent de fonctionnement affecté n'est pas constitué d'actifs (trésorerie ou autre), à moins que ce ne soit prévu expressément par politique ou résolution.

Excédent de fonctionnement non affecté

Il s'agit de la partie de l'excédent accumulé dont l'utilisation n'est aucunement restreinte. La politique adoptée par la Ville relativement à cette composante sera analysée plus loin.

Dépenses constatées à taxer ou à pourvoir (DCTP)

Les DCTP représentent des dépenses déjà constatées selon les normes comptables, mais qui n'ont pas encore été financées par des revenus de taxation ou d'autres sources de financement. Elles servent notamment à étaler la taxation lors de la mise en place de nouvelles méthodes comptables, en fonction de mesures d'allègement permises par le MAMH, lorsque la Ville a fait le choix de les utiliser.

Stratégies de gestion en lien avec la planification budgétaire

La gestion des réserves et des excédents affectés s'intègre au processus budgétaire à court et à long terme.

En ce qui concerne les dépenses d'exploitation, certaines réserves peuvent influencer le montant inscrit au budget annuel : il est donc important de les repérer. Par exemple, lorsqu'un risque associé à la variabilité d'une dépense donnée est atténué par l'affectation d'un excédent accumulé, ce risque de fluctuation ne devrait plus être pris en compte lors de l'élaboration du budget annuel.

Les normes comptables ne portent pas directement sur la planification budgétaire, mais elles peuvent lui servir de critères utiles. Afin d'en faciliter la compréhension, rappelons d'abord les règles comptables liées à la comptabilisation des passifs.

Lorsqu'une obligation correspond à un passif ou à un passif éventuel, les crédits nécessaires doivent être prévus au budget de fonctionnement. Dans les autres cas, il faut évaluer les risques afin de déterminer si des provisions doivent être constituées dans l'excédent de fonctionnement accumulé.

Passif : obligation actuelle envers un tiers découlant d'opérations ou d'événements passés. Un passif doit être comptabilisé lorsqu'il est probable qu'il entraînera une sortie de ressources et que son montant peut être estimé de façon raisonnable (réf. SP 3200.05).

Passif éventuel : obligation potentielle résultant d'une situation incertaine qui sera confirmée par un événement futur. Il est comptabilisé lorsqu'il est probable qu'un événement futur confirmera l'existence d'un passif et que son montant peut être estimé de manière raisonnable (réf. SP 3300.03).

Le tableau suivant présente la répartition des crédits budgétaires sur la base de cette approche.

Caractéristiques des dépenses	Budget de fonctionnement (crédits annuels)	Excédent de fonctionnement (crédits utilisables sur approbation)
Elles seront probablement encourues au cours de l'exercice et leur montant peut être estimé de façon raisonnable.	Exemple : coûts de déneigement estimés en fonction de la moyenne des trois dernières années ainsi que des conditions prévues aux contrats octroyés.	
Elles pourraient survenir au cours de l'exercice, mais leur probabilité de réalisation est faible ou indéterminée et leur montant ne peut être estimé de manière raisonnable.		Exemple : coûts de déneigement excédant la moyenne des trois dernières années, ajustés pour prendre en compte les tendances météorologiques.

La constitution d'une réserve financière pour le déneigement, en raison des importantes variations de coût d'une année à l'autre, devrait permettre d'établir un budget annuel plus modéré, défini sans tenir compte du facteur de volatilité, puisque ce dernier est déjà couvert par la réserve financière.

Une des façons d'intégrer la gestion des excédents affectés dans la stratégie de gestion budgétaire consiste à ne pas systématiquement renflouer les réserves utilisées. Par exemple, la consigne pour renflouer une réserve financière (ou tout autre compte d'affectation de l'excédent) pourrait s'exprimer ainsi¹²:

- Maintenir un minimum de 3 000 000 \$ (80 % du plus grand déficit budgétaire des dernières années);
- Transférer l'écart annuel entre le budget et les dépenses réelles dans la réserve (surplus ou déficit) jusqu'à ce que la réserve atteigne la cible maximum de 5 000 000 \$;
- Affecter à la réserve, tout montant discrétionnaire approuvé par le conseil municipal, jusqu'à un montant maximum de 5 000 000 \$.

Pour chaque excédent affecté à une fin particulière, la politique doit déterminer le niveau de couverture souhaité du risque de variabilité, soit en totalité, soit en partie (par exemple, à la hauteur de 80 %).

En terminant, notons que, de manière générale, plus une réserve financière est sollicitée fréquemment et de façon importante, plus il est indiqué de financer les dépenses correspondantes à même le budget de fonctionnement annuel plutôt que par le recours à cette réserve. Ce principe devrait influencer les choix stratégiques pour établir les réserves, notamment pour les finalités suivantes : cours d'eau, développement social et communautaire, projets environnementaux liés à la politique environnementale et projets du comité des services de proximité.

Plus une réserve financière est sollicitée fréquemment et de façon importante, plus il est indiqué de financer les dépenses correspondantes à même le budget de fonctionnement annuel plutôt que par le recours à cette réserve

Les réserves demeurent toutefois pertinentes pour couvrir la portion exceptionnelle ou imprévisible des dépenses associées aux risques visés alors que les dépenses récurrentes devraient être financées à même les crédits prévus au budget de fonctionnement.

¹² Les montants sont fournis seulement à titre d'exemples et ne sont pas des seuils recommandés.

Choix des affectations

La Ville de Lévis a créé des réserves financières pour prendre en charge plusieurs risques, alors qu'elle pourrait atteindre les mêmes objectifs par l'affectation de l'excédent de fonctionnement à des fins spécifiques.

L'un des principaux avantages de cette approche réside dans le fait que, contrairement aux réserves financières, elle n'impose pas de bloquer un montant équivalent en trésorerie, ce qui rend ces sommes disponibles à réduire l'endettement, par exemple.

Sauf obligation légale imposant le recours aux réserves financières, il est préférable de privilégier l'affectation de l'excédent de fonctionnement pour la gestion des risques. Cette approche laisse plus de flexibilité dans la gestion de la trésorerie pour optimiser le coût du service de la dette tout en réduisant le fardeau administratif de la gestion des réserves financières. Les liquidités dont l'usage était auparavant restreint par ces réserves, pourront être utilisées pour répondre à divers besoins de trésorerie notamment, réduire la dette à long terme lorsque l'excédent de fonctionnement non affecté atteint un niveau suffisant pour le permettre.

Excédent de fonctionnement non affecté

À la Ville de Lévis, la politique de gestion de l'excédent de fonctionnement non affecté regroupe les principaux éléments stratégiques nécessaires à une saine gestion. Elle précise les modalités d'utilisation (par résolution ou par règlement), les usages autorisés ainsi que les priorités établies, soit :

- le renflouement des réserves et fonds réservés;
- le maintien d'un montant de 3 % du budget courant pour les risques;
- le remboursement anticipé de la dette.

Cette politique ne précise pas les exigences de reddition de comptes applicables dans le sommaire décisionnel transmis aux membres du conseil municipal pour qu'ils en débattent et prennent les décisions concernant une opportunité. Elle ne prévoit pas la présentation de l'incidence, sur ces trois priorités, du financement d'un projet hors des priorités établies, ni l'évolution des soldes des comptes à la suite de l'acceptation d'un projet.

Conclusion

La Ville de Lévis fait preuve de prudence dans l'utilisation de ses réserves et autres affectations. Toutefois, le choix des composantes de l'excédent accumulé mobilisées à cette fin pourrait être optimisé afin de favoriser des remboursements anticipés de la dette. Par ailleurs, la direction de la trésorerie gagnerait à perfectionner ses modèles d'analyse financière pour mieux distinguer les risques exceptionnels, qui doivent être couverts par des réserves, des risques récurrents, qui devraient plutôt être intégrés à la gestion budgétaire courante.

Recommandations – Politique de gestion de l'excédent accumulé

Il est recommandé d'élargir la portée des politiques de la Ville de Lévis afin de couvrir l'ensemble des composantes de l'excédent accumulé pour lesquelles le conseil municipal dispose d'un pouvoir décisionnel, soit :

- les réserves financières et les fonds réservés;
- l'excédent de fonctionnement affecté;
- l'excédent de fonctionnement non affecté;
- les dépenses constatées à taxer ou à pourvoir.

La politique doit indiquer minimalement, pour chaque affectation : (i) la fin à laquelle elle est créée; (ii) son montant projeté; (iii) son mode de financement; (iv) la durée de son existence, si elle est déterminée; (v) l'instance qui peut en autoriser l'utilisation (conseil de ville, comité exécutif, fonctionnaire); (vi) les conditions et modalités d'utilisations applicables ainsi que la reddition de comptes requise.

Il est également recommandé de fermer les réserves financières qui ne sont pas imposées par une obligation légale et, en parallèle, de procéder à l'affectation de l'excédent de fonctionnement à des fins spécifiques jugées nécessaires, et en précisant notamment les objectifs et les modalités d'utilisation.

Finalement, il est recommandé d'actualiser les calculs et projections du cadre financier selon les nouvelles informations pour en dégager de nouvelles hypothèses liées aux paramètres financiers.

Politique de reddition de comptes des pouvoirs délégués

L'amélioration de la qualité des services publics exige notamment le passage d'une culture axée sur l'application stricte des règles à une culture de gestion de la performance. Dans cette optique, la présente analyse aborde la reddition de comptes non seulement sous l'angle de la conformité réglementaire, mais également comme un levier de gestion stratégique et d'efficacité organisationnelle.

Objet visé

L'information à inclure dans une reddition de comptes devrait être déterminée en fonction de sa valeur ajoutée pour la gouvernance et la prise de décision. Son contenu et sa fréquence devraient être proportionnels à l'importance des risques associés à l'activité visée : plus les enjeux financiers, opérationnels, juridiques ou de conformité sont élevés, plus la reddition de comptes devrait être complète et fréquente.

L'information présentée doit répondre à un besoin stratégique réel, permettre aux personnes élues d'exercer efficacement leur rôle de surveillance de la gestion financière et des pouvoirs délégués, et leur fournir les éléments nécessaires pour intervenir lorsque la situation l'exige. La pertinence d'une information dépend notamment de sa capacité à éclairer les décisions du conseil, à mettre en évidence les écarts significatifs, les risques ou les situations nécessitant des mesures correctives.

À l'inverse, un niveau de détail excessif accroît inutilement le fardeau administratif lié à la préparation de la reddition de comptes, dilue l'information essentielle et nuit à la compréhension des enjeux importants.

Une reddition de comptes efficace fournit donc une information pertinente, synthétique et adaptée aux besoins des élus, leur permettant d'exercer une surveillance éclairée et de prendre des décisions en temps opportun. Elle doit aussi couvrir les exigences légales applicables et les exigences déterminées par le conseil municipal.

Critères de qualité de la reddition de compte

La reddition de comptes doit avant tout permettre aux personnes élues de comprendre les résultats de la mise en œuvre des pouvoirs délégués et leurs impacts sur le budget et PQI.

En plus des critères de clarté, de simplicité et de régularité, elle devrait être conçue pour répondre au rôle de décideur stratégique des personnes élues — critère actuellement absent de la politique.

Sous réserve de l'approbation du conseil municipal et du respect des exigences légales, la reddition devrait présenter les enjeux stratégiques essentiels¹³ et :

- regrouper l'information selon les catégories utilisées dans la présentation du budget de fonctionnement;
- établir une comparaison avec le budget autorisé;
- être présentée par responsable d'unité budgétaire;
- mettre en évidence les écarts significatifs et les éléments exceptionnels notamment concernant les dépenses capitalisées aux projets en cours;
- identifier les cibles susceptibles de ne pas être atteintes.

Par exemple, si le conseil municipal délègue le pouvoir d'octroyer des aides financières, sous condition de répartir les sommes entre trois domaines d'intervention selon des pourcentages définis, la reddition de comptes devrait présenter une liste par domaine, démontrant le respect de cette condition.

Reddition de comptes selon les exigences légales

Les obligations légales de reddition de comptes financières sont plus ou moins prescriptives quant aux détails à fournir et sont généralement intégrées à la politique actuelle.

1. Deniers perçus et payés (article 82 LCV)

L'article 82 prévoit que les fonctionnaires doivent rendre compte, de la manière fixée par le conseil, des deniers perçus et payés pour le conseil, en spécifiant les objets des paiements.

La politique prévoit la transmission d'une liste de déboursés aux différentes instances. La liste transmise omet de préciser la personne qui effectue cette reddition et fournit une information très détaillée, difficile à exploiter pour une personne élue. De plus, la politique ne prévoit pas la reddition de comptes sur les deniers perçus — bien qu'elle soit tout de même effectuée à la Commission des finances et de l'administration.

Dans le contexte de la Ville de Lévis, cette reddition de comptes présente une valeur limitée pour le conseil municipal dans l'exercice de ses fonctions stratégiques et de surveillance financière. Le conseil pourrait prévoir qu'elle soit remise au gestionnaire responsable du fonctionnaire ayant perçu et administré les fonds, en conservant la possibilité d'y avoir accès sur demande.

¹³ Institut des administrateurs de sociétés - [Le défi de la gouvernance face à la surcharge informationnelle](#).

2. Autorisation de dépenses (article 477.2 LCV)

L'article 477.2 de la LCV prévoit que toute personne autorisant une dépense doit en faire rapport au conseil municipal ou au comité exécutif lors de la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant cette autorisation. En pratique, cette exigence implique une reddition de comptes sur une base mensuelle.

Cette obligation s'applique tant aux dépenses de fonctionnement qu'aux dépenses en immobilisation.

Or, la politique de reddition de comptes de la Ville de Lévis ne prévoit pas la production ni le dépôt mensuel d'un rapport présentant les dépenses autorisées, que ce soit pour les dépenses de fonctionnement ou pour les dépenses capitalisées inscrites au PQI. En pratique, aucun rapport faisant expressément état de l'application de l'article 477.2 de la LCV n'est soumis au conseil municipal ni au comité exécutif.

Quelle que soit l'interprétation qui sera retenue relativement à cette disposition, il importe de souligner que la direction de la Ville transmet mensuellement aux membres de la Commission des finances et de l'administration des états financiers intermédiaires.

Afin de permettre aux personnes élues d'apprécier dans quelle mesure les dépenses autorisées par l'administration municipale respectent les budgets approuvés, une information financière intermédiaire devrait notamment présenter :

- les montants réels et les montants budgétés pour les mêmes postes financiers en présentant à la fois les résultats du trimestre visé et les résultats cumulatifs depuis le début de l'exercice;¹⁴
- une indication claire de la nature du budget utilisé à des fins comparatives (budget initial, budget révisé ou autre budget approuvé);
- les notes explicatives nécessaires à la compréhension des résultats, notamment les événements significatifs, les transactions inhabituelles ou les changements de méthodes comptables.

Les états financiers trimestriels sont préparés selon les mêmes conventions comptables que les états financiers annuels, sous réserve de changements justifiés. Ils peuvent faire davantage appel à des estimations, sans toutefois chercher à lisser les revenus ou les charges saisonnières. De plus, ces états financiers ne font généralement pas l'objet d'un audit.

Enfin, la politique de reddition de comptes prévoit le dépôt semestriel d'un état d'avancement des projets inscrits au PQI auprès du comité exécutif et du comité plénier. Bien qu'aucune fréquence précise ne soit prescrite par les normes comptables, une reddition de comptes trimestrielle serait plus appropriée pour assurer un suivi adéquat des projets majeurs.

Par ailleurs, il serait bénéfique que la Ville de Lévis documente son interprétation de l'article 477.2, en regard notamment de l'information recommandée précédemment.

¹⁴ Ils doivent être fondés sur les données comptabilisées dans les livres, soit à l'étape de la constatation des dépenses identifiée dans le schéma de la Commission présenté précédemment dans ce rapport).

3. Autorisation des engagements ou octroi des contrats (article 477.3 LCV)

La politique de reddition de compte respectait les exigences légales de la LCV en matière d'octroi de contrats par une reddition de comptes mensuelle au conseil municipal. Toutefois, la reddition spécifique concernant les contrats liés au financement par émission d'obligations ou de billets était non conforme avec les exigences de l'article 477.3 (n'est pas effectuée sur une base mensuelle et pas présentée au conseil municipal).

À l'entrée en vigueur de la LCOM, le 1^{er} avril 2026, l'article 477.3 a été aboli afin d'harmoniser les cadres législatifs et d'alléger le fardeau administratif des municipalités.

La politique de reddition de comptes n'a pas été mise à jour pour intégrer les allègements prévus par la LCOM, notamment en ce qui concerne les exigences applicables aux contrats de moins de 25 000 \$.

Bien que la politique d'approvisionnement soit en cours de révision, les dispositions concernant la reddition de compte sont déjà en vigueur.

4. Rapport financier annuel et états comparatifs (articles 105.1 et 105.4 LCV)

L'article 105.1 prévoit que le trésorier dépose lors d'une séance du conseil le rapport financier ainsi que tout autre document dont le dépôt est prescrit par le ministre.

L'article 105.4 prévoit que deux états comparatifs doivent être déposés au conseil au moins quatre semaines avant l'adoption du budget. Le premier comprend les résultats atteints de l'exercice financier en cours avec les résultats atteints pour la même période de l'exercice précédent. Le deuxième comprend les résultats anticipés pour l'exercice en cours avec le budget courant.

Bien qu'en pratique le trésorier respecte les exigences relatives au rapport financier et aux états comparatifs, elles ne sont pas prévues dans la politique de reddition de comptes.

Reddition de compte concernant les pouvoirs délégués par règlements

Alors que les personnes élues sont imputables devant la population des décisions de nature stratégique et politique, le personnel municipal l'est pour les moyens mis en œuvre afin d'appliquer ces décisions ainsi que pour les résultats qui en découlent.

Les exigences de reddition de comptes des décisions prises par le personnel dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués sont présentées dans le tableau ci-après.

Pouvoir délégué	Exigence de la politique de reddition de comptes
Autoriser des transferts de crédits budgétés	Aucune En pratique, une reddition est effectuée à la Commission des finances et de l'administration et au comité exécutif, mais cette reddition n'est pas d'un format stratégique.
Autoriser des dépenses et octroyer des contrats (art 477.2 de la LCV)	Voir analyse et constats de la section « Reddition de comptes selon les exigences légales ». Selon les bonnes pratiques, la reddition de compte sur l'avancement des principaux projets du PQI devrait être présentée trimestriellement plutôt que semestriellement.
Embaucher une personne salariée selon le Code du travail	Conforme à l'art. 73.2 de la LCV pour les embauches
Congédiement, suspension	Aucune information qui permet d'identifier la personne, directement ou indirectement, ne peut être fournie (Loi 25)
Modifier un contrat	Conforme à l'art. 477.3 de la LCV (abolit en avril 2026)
Dépense d'élection (réserve financière)	Aucune. En pratique, reddition de comptes sur la réserve financière.

La politique ne prévoit aucune exigence de reddition de comptes à l'égard des pouvoirs relatifs à certaines transactions immobilières exceptionnelles, à la location ou au prêt de biens, aux servitudes, aux transferts de crédits ainsi qu'aux dépenses encourues en cas de force majeure.

Pour la délégation des pouvoirs d'octroi d'aides financières, il y a lieu de se référer à la section « [Règlements de délégation des pouvoirs](#) », dans laquelle il est recommandé que le conseil de Ville précise ses exigences de reddition de comptes, tant à l'égard des aides accordées que des demandes refusées. Nonobstant la délégation ou non de pouvoir accrue au personnel municipal, la politique de reddition de comptes actuelle ne contient aucune balise pour assurer la présentation d'un portrait globale aux décideurs.

Reddition de comptes sur la mise en œuvre des politiques de gestion financière

La politique de reddition de comptes ne prévoit pas de dispositions relatives à l'application de certaines politiques financières, soit parce que ces politiques sont encore en cours d'élaboration ou que les décisions sont prises par le conseil municipal. C'est notamment le cas de l'utilisation des excédents de fonctionnement accumulés, qui est présentement soumise à l'approbation du conseil municipal. En pratique, une reddition de comptes est toutefois présentée annuellement à la *Commission des finances et de l'administration* et au comité exécutif.

La révision ou l'adoption de nouvelles politiques financières pourrait toutefois entraîner la délégation de pouvoirs additionnels. Par exemple, la révision de la politique de gestion des excédents accumulés pourrait prévoir une délégation concernant l'utilisation de certains excédents affectés. Dans une telle éventualité, les modalités de reddition de comptes applicables, notamment l'information à présenter, la fréquence et l'instance responsable de la recevoir, devraient être clairement établies.

Conclusion

La politique couvre les principaux pouvoirs délégués par règlement, mais ne prévoit pas de reddition de comptes pour les transactions exceptionnelles et non récurrentes, alors qu'un tel suivi est particulièrement important. De plus, l'information présentée aux personnes élues est très détaillée et met peu en évidence les enjeux stratégiques relevant de leur rôle de gouvernance.

Puisque l'article 477.2 de la LCV n'a pas été abrogé lors de l'entrée en vigueur de la LCOM, il demeure pertinent que la Ville documente son interprétation de cette disposition, notamment à la lumière de l'objectif d'allègement administratif poursuivi par cette réforme législative, et qu'elle mette en place la reddition de comptes requise, le cas échéant.

Recommandations – Politique de reddition de comptes des pouvoirs délégués

Il est recommandé d'élargir la portée de la politique de reddition de comptes afin d'y inclure :

- les obligations légales liées aux dépenses de fonctionnement ou capitalisables autorisées par le personnel (article 477.2 de la LCV), le cas échéant;
- la présentation trimestrielle des états financiers comparatifs ainsi que l'état d'avancement de la réalisation des principaux projets inscrits au PQI;
- l'ensemble des pouvoirs délégués au personnel municipal, incluant notamment les opérations immobilières, la location ou le prêt de biens, les servitudes, les dépenses encourues en cas de force majeure, les transferts de crédits budgétaires importants.

Il est recommandé de :

- renforcer la reddition de comptes relative à l'aide financière, afin :
 - a) d'assurer une vision globale et consolidée du soutien municipal accordé tenant compte de la valeur monétaire des contributions, qu'elles soient financières ou non (par exemple : prêts de locaux, accès à des installations sportives ou culturelles, services professionnels, soutien logistique, exemptions de taxes), peu importe l'unité administrative où la dépense est comptabilisée;
 - b) de définir, avec le conseil de ville, la reddition applicable quant aux informations obtenues des organismes concernant le respect de leurs engagements.

Il est recommandé de revoir la fréquence de la reddition de comptes ainsi que le contenu et le récipiendaire de cette reddition (conseil municipal, comité exécutif, direction générale, ...) en considérant les allègements de la LCOM et les suggestions de l'annexe B.

Plan stratégique

La présence d'une vision et d'orientations stratégiques constitue un fondement essentiel d'une saine gouvernance, puisqu'elle permet d'inscrire les décisions municipales dans une perspective à long terme. À cet égard, la Ville de Lévis s'est dotée d'une vision de développement à l'horizon 2040 afin de guider l'évolution de son territoire et de ses services.

Selon les orientations du gouvernement du Québec, un plan stratégique devrait comprendre une vision, des orientations et des objectifs stratégiques, ainsi qu'un plan d'action et des mécanismes de suivi reposant sur des indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus et l'atteinte des cibles visées.

Le document rendu public par la Ville comporte les principaux éléments attendus d'un plan stratégique robuste. Il présente notamment :

- la mission et les valeurs de l'organisation, soit sa raison d'être, les principes guidant les décisions et les comportements ainsi que ses engagements envers les citoyens et citoyennes, les partenaires et le personnel de la Ville;
- une analyse de la situation fondée sur une compréhension des enjeux démographiques, économiques, environnementaux et sociaux, des forces à valoriser, des défis à relever, des contraintes financières et opérationnelles ainsi que des principaux risques stratégiques;
- les orientations stratégiques retenues, les objectifs poursuivis, les initiatives prioritaires, les principaux moyens envisagés pour les atteindre ainsi que les indicateurs de suivi.

L'information présentée témoigne d'une démarche structurée et rigoureuse. Il constitue un outil efficace pour informer les citoyens et citoyennes des orientations envisagées pour le développement de la Ville.

Toutefois, le plan stratégique préparé par la direction au printemps 2024 n'a pas été adopté officiellement par le conseil municipal. Il revient aux personnes élues d'approuver formellement la vision et ses choix stratégiques qui guideront l'allocation des ressources municipales. Même si les priorités du plan stratégique proposées s'inscrivent dans une continuité des initiatives déjà en cours, il incombe au conseil de la confirmer officiellement. En l'absence de cette approbation, le plan stratégique ne possède pas toute la portée décisionnelle habituellement associée à un tel document et ne peut pleinement remplir son rôle de cadre de référence pour orienter la prise de décision financière.

Conclusion

Bien que la Ville ait réalisé un important exercice de réflexion et de concertation dans l'élaboration de son plan stratégique, l'absence d'adoption formelle par le conseil municipal limite sa portée comme outil pour appuyer les décisions budgétaires.

Recommandation – Plan stratégique

Il est recommandé de présenter au conseil municipal la Vision 2040 ainsi que les répercussions financières des initiatives qu'elle propose, afin de permettre aux élus de se prononcer de manière éclairée sur l'adoption du plan stratégique.

Autres documents de gouvernance

Politiques financières

Au cours des dernières années, la Ville de Lévis a entrepris des démarches visant à améliorer la documentation de ses encadrements financiers, notamment par l'adoption d'un cadre financier ainsi que d'une politique relative à la gestion de l'excédent non affecté. Dans la poursuite de ces efforts, plusieurs autres politiques devraient être adoptées et devront être référencées aux règlements appropriés.

Les autres politiques nécessaires à une saine gestion financière ne sont pas encore formalisées. Ces politiques concernent les points suivants :

1. Gestion des dépenses de fonctionnement;
2. Gestion des liquidités;
3. Gestion des immobilisations;
4. Gestion budgétaire (en rédaction).

Le conseil municipal communique traditionnellement ses orientations par l'entremise du cadre financier, du PQI, du plan des effectifs ainsi que lors d'échanges tenus au moment d'établir le budget de fonctionnement annuel. L'adoption de politiques formelles demeure essentielle pour assurer une compréhension commune entre les personnes élues et les fonctionnaires, favoriser des échanges structurants et définir en amont les orientations qui guident la planification financière et les opérations courantes.

Les éléments clés attendus des principales politiques financières à formaliser sont détaillés à l'annexe A.

Conclusion

La poursuite de la démarche de formalisation des documents de gouvernance demeure essentielle, puisqu'elle contribue à renforcer la clarté des rôles, la cohérence des interventions ainsi que la qualité des échanges propices à l'amélioration des pratiques de gestion et de la performance.

Recommandation – Autres documents de gouvernance

Il est recommandé de formaliser, en prenant en compte les éléments clés attendus et détaillés à l'annexe A, les politiques financières suivantes :

- Gestion des dépenses de fonctionnement;
- Gestion des liquidités;
- Gestion des immobilisations;
- Gestion budgétaire (en rédaction).

Annexe A – Autres politiques de gestion financière

Les autres politiques importantes à la gestion financière ne sont pas encore formalisées à la Ville de Lévis¹⁵.

La présente section du rapport présente des exemples de balises qui pourraient être encadrées par ces politiques. Certaines sont déjà établies par le conseil municipal, tandis que d'autres demeurent à définir. Par ailleurs, les normes de rédaction qui seront fixées par la Direction générale, conformément à la hiérarchie des documents de gouvernance, doivent être respectées lors de l'élaboration de chacune des politiques.

Politique de gestion des dépenses de fonctionnement

La *Politique de gestion des dépenses de fonctionnement* a pour objectif de fournir à la Direction générale des orientations claires quant à l'utilisation des ressources financières, conformément à la loi, aux règlements et à toute politique du conseil de la Ville ou du comité exécutif ainsi qu'à toute directive du directeur général. Elle vise à assurer une allocation efficiente, équitable et transparente des fonds publics. Elle doit également favoriser la cohérence entre les décisions administratives et les orientations du conseil municipal.

Les principes directeurs suivants s'appliquent pour l'ensemble des catégories de dépenses :

1. **Respect du budget** : obligation de limiter les dépenses aux montants inscrits au budget approuvé par le conseil municipal. Le bien fondé des réallocations effectuées en cours d'exercice doit être validé par le trésorier ou la trésorière, et une reddition de comptes doit être effectuée auprès des membres du Commission des finances et de l'administration selon les seuils établis.
2. **Optimisation de l'utilisation des ressources** : mise en œuvre, au quotidien, des actions nécessaires pour assurer une utilisation efficiente des ressources allouées, y compris les efforts visant à maintenir les dépenses en deçà des budgets autorisés.
3. **Responsabilité des gestionnaires** : pour chaque enveloppe budgétaire, désignation d'un ou une gestionnaire responsable de la mise en place de contrôles internes, qui assure une saine gestion des dépenses et effectue la reddition de comptes à la Direction générale. La mise en application des politiques de gestion financière lui est imputable.
4. **Justification et documentation** : autorisation des seules dépenses nécessaires, appuyées par des pièces justificatives suffisantes et par l'inspection ou le contrôle physique des biens reçus ou des travaux réalisés, lorsqu'applicables.

En complément de ces quatre principes, qui s'appliquent à l'ensemble des dépenses indépendamment de leur nature, la section suivante présente des exemples d'éléments pouvant être encadrés par une politique de gestion des dépenses de fonctionnement.

¹⁵ La *Politique d'approvisionnement* est en cours de révision pour qu'y soient pris en compte les importants changements législatifs entrés en vigueur le 1er avril 2026 (PL 79). Cette politique est exclue de la portée de l'audit.

Dépenses liées aux ressources humaines

À ce sujet, la politique doit préciser la fréquence à laquelle le plan des effectifs est à réviser et à soumettre à l'instance appropriée, afin de démontrer l'adéquation entre les ressources disponibles et les besoins organisationnels.

Elle doit également prévoir l'obligation d'assurer un suivi régulier d'indicateurs de gestion et de mettre en place des plans d'action lorsque certains seuils jugés raisonnables sont dépassés, notamment en ce qui concerne les taux d'absentéisme, les coûts liés aux accidents du travail et le recours aux heures supplémentaires.

Remboursement des dépenses des employés et employées

La Ville doit exercer une surveillance rigoureuse afin de s'assurer du caractère raisonnable de toutes les dépenses remboursées à son personnel. Cela implique de vérifier que les frais engagés sont nécessaires à l'exercice des fonctions et qu'ils respectent les dispositions applicables, notamment les conventions collectives et les taux reconnus par le Conseil du trésor. Les contrôles mis en place doivent garantir l'obtention de pièces justificatives adéquates et permettre de limiter les remboursements aux dépenses réellement requises pour le bon fonctionnement de la Ville.

Par ailleurs, les programmes de remboursement des frais de formation doivent être alignés sur les besoins organisationnels et viser le développement des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions et à l'évolution des activités.

Rémunération, allocation et remboursement des dépenses des personnes élues

La Ville doit aussi assurer une surveillance rigoureuse afin de vérifier que la rémunération, l'allocation de dépenses ainsi que les remboursements accordés aux personnes élues sont conformes aux dispositions légales en vigueur ainsi qu'aux décisions du conseil municipal. Les mécanismes de contrôle doivent notamment garantir l'application adéquate des règlements adoptés en la matière, de même que l'obtention de pièces justificatives suffisantes et appropriées.

Aides financières accordées aux organismes

Le conseil municipal a approuvé la *Politique de reconnaissance des organismes* afin de définir les domaines d'intervention et les catégories d'organismes qui peuvent recevoir de l'aide financière de la Ville. Il a aussi adopté un cadre de soutien aux organismes dans lequel est défini le panier de services offerts à chacune des catégories d'organismes.

Les orientations du conseil municipal doivent permettre à la direction générale de déterminer le niveau de contrôle souhaité et les balises pour établir les sommes accordées. En plus d'exiger une application équitable des balises, le conseil municipal pourrait demander à la direction générale :

- de définir les processus administratifs de validation et de contrôle en privilégiant des validations de conformité fondées sur des données déjà disponibles dans le cadre des activités courantes des organismes, par exemple en consignant le nombre de bénévoles impliqués plutôt que le nombre d'heures de bénévolat effectuées;

- d'identifier les risques à encadrer afin, d'une part, de s'assurer d'obtenir toute l'information nécessaire aux analyses et, d'autre part, de rationaliser les demandes d'information adressées aux organismes. À titre d'exemple, les vérifications liées à la sécurité des clientèles vulnérables ou à l'examen d'informations concernant la divulgation d'actes répréhensibles constituent des mesures essentielles pour atténuer les risques;
- d'inclure, dans les ententes de financement, les engagements et obligations spécifiques à respecter par les organismes, et, dans la mesure du possible, les exigences de reddition de comptes sur des cibles quantitatives quant aux services à offrir aux citoyens et citoyennes;
- d'évaluer la qualité des services offerts à la population de Lévis, le nombre de personnes visées ainsi que la contribution de l'organisme aux objectifs municipaux. Pour les organismes bénéficiant d'une aide financière totale supérieure à 500 000 \$¹⁶, l'information disponible sur la satisfaction de la clientèle pourrait également être prise en compte;
- de prévoir, lorsque l'aide financière vise le soutien au fonctionnement, des engagements pluriannuels afin d'offrir une meilleure prévisibilité aux organismes, en définissant les modalités d'indexation applicables à chaque renouvellement; de déterminer, également, les organismes susceptibles de bénéficier de cet engagement à long terme.

La direction générale est responsable d'élaborer les grilles décisionnelles permettant de déterminer la catégorie à laquelle appartient un organisme ainsi que la somme à lui accorder, en veillant à l'application uniforme des balises pour tous les demandeurs.

Ententes avec des entreprises, associations, ou autres organismes

Lorsqu'elle conclut une entente avec une entité juridique sans recourir à un appel d'offres, notamment dans le cadre d'une commandite, d'une entente de visibilité ou de la prestation de services à la population, la Ville doit s'assurer que cette démarche est conforme aux dispositions légales applicables. Elle doit également évaluer et documenter la valeur commerciale des biens et services reçus en fonction des conditions du marché, afin de démontrer le caractère raisonnable de l'entente.

Par ailleurs, toute entente doit être formalisée à l'aide du contrat type de la Ville, qui doit inclure des clauses permettant de vérifier le respect des engagements de l'entité cocontractante.

Disponibilité des crédits

Le trésorier est responsable de maintenir un système comptable qui informe les gestionnaires en temps réel sur la disponibilité des crédits et d'en assurer la réservation avant l'engagement d'une dépense et d'obtenir les approbations requises conformément aux délégations de pouvoir.

¹⁶ Cette somme comprend la valeur des services rendus par la Municipalité : utilisation de locaux, publicité, etc.

Politique de gestion des liquidités

La gestion des liquidités dans une municipalité est particulièrement complexe, notamment en raison de la fragmentation des fonds, des contraintes liées à leur utilisation et de l'imprévisibilité de certains flux financiers.

Malgré ces contraintes, la Ville doit optimiser le rendement de ses surplus de trésorerie, que ce soit par des placements à court terme ou par un remboursement accéléré de ses emprunts, tout en maintenant un niveau de liquidités suffisant pour :

- assurer la continuité des services;
- faire face aux imprévus;
- respecter ses obligations financières.

Ainsi, la direction des finances et de la trésorerie a la responsabilité d'optimiser la gestion de la trésorerie en synchronisant, dans la mesure du possible, les encaissements et les décaissements afin de :

1. planifier les surplus de liquidités de manière à éviter qu'ils demeurent improductifs et à les affecter le plus rapidement possible au remboursement de la dette à long terme;
2. limiter le recours à l'endettement temporaire;
3. recourir à l'endettement à long terme uniquement lorsque les fonds sont réellement nécessaires.

Elle doit également :

- mettre en place des mécanismes de suivi de l'utilisation des emprunts afin de fermer les règlements d'emprunt dès que les besoins de trésorerie liés à un projet ne les justifient plus;
- rechercher un rendement optimal des placements en fonction des conditions de marché, tout en minimisant les coûts de financement et en préservant le capital (notamment par la gestion des risques : défaut, liquidités, taux d'intérêt, devises, etc.);
- négocier des facilités de financement à court terme (marge de crédit, crédit rotatif, etc.) selon des conditions de crédit avantageuses pour la Ville;
- instaurer des indicateurs permettant de contrôler et d'évaluer la performance de la gestion des liquidités.

Le conseil municipal doit fournir ses orientations en matière de gestion des liquidités, tant pour maximiser les rendements que pour réduire le coût du service de la dette.

Politique de gestion budgétaire

La *Politique de gestion budgétaire* encadre l'élaboration, l'adoption et le suivi du budget municipal, pour assurer une gestion financière rigoureuse, transparente et alignée sur les orientations du conseil municipal. Elle vise à garantir l'atteinte de l'équilibre budgétaire annuel tout en s'inscrivant dans une planification à long terme, en cohérence avec le cadre financier et les priorités stratégiques de la Ville.

Rôle du conseil municipal (et de son comité exécutif)

- Fixer les priorités et les orientations du budget qui reflètent la vision stratégique;
- Approuver le cadre financier, y compris la mise à jour des paramètres concernant la croissance des revenus, des dépenses, du service de la dette et de l'endettement.
- Arbitrer les besoins (services à la population, investissements et niveau de taxation);
- Adopter le budget annuel de la Ville et les transferts budgétaires subséquents;
- Assurer le suivi budgétaire en collaboration avec la direction générale.

Rôle de la direction générale

- Établir un budget qui reflète les orientations du conseil municipal;
- Mettre à jour le cadre financier et les cibles proposées;
- Mettre en place les mesures assurant le respect du budget et des politiques financières;
- Recommander au comité exécutif toute mesure nécessaire à l'atteinte des objectifs définis au budget;
- Mettre en place des mécanismes favorisant l'amélioration continue de la performance financière;
- Assurer une reddition de comptes stratégique et transparente sur l'état des finances et les besoins budgétaires des directions et de l'organisation.

Principes d'élaboration du budget

L'établissement des prévisions budgétaires est un exercice auquel doivent se livrer conjointement les membres du conseil municipal et ceux de l'administration selon les principes suivants.

Les personnes élues doivent, dès le début du processus budgétaire annuel, indiquer à l'administration les priorités qu'elles souhaitent accorder aux différentes orientations du plan stratégique (Vision 2040) afin d'assurer l'alignement des ressources avec les objectifs du conseil.

Le budget doit être élaboré sur la base d'hypothèses réalistes et cohérentes avec la capacité financière de la Ville. Il repose principalement sur les revenus de la taxation municipale¹⁷, répartie de manière équitable entre les différentes catégories de contribuables.

¹⁷ Il pourrait être approprié d'établir une politique distincte pour la gestion des revenus.

Le recours aux excédents accumulés doit être planifié avec rigueur afin de préserver la stabilité financière. La direction générale doit éviter de les utiliser pour financer des dépenses récurrentes ou un déficit structurel.

Lors de la préparation du budget de chaque exercice, chaque responsable d'activité budgétaire doit s'assurer que son budget couvre les dépenses engagées antérieurement, qui doivent être imputées aux activités financières dont il est responsable pendant cet exercice. Le trésorier ou la trésorière doit s'assurer que les crédits nécessaires à ces dépenses sont correctement pourvus au budget.

La méthodologie de calcul du taux d'inflation¹⁸ doit être définie dans les documents publics et appliquée d'une manière uniforme dans le temps. Par exemple, si le conseil municipal décide de modifier la méthode d'indexation des revenus, cette nouvelle base de référence utilisée pour le calcul de l'indexation devra être clairement communiquée aux contribuables.

Le PQI ne constitue ni un budget ni une autorisation de crédits; il s'agit plutôt d'un outil de planification des investissements, utilisé comme instrument de pilotage¹⁹. Il comprend uniquement les dépenses qui satisfont aux critères de capitalisation, alors que les autres dépenses sont intégrées au budget de fonctionnement. Structuré en phases annuelles, il précise pour chacune l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations prévues, lesquelles seront ensuite reflétées dans le budget annuel.

La politique doit préciser les bases applicables à l'établissement des crédits du programme d'aide financière destiné aux organismes partenaires. À titre d'exemple, ces bases peuvent comprendre l'établissement de l'aide financière à partir des sommes accordées durant l'année en cours, majorées selon le taux d'indexation applicable et la détermination d'un plafond maximum d'indexation, le cas échéant.

Par ailleurs, la direction générale met en œuvre des mesures visant l'utilisation optimale des ressources. Lorsqu'elle procède à l'analyse d'un modèle d'affaires, que ce soit à la demande du conseil municipal ou de sa propre initiative, elle doit utiliser une méthode de calcul basée sur le coût complet et effectuer, lorsque c'est possible, des comparaisons avec d'autres organisations. Les conclusions des analyses d'optimisation, comprenant les impacts sur l'offre de services à la population, sont fournies aux membres du conseil municipal pour les aider à prendre une décision éclairée.

¹⁸ Cela concerne, par exemple, les périodes de référence (moyenne annuelle, variation sur 12 mois, etc.) ainsi que le choix de la région pour l'indice des prix à la consommation publié par Statistique Canada.

¹⁹ Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations, Guide de bonnes pratiques du gouvernement du Québec, page 7.

Information financière présentée lors du dépôt du budget

Les membres du conseil municipal précisent leurs attentes quant à l'information qui doit leur être présentée par la direction générale lors du dépôt du budget. Voici des exemples de cette information :

- la comparaison des montants inscrits au budget proposé avec :
 - o les montants approuvés au budget de l'année précédente;
 - o les résultats réels anticipés de l'année en cours.
- les modifications importantes apportées au budget afin de tenir compte des priorités établies par les personnes élues dans la mise en œuvre du plan stratégique (Vision 2040) et les impacts sur les services à la population dans le budget proposé, le cas échéant;
- les principales hypothèses ayant influencé l'élaboration du budget et les cibles du cadre financier non respectées;
- l'identification des montants inscrits au budget précédent sur une base exceptionnelle;
- l'explication des écarts importants, notamment entre les taux d'augmentation et l'inflation des autres catégories de dépenses, y compris celles du budget d'aide financière accordée aux organismes;
- la conformité des montants inscrits au budget à titre de paiements au comptant pour réaliser la première année du PQI, en lien avec les objectifs d'endettement présentés au cadre financier;
- l'analyse de la masse salariale en fonction du plan des effectifs et des conventions collectives;
- la proportion du budget de fonctionnement alloué au poste de « contingence », destiné à couvrir les dépenses imprévues;
- les principaux risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs du plan stratégique ainsi que la réalisation du budget dans le respect des crédits alloués, incluant ceux liés à des litiges non provisionnés.

Suivi budgétaire et redressements exigés par la LCV

Obligations selon l'article 105.4 de la LCV : Le trésorier ou la trésorière doit déposer deux états comparatifs. Le premier compare les revenus et dépenses qui ont été réalisés au cours d'une période de l'exercice financier courant et ceux de la même période de l'exercice précédent. Le second état compare les revenus et les dépenses prévus pour l'exercice financier courant, selon les renseignements disponibles au moment de sa préparation, et ceux qui ont été prévus par le budget de cet exercice.

Obligations selon l'article 474.4 de la LCV : Lorsqu'un déséquilibre budgétaire est identifié en cours d'année, un budget supplémentaire est approuvé pour combler le déficit anticipé.

Suivis complémentaires exigés par le conseil municipal

En complément des obligations de suivi budgétaires prévues par la LCV, la Politique de gestion budgétaire doit préciser les autres suivis attendus de la direction générale ainsi que les modalités de reddition de comptes qui en découlent. Le conseil municipal est responsable d'exercer une surveillance financière et de s'assurer que les décisions adoptées sont effectivement mises en œuvre. À cet égard, outre l'information requise par la Politique de reddition de compte sur les pouvoirs délégués, voici des exemples de suivi que le conseil pourrait demander en matière de performance :

- impact financier de toute situation imprévue, telle la conclusion d'une entente hors cour ou d'une nouvelle convention collective;
- l'analyse des écarts supérieurs à 5 % entre les résultats réels de l'exercice et le budget;
- l'explication des causes de ces écarts, en distinguant :
 - o les éléments ponctuels des tendances récurrentes;
 - o les écarts attribuables :
 - a) à la variation des coûts pour réaliser les initiatives prévues;
 - b) au report, à l'annulation ou à la réalisation partielle des initiatives budgétées;
- les constats et les éléments à intégrer à la prochaine planification budgétaire.

Politique de gestion des immobilisations

La *Politique de gestion des immobilisations* vise à définir les orientations du conseil municipal en matière de planification, d'acquisition, d'entretien et de remplacement des actifs municipaux, dans une perspective de gestion durable.

Cette gestion s'appuie sur les principaux outils de planification financière de la Ville, notamment le cadre financier, la *Politique de gestion de la dette*, la Politique de gestion des excédents ainsi que le PQI.

Le conseil municipal établit les priorités d'investissement en fonction des catégories d'investissement suivantes : « pérennité des infrastructures », « qualité de vie », « croissance et amélioration », ainsi que le « développement économique ». Il assume un rôle décisionnel stratégique en définissant les critères de priorisation des projets inscrits au PQI.

La direction générale est responsable de traduire ces orientations en actions concrètes par la mise en place de mécanismes de gouvernance et de pratiques de gestion adéquates. Elle doit notamment tenir compte des exigences gouvernementales afin d'assurer l'admissibilité de la Ville aux programmes de subventions²⁰. Les directions sectorielles, notamment le Génie, les Finances, l'Entretien des infrastructures, les Technologies de l'information et les autres directions concernées, contribuent à la mise en œuvre tactique et opérationnelle.

À ce sujet, le MAMH exige que la planification de la gestion des actifs en eau couvre l'ensemble de leur cycle de vie. La Ville doit maintenir une information à jour sur ses actifs, y compris la tenue d'un inventaire des actifs²¹, évaluer leur état physique et leur valeur de remplacement, définir le niveau de services attendu²², analyser les risques liés à la défaillance ou à la dégradation des actifs, et établir une planification financière à long terme des besoins d'investissement et des coûts d'exploitation de ces actifs.

²⁰ La direction des finances est chargée de faire une veille des programmes de subventions en vigueur et de tenir à jour le fichier qui en regroupe l'ensemble de l'information. Ce fichier est accessible à toutes les directions de la Ville. La direction du Génie doit en faire l'analyse afin de repérer les subventions pertinentes et ajuster sa planification de manière à en maximiser les retombées.

²¹ Cet inventaire doit présenter les caractéristiques principales des actifs (nature, emplacement, dimensions, âge, etc.).

²² Ce niveau désigne la performance des infrastructures et la qualité des services offerts à la population.

Le MAMH exige aussi que le conseil municipal s'engage formellement à élaborer un plan structuré de gestion des actifs en eau ainsi qu'à mettre en œuvre et à actualiser ce plan en mobilisant les ressources techniques, financières et administratives nécessaires.

La direction générale doit désigner une personne responsable de réaliser le plan de gestion des actifs et de mettre en place un comité dédié. Ce comité assure la mobilisation des directions concernées, favorise la concertation et agit comme instance de consultation et de communication. Ses membres veillent à l'application de la Politique de gestion des immobilisations, à l'élaboration du Plan de gestion des actifs, à la transmission d'une information complète à la direction générale et à la formulation de recommandations afin d'orienter les ressources vers les besoins prioritaires. Ils sont aussi responsables d'assurer la fiabilité des données utilisées pour effectuer les analyses.

L'information relative aux actifs doit être maintenue à jour pour soutenir la planification à long terme ainsi que la prise de décision du conseil municipal. Elle doit notamment présenter les impacts des décisions associées au PQI sur les budgets de fonctionnement futurs. Les effets structuraux de ces décisions sur les coûts des prochaines années doivent être intégrés aux modèles de planification à long terme du cadre financier.

Enfin, la direction générale doit encourager l'innovation dans la détermination des besoins et dans la recherche de solutions. Elle demeure attentive à l'évolution des marchés afin de planifier les travaux durant les périodes où les conditions de prix sont les plus favorables. Elle veille notamment à :

- optimiser la portée des projets afin d'éviter les surdimensionnements et les ajouts non essentiels;
- planifier les regroupements de travaux afin de bénéficier d'économies d'échelle;
- standardiser les pratiques et les types d'infrastructures pour réduire les coûts de conception et d'entretien;
- acquérir une connaissance approfondie des produits offerts sur le marché afin d'adapter la définition des besoins aux standards du marché;
- rédiger les appels d'offres conformes aux règles du marché afin de susciter l'intérêt des fournisseurs et de favoriser la concurrence;
- intégrer les impacts sur les coûts d'exploitation futurs dans les décisions d'investissement;
- assurer le suivi de la performance des fournisseurs et exiger le respect des engagements contractuels.

Elle met également en œuvre les meilleures pratiques en gestion de projet afin d'assurer un suivi rigoureux des coûts, des échéanciers et de la portée, et fait preuve de transparence en communiquant les résultats de ce suivi. Elle surveille l'évolution des indicateurs de performance et intervient rapidement lorsque des décisions sont nécessaires pour maintenir l'avancement du projet ou déployer un plan de redressement. Elle informe enfin les membres du conseil municipal dès qu'elle constate des retards de livraison ou des dépassements budgétaires qu'elle ne peut corriger sans revoir la portée du projet.

Acquisition d'actifs de nature stratégique

Le conseil municipal doit également définir les orientations stratégiques relatives à l'acquisition et à la disposition d'actifs stratégiques, tels que les terrains destinés au développement industriel ou à la préservation de milieux écologiques.

La direction générale a déjà mis en place un cadre de gestion pour l'acquisition d'immeubles de nature stratégique. Les éléments de ce cadre pourraient être intégrés à la *Politique de gestion des immobilisations* ou soumis au conseil municipal pour approbation.

Annexe B – Politique de reddition de comptes

Les articles de loi mentionnés proviennent de la LCV, sauf lorsque la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* (LCOM) est spécifiquement mentionnée. Lorsqu'aucune exigence légale ne s'applique les redditions de compte suggérées correspondent à une « bonne pratique ».

Trésorier

DESCRIPTION	Suggestions de la Vérificatrice générale		Politique ou pratique en vigueur	
	À QUI	FRÉQUENCE	À QUI	FRÉQUENCE
Liste de virement de fonds	DGA	Annuel (art.82)	Comité des finances Comité exécutif Conseil de Ville	Mensuel
Liste des déboursés	DGA	Annuel (art.82)	Comité exécutif	Mensuel
Liste de contrats relatifs au financement par l'émission d'obligations ou de billets	SEAO	Mensuel > 25 000\$ (LCOM)	Comité des finances Comité exécutif	Trimestriel
État des dépenses de fonctionnement (année courante et année précédente, comparée au budget)	Comité plénier Commission des finances et de l'administration	Trimestriel Mensuel (État financier) Trimestre : explications des écarts budgétaires	Comité des finances	En pratique : Mensuel (État financier) Trimestriel (écart budget)
Transferts de crédits budgétaires importants	Commission des finances et de l'administration	Trimestriel > \$ défini	Comité des finances	Mensuel (en pratique)
Composantes de l'excédent accumulé	Comité exécutif Comité plénier	Variation mensuelle Au dépôt du budget	Comité exécutif	Annuel (en pratique)
Encaissement par catégorie de revenus (suivi des recevables)	Commission des finances et de l'administration	Trimestriel (art 82)	Comité des finances	Mensuel (en pratique)
Deux états comparatifs : budgets vs réels (prévision année; réel au 30 septembre)	Conseil de Ville Commission des finances et de l'administration	Au dépôt du budget (art 105.4)	Conseil de Ville Comité des finances	Au dépôt du budget (art 105.4) (en pratique)

Directeur approvisionnement et gestion immobilière

DESCRIPTION	Suggestions de la Vérificatrice générale		Politique ou pratique en vigueur	
	À QUI	FRÉQUENCE	À QUI	FRÉQUENCE
Liste de contrats accordés <i>Contrats > 25 000\$</i> <i>Contrats de 2 000\$ à 25 000\$ dont la dépense annuelle > 25 000\$</i>	SEAO Site internet	Mensuel (LCOM) Annuel (LCOM)	Comité des finances Comité exécutif Conseil de Ville	Mensuel
Liste des contrats modifiés	Trésorier et DG	Trimestriel modification > \$ défini	Comité des finances Comité exécutif	Mensuel
Liste des adhésions à des achats regroupés	SEAO (voir no 4)	Si achat garanti > 25 000 \$ (LCOM)	Comité des finances Comité exécutif	Trimestriel
Liste des demandes de soumissions publiques			Comité des finances Comité exécutif	Trimestriel
Application du règlement - gestion contractuelle			Conseil de Ville	Annuel
Liste de transactions d'achat de bien meuble ou immeuble	Comité de Ville	Mensuel	Comité des finances Comité exécutif	Non défini
Liste des transactions de vente de bien meuble ou immeuble	Comité exécutif	Trimestriel	Comité des finances Comité exécutif	Non défini
- don échange d'immeubles - location ou prêt d'un bien - cession / abandon / intervention ou modification de servitude	Conseil de Ville	Trimestriel si >250K Annuel si <250K	Comité des finances Comité exécutif	Non défini

Directeur services juridiques et du greffe

Résultat sommaire des divers recours judiciaires	Conseil de Ville	Annuel		
---	------------------	--------	--	--

Directrice Gestion du Capital humain

DESCRIPTION	Suggestions de la Vérificatrice générale		Politique ou pratique en vigueur	
	À QUI	FRÉQUENCE	À QUI	FRÉQUENCE
Liste d'embauche et de nomination de personnel	Conseil de Ville	Trimestriel (art 73.2)	Comité exécutif	Trimestriel
Liste de fin d'emploi et de congédiement de personnel	Conseil de Ville	Trimestriel (sommaire sans direction-PL 25)	Comité exécutif	Trimestriel
Liste de mouvement de personnel	Conseil de Ville	Au dépôt du budget et en fin d'année	Comité exécutif	Trimestriels
Liste de création, abolition, reconduction, transformation et transfert de postes	Conseil de Ville	Au dépôt du budget et en fin d'année	Comité exécutif	Annuel
Liste de suspension de personnel	Conseil de Ville	Annuel (sommaire sans direction-PL 25)	Comité exécutif	Trimestriel
Liste de congés sans solde ou sabbatique	Conseil de Ville	Annuel (sommaire sans direction-PL 25)	Comité exécutif	Trimestriel

Directeur du Génie

État d'avancement de la réalisation de projets inscrits au PQI (dépenses autorisées capitalisées dans un projet)	Conseil plénier	Trimestriel	Comité exécutif Conseil plénier	Semestriel Semestriel
--	-----------------	-------------	------------------------------------	--------------------------

Commentaires de la direction

La Direction générale accueille favorablement ce rapport et appuie les recommandations qui y sont formulées. Plusieurs démarches et actions concrètes sont déjà en cours de réalisation afin de répondre à ces recommandations.

Annexe I - Portée et objectifs de l'audit

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), j'ai réalisé une mission d'audit portant sur la conception des principaux documents encadrant la gouvernance financière à la Ville de Lévis.

Les documents de gouvernance financière de la Société de transport de Lévis, de la Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière et de l'Office municipal d'habitation de Lévis, des arrondissements et les mandats des différentes commissions, sont exclues de la portée de l'audit. La politique d'approvisionnement est exclue de la portée de l'audit, celle-ci étant présentement en cours de révision à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats des organismes municipaux le 1^{er} avril 2026.

Le mandat n'a pas pour objet d'évaluer la mise en application des documents de gouvernance mais plutôt d'en évaluer leur conception.

L'audit porte sur l'encadrement en vigueur le 19 juin 2026.

Cette mission a été réalisée conformément aux Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001). Nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité aux exigences légales.

Le présent rapport a été achevé le 3 juillet 2026.

Objectif et critères d'évaluation

La présente mission vise à évaluer si les documents de gouvernance financière de la Ville de Lévis sont conformes aux exigences légales et aux bonnes pratiques reconnues pour encadrer l'exercice du pouvoir démocratique et favoriser :

- l'intégrité et la prévention des risques éthiques;
- la performance financière.

Les deux critères d'évaluation retenus pour cet audit sont les suivants :

Critère d'audit pour les codes d'éthique et de déontologie : Les codes applicables aux élus, aux membres du personnel de cabinet et au personnel municipal sont conformes aux exigences légales et aux bonnes pratiques reconnues. Ils constituent un cadre clair, complet et efficace pour guider les décisions et les comportements attendus, prévenir les risques éthiques.

Critère d'audit pour le cadre de gestion financière: Les règlements, politiques financières et la planification stratégique mis en place par la Ville constituent un cadre formalisé conforme aux exigences légales ainsi qu'aux bonnes pratiques reconnues pour encadrer efficacement l'exercice du pouvoir municipal.

a) Règlements de délégation des pouvoirs financiers :

- respectent les dispositions de la *Charte de la Ville de Lévis* et de la LCV;
- définissent clairement les compétences déléguées et encadrent leur exercice par des modalités et des conditions appropriées;
- accordent une latitude opérationnelle suffisante pour assurer l'efficacité administrative, tout en demeurant proportionnées aux besoins réels de l'organisation et aux risques associés.

b) Politiques financières et plan stratégique :

Elles définissent clairement les orientations, principes directeurs, rôles et responsabilités nécessaires à l'imputabilité, et précisent les règles et critères de décisions relatifs à la gestion des ressources de la Ville.

c) Politique de reddition de comptes :

Elle assure une reddition conforme aux exigences légales, fournit une information pertinente, synthétique et orientée vers les enjeux stratégiques, avec justification des écarts significatifs, permettant aux élus d'exercer efficacement leur rôle de surveillance quant à la gestion financière, l'utilisation des ressources et à l'exercice des pouvoirs délégués.

Annexe II - Rôles et responsabilités

Voici les principaux responsables de la gouvernance de la Ville de Lévis.

Directeur général (DG) :

Le DG a autorité sur tous les fonctionnaires et employés de la municipalité. Il est responsable de :

- ✓ Assurer les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires, employées et employés de la municipalité;
- ✓ Planifier, organiser, diriger et contrôler l'ensemble des activités;
- ✓ Préparer le budget, le programme d'immobilisations, les plans, programmes et projets de la municipalité et les soumettre au conseil, au comité exécutif ou à une commission, selon le cas;
- ✓ Soumettre au conseil, au comité exécutif ou à une commission, selon le cas, ses observations et recommandations concernant les plaintes, les réclamations ou les projets de règlements;
- ✓ Faire rapport au conseil, au comité exécutif ou à une commission, selon le cas, sur tout sujet qu'elle ou il juge pertinent pour la saine administration de la municipalité et le bien-être des citoyennes et des citoyens;
- ✓ Donner son avis aux séances du conseil et aux réunions du comité exécutif et des commissions, sans cependant avoir le droit de voter (avec la permission de la présidente ou du président);
- ✓ Veiller, sous réserve des pouvoirs de la mairesse ou du maire, à l'exécution des règlements de la municipalité et des décisions du conseil, notamment à l'emploi des fonds qui ont été votés;
- ✓ Recommande au conseil municipal, après consultation des parties prenantes, le contenu des différents codes d'éthique et de déontologie en vigueur au sein de la municipalité;
- ✓ Inspire les valeurs organisationnelles et la culture éthique de l'administration municipale et veille à ce que le personnel y adhère et respecte le code d'éthique et de déontologie applicable.

Trésorier :

- ✓ Percevoir et assurer la garde de tous les deniers de la municipalité, notamment des taxes, et les déposer dans un établissement financier que peut désigner le conseil;
- ✓ Signer, conjointement avec la mairesse ou le maire, tous les chèques produits par la municipalité et les titres consentis par elle;
- ✓ Tenir les livres de comptes dans lesquels sont inscrites toutes les recettes et dépenses de la municipalité;
- ✓ Dresser le rapport financier annuel de la municipalité et tout autre état financier requis par la loi;
- ✓ Assure une reddition de comptes et une production de l'information financière conforme à la volonté du conseil et à la loi. De plus, elle doit, de concert avec la direction générale, s'assurer de mettre en place des contrôles adéquats pour garantir le respect du règlement relatif au contrôle et au suivi budgétaires par les fonctionnaires et employés municipaux.

Greffière :

- ✓ Assurer la garde des archives, livres, plans, cartes et autres documents appartenant à la municipalité ou qui sont produits, déposés et conservés dans le bureau de la municipalité (CMQ, art. 199);
- ✓ Certifier l'authenticité des copies des documents de la municipalité remises à des tiers (CMQ, art. 202);
- ✓ Assister aux séances du conseil et dresse le procès-verbal de tous ses actes et délibérations consignés dans un registre appelé « Livre des délibérations » (CMQ, art. 201);
- ✓ Tenir un répertoire, par ordre chronologique, des rapports, procès-verbaux, actes, rôles d'évaluation ou de perception, jugements et ordonnances ou tous autres documents mis en sa possession (CMQ, art. 207);
- ✓ Appuyer la direction générale dans l'élaboration du contenu des différents codes d'éthique de la municipalité et peut contribuer à la sensibilisation et à la formation du personnel municipal à l'égard de son code d'éthique et de déontologie et/ou au suivi du respect de ce code.

Responsables d'activités budgétaires

Le processus budgétaire fait intervenir l'ensemble des services de la municipalité en ce qui concerne la définition des objectifs, l'élaboration du budget et la collecte de données.

Les responsables d'activités budgétaires (responsables des services) fournissent l'information nécessaire à l'établissement des prévisions et au suivi budgétaire. Dans le cadre de leurs activités, ils sont tenus de respecter la réglementation municipale et, conséquemment, d'effectuer un suivi régulier de leur budget et de justifier tout écart budgétaire constaté.

Conseil municipal

Veille à la saine administration de la municipalité en prenant des décisions sur les orientations, les priorités et les finances de celle-ci, notamment en adoptant différents règlements et résolutions relatifs à l'administration de la municipalité, dont ceux concernant le budget de la municipalité, le programme triennal d'immobilisations, les politiques et les différents codes d'éthique et déontologie (membre du conseil municipal, personnel de cabinet et personnel municipal).

S'engage à respecter le code d'éthique et de déontologie des membres du conseil de la municipalité et veille à ce que le personnel de cabinet respecte le code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable.

Responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugés valables dans les circonstances.

La vérificatrice générale de la Ville de Lévis applique les normes canadiennes de gestion de la qualité (NCGQ 1 et NCGQ 2) présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ainsi, elle conçoit et maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables, et veille au bon fonctionnement de ce système. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

La vérificatrice générale confirme qu'elle respecte pleinement les exigences d'indépendance et d'objectivité établies par l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Annexe III – Remerciements aux experts consultés

Dans le cadre de cette mission d’audit, nous avons sollicité l’appui d’experts à diverses étapes de nos travaux. Nous leur exprimons notre gratitude pour leur soutien et nous les remercions sincèrement. Le lecteur trouvera ci-après le profil des principaux experts consultés.

Monsieur Yves Boisvert, PhD

Professeur titulaire en éthique et intégrité du service public à l’École nationale d’administration publique (ENAP), titulaire d’un doctorat en science politique et d’un postdoctorat en éthique publique.

Me Marc Lalonde

Avocat pratiquant en droit municipal au sein du cabinet Bélanger Sauvé.



 **Lévis**

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

Exigences spécifiées à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* pour les subventions de 250 000 \$ ou plus

Audit de performance

CHAPITRE 4



Lévis

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL

4

Exigences spécifiées à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* pour les subventions de 250 000 \$ ou plus

Audit de performance

Table des matières

Contexte et exigences spécifiées	144
Objectifs de la mission	145
Portée	145
Responsabilité de la direction des finances et de la trésorerie de la Ville de Lévis	146
Responsabilités de la direction des organismes subventionnés et de leur auditeur (vérificateur) externe	146
Responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis	147
Travaux effectués	147
Indépendance et contrôle qualité	148
Opinion	148
Commentaires de la direction générale	148

Contexte et exigences spécifiées

L'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) énumère les exigences suivantes à l'égard, d'une part, des personnes morales qui bénéficient d'une subvention annuelle et, d'autre part, de l'auditeur externe qui a délivré un rapport d'audit sur leurs états financiers :

« Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 250 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 250 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

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

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

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

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

Dans le présent rapport, le terme « organisme » est utilisé pour désigner les personnes morales assujetties à la LCV.

L'audit des états financiers requis par la LCV fournit une reddition de qualité de la part des organismes assujettis. Le regard indépendant et objectif des auditeurs externes est essentiel pour assurer l'intégrité de l'information.

Objectifs de la mission

Nous avons réalisé une mission d'assurance raisonnable de la conformité aux exigences spécifiées à l'article 107.9 de la LCV.

Les objectifs de la mission étaient, d'une part, de s'assurer que les personnes morales ayant obtenu des subventions annuelles de 250 000 \$ ou plus au cours de leurs exercices financiers terminés en 2025 et leur vérificateur externe se sont conformés aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et, d'autre part, de déterminer si des travaux de vérification additionnelle étaient nécessaires.

Portée

Aux fins de nos travaux, un organisme est considéré comme assujéti à l'article 107.9 de la LCV lorsqu'une subvention de 250 000 \$ ou plus lui est accordée pour chacun de ses exercices financiers terminés au cours de l'année 2025.

Le terme « subvention » n'étant pas précisément défini dans le *Manuel de comptabilité pour le secteur public de CPA Canada* ni dans le *Manuel de présentation de l'information financière municipale* (MPIFM), nous avons utilisé, pour le définir, les critères de paiements de transfert établis dans la norme SP 3410 du *Manuel de comptabilité pour le secteur public* de CPA Canada :

« Les paiements de transferts sont des transferts d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles par un gouvernement à un particulier, à une organisation ou à un autre gouvernement, au titre desquels le gouvernement cédant :

- Ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie, comme dans le cas d'une opération d'achat / de vente ou d'une autre opération d'échange;
- Ne s'attend pas à être remboursé ultérieurement, comme dans le cas d'un prêt;
- Ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct, comme dans le cas d'un placement. »

Le MPIFM exige que la plupart des crédits pour taxes soient comptabilisés à titre de subventions. En conséquence, les crédits pour taxes sont inclus dans la portée des subventions, même si aucun transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisation n'est en cause.

L'audit de 2025 couvre les personnes morales présentées au tableau suivant, selon la liste établie par la direction des finances et de la trésorerie de la Ville de Lévis.

Tableau 1 : Liste des organismes subventionnés assujettis à l'article 107.9 de la LCV

		Subvention versée au cours de l'exercice (dollars)
Organismes	Fin d'exercice	2025
Alliance-Jeunesse Chutes-de-la-Chaudière	31 mars	338 315
Centre aide et prévention jeunesse de Lévis	31 mars	680 763
Centre socio-culturel et sportif St-Étienne Inc.	31 mai	257 813
Collège de Lévis	30 juin	2 500 000
Diffusion culturelle de Lévis	31 décembre	576 531
Maison de soins palliatifs du Littoral	30 juin	257 000
Mon Quartier de Lévis	31 décembre	439 263
Patro de Lévis	31 décembre	403 917

Responsabilité de la direction des finances et de la trésorerie de la Ville de Lévis

La direction des finances et de la trésorerie de la Ville de Lévis est responsable de fournir la liste des organismes auxquels des sommes répondant à la définition de subvention annuelle décrite précédemment à la section « Portée » ont été versées ou octroyées. Elle est aussi responsable de maintenir le système de contrôle interne pour s'assurer que la liste est complète et exacte aux fins de cet audit.

La direction des finances et de la trésorerie de la Ville de Lévis est responsable de transmettre à la vérificatrice générale toutes les informations dont elle a connaissance et qui sont pertinentes eu égard à la mission.

Responsabilités de la direction des organismes subventionnés et de leur auditeur (vérificateur) externe

La direction des organismes subventionnés et de leur vérificateur externe sont responsables de la conformité aux exigences spécifiées.

Responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sous forme d'assurance raisonnable sur la conformité des organismes et de leur vérificateur externe aux exigences spécifiées, sur la base des éléments probants obtenus. Nous avons effectué notre mission d'assurance raisonnable conformément aux normes canadiennes de missions de certification (NCMC) - Missions d'appréciation directe (NCMC 3001) et Missions d'appréciation directe visant la délivrance d'un rapport sur la conformité (NCMC 3531). Ces normes requièrent que nous planifions et réalisons la mission de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les responsables se sont conformés, dans tous les aspects importants, aux exigences spécifiées.

L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'une mission réalisée conformément aux normes permettra de toujours détecter tout cas important de non-conformité aux exigences spécifiées qui pourrait exister. Les cas de non-conformité peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs, et ils sont considérés comme importants lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, ils puissent influencer sur les décisions des utilisateurs de notre rapport. Une mission d'assurance raisonnable visant la délivrance d'un rapport sur la conformité implique la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants concernant la conformité aux exigences spécifiées. La nature, le calendrier et l'étendue des procédures choisies relèvent de notre jugement professionnel, et notamment de notre évaluation des risques de non-conformité importante, que celle-ci résulte de fraudes ou d'erreurs.

La mission a porté sur les exercices financiers des organismes se terminant au cours de l'année 2025. Nos travaux d'audit ont pris fin le 22 mai 2026.

Travaux effectués

Nos travaux ont consisté à :

- obtenir de la direction des finances et de la trésorerie de la Ville la liste des organismes assujettis à l'article 107.9 de la LCV;
- obtenir la documentation du vérificateur externe de chacun des organismes dont l'exercice financier se termine en 2025 à savoir :
 - les états financiers annuels ainsi que son rapport sur ces états financiers;
 - tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de ces organismes.
- évaluer, à la lumière de cette documentation, si une vérification additionnelle était nécessaire de notre part. À cette fin, nous avons entre autres tenu compte de l'importance des frais d'administration par rapport aux dépenses de livraison de leurs programmes.

Il est important de préciser que nous n'avons effectué aucune vérification des comptes ou documents des organismes concernés quant à l'utilisation appropriée des subventions provenant de la Ville de Lévis.

À la suite de notre évaluation, nous avons contacté la direction de l'organisme Le Patro de Lévis Inc. et son auditeur externe pour discuter de l'allocation des dépenses au titre de dépenses d'administration.

Les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion.

Indépendance et contrôle qualité

Nous nous sommes conformés aux règles et au code de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable et se rapportant aux missions de certification, qui sont publiés par les différents organismes professionnels comptables, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

La Vérificatrice générale applique les Normes canadiennes de gestion de la qualité (NCGQ 1 et 2) du Manuel de CPA Canada – Certification. Ainsi, elle conçoit et maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des procédures internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables, et veille au bon fonctionnement de ce système. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Opinion

À notre avis, les responsables concernés se sont conformés, dans tous les aspects importants, aux exigences spécifiées à l'article 107.9 de la LCV pour les organismes qui ont obtenu des subventions au cours de leur exercice financier terminé en 2025. Les états financiers des organismes ont tous fait l'objet d'un audit par un auditeur indépendant, et les rapports résumant leurs constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants des organismes nous ont été remis.

À la suite de l'examen de ces documents, aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

Nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité aux exigences spécifiées.

Commentaires de la direction générale

La direction générale de la Ville de Lévis accueille positivement l'avis de conformité à l'article 107.9 de la LCV pour les organismes qui ont obtenu des subventions au cours de leur exercice financier terminé en 2025. Les états financiers des organismes ont tous fait l'objet d'un examen interne par un auditeur indépendant de la direction des finances et de la trésorerie.



 **Lévis**

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

Relevé des dépenses d'opération

du bureau de la vérificatrice générale

CHAPITRE 5



Lévis

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL

Bureau de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis

Relevé des dépenses d'opérations
Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2025

Accompagné du rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil municipal,

Opinion

Nous avons effectué l'audit du relevé des dépenses d'opérations (informations financières) du Bureau de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis pour l'exercice terminé le 31 décembre 2025, ainsi que la note complémentaire, y compris le résumé des principales méthodes comptables.

À notre avis, les informations financières ci-jointes ont été préparées, dans tous leurs aspects significatifs, conformément aux méthodes comptables décrites à la note 1.

Fondement de l'opinion

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

Autre point - Restriction à l'utilisation

Les informations financières ont été préparées afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que les informations financières ne puissent se prêter à un usage autre.

Responsabilités de la direction et des responsables de la gouvernance à l'égard des informations financières

La direction du Bureau de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis est responsable de la préparation des informations financières conformément aux méthodes comptables décrites à la note 1 ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière du Bureau de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis.

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des informations financières

Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières prises dans leur ensemble sont exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs des informations financières prennent en se fondant sur celles-ci.

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

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

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



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

Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada

Le 20 avril 2026

¹ CPA auditrice, permis de comptabilité publique n° A125052

BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE LA VILLE DE LÉVIS

Relevé des dépenses d'opérations (en dollars)

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2025

	Budget	Dépenses	
		2025	2024
Ressources humaines :			
Internes	581 000 \$	524 630 \$	389 919 \$
Externes	505 427	40 772	94 220
	1 086 427	565 402	484 139
Dépenses d'opérations	20 000	13 979	7 966
Total :	1 106 427 \$	579 381 \$	492 105 \$

Note complémentaire

Note 1. Principales méthodes comptables

Le relevé des dépenses d'opérations du Bureau de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis est préparé et établi conformément aux normes comptables pour le secteur public au Canada. Il répond également aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (LCV) du Québec.

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

Les dépenses d'opérations ne comprennent que celles qui ont été directement engagées par la vérificatrice générale de la Ville de Lévis.

Le budget inclut les crédits budgétaires de 533 181 \$ accordés au Bureau de la vérificatrice générale de la Ville de Lévis qui n'avaient pas encore été utilisés au 1^{er} janvier 2025. Les crédits budgétaires accordés à la vérificatrice générale selon l'article 107.5 de la LCV sont octroyés de façon permanente. Le report des crédits budgétaires non utilisés a été confirmé par la résolution du conseil de la Ville de Lévis tenue le 26 juin 2018 (CV-2018-04-59). Ces crédits proviennent de l'excédent de fonctionnement non affecté.

Déclaration Je déclare que les informations contenues dans ce rapport correspondent à la situation telle qu'elle se présentait le 24 février 2026.

La vérificatrice générale,

[original SIGNÉ par la vérificatrice générale de Lévis]

Francine Tessier, CPA auditrice



 **Lévis** | **VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

