

Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013

COMMUNIQUÉ DE PRESSE



COMMUNIQUÉ DE PRESSE
Pour diffusion immédiate

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL
PUBLIE SON CINQUIÈME RAPPORT ANNUEL

Montréal, le 17 juin 2014 – Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), le vérificateur général de la Ville de Montréal, M. Jacques Bergeron, a transmis au maire, M. Denis Coderre, son cinquième rapport annuel portant sur l'année 2013, le 12 juin 2014. Comme prévu, le maire a déposé le rapport à la séance du conseil municipal tenue hier après-midi et en fera de même lors de la séance du conseil d'agglomération du 19 juin prochain.

L'obligation première du vérificateur général est l'audit des états financiers de la Ville et des organismes qu'elle contrôle ou compris dans son périmètre comptable. Par ailleurs, les obligations du vérificateur général comportent également l'audit de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et l'audit de l'optimisation des ressources, ce qui comprend l'audit des technologies de l'information.

Le rapport annuel du vérificateur général pour l'année 2013 est disponible sur son site Internet à l'adresse suivante : bvgmtl.ca. Nous présentons ci-après certains faits saillants de ce rapport qui compte notamment 11 missions d'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information.

FAITS SAILLANTS

[Suivi des recommandations des années antérieures](#)
(section 5.1)

Le pourcentage des recommandations du Bureau du vérificateur général (BVG) qui ont fait l'objet de mesures concrètes est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services et les arrondissements appliquent promptement les recommandations.

Au cours de l'année 2013, la Direction générale de la Ville a établi de nouvelles cibles de performance pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le BVG. Ainsi, les unités d'affaires seront dorénavant évaluées en fonction des cibles de performance suivantes :

- **70 %** des recommandations formulées devront être **réglées** au terme de la première année suivant leur publication;
- **90 %** des recommandations formulées devront être **réglées** au terme de la deuxième année suivant leur publication.

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2012, celles dont le statut est considéré comme « réglé » représentent une proportion de seulement 43 % par rapport à la cible de performance annuelle de 70 % fixée par l'administration municipale.

Par ailleurs, le suivi des 40 recommandations majeures émises de 2005 à 2010 et non réglées à la satisfaction du vérificateur, au 31 mars 2012, fait état d'un portrait similaire à l'an passé. Ainsi, aucune progression n'a été observée, entre autres, pour les recommandations non réglées qui demeurent au nombre de 26.

Surveillance de la qualité de l'air intérieur des bâtiments municipaux (section 5.2)

La Ville de Montréal est propriétaire d'un parc immobilier de grande importance, soit 1 338 bâtiments, desservant tant les citoyens montréalais que les employés municipaux. On y retrouve, entre autres, les types de bâtiments suivants :

- Centres sportifs et de loisirs;
- Centres communautaires;
- Bureaux administratifs;
- Ateliers municipaux;
- Postes de police et casernes de pompiers.

En matière de qualité de l'air intérieur, les causes courantes des problèmes relevés sont les suivantes :

- Inadéquation des paramètres dits de confort (p. ex. une température trop chaude ou trop froide, un taux d'humidité trop élevé ou trop bas, un taux de concentration de dioxyde de carbone [CO₂]¹ hors norme);

¹ Ce gaz est une composante naturelle de l'atmosphère qui est notamment produit par la respiration humaine. L'apport d'air extérieur est nécessaire pour diminuer la concentration de celui-ci.

- Présence de contaminants biologiques et chimiques dans l'air intérieur (p. ex. des substances chimiques, des poussières, des moisissures ou des champignons, des bactéries, du gaz, des vapeurs, des odeurs, des matériaux et des équipements à forte émission de composés organiques volatils [COV]² dans l'air);
- Mauvais entretien (p. ex. des filtres en mauvais état) et/ou fonctionnement inadéquat des systèmes de chauffage et de ventilation causant notamment un apport d'air neuf insuffisant ou l'infiltration d'un air vicié.

Il n'existe pas de loi ou de règlement portant spécifiquement sur la qualité de l'air intérieur. Par contre, diverses sources législatives de normalisation dictent les responsabilités et les obligations applicables.

L'objectif de l'audit était de s'enquérir de l'existence et de la mise en œuvre d'un programme d'entretien préventif (PEP) des systèmes de chauffage, ventilation et conditionnement de l'air (CVCA³). Nous avons réalisé cet audit auprès du Service de concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM) et de deux arrondissements.

Nous avons tout d'abord voulu obtenir l'assurance que la Ville dispose d'un inventaire complet et à jour des bâtiments qui sont sous sa responsabilité ainsi que des composantes liées à l'air. Or, nous avons constaté que l'unité administrative responsable de la mise à jour en continu de l'inventaire des bâtiments appartenant à la Ville n'avait prévu aucun mécanisme de communication formalisé pour que les unités d'affaires de la Ville l'avisent des changements. En ce qui concerne l'inventaire des 5 200 composantes des systèmes de CVCA présentes dans la base de données, nous avons également constaté qu'il n'est pas complet et à jour.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les dispositions nécessaires pour qu'un mécanisme formalisé soit instauré pour mettre à jour l'inventaire des bâtiments et de leurs composantes.

² Composés organiques volatils pouvant être libérés dans l'air intérieur, notamment par des matériaux de construction, des produits d'entretien, des meubles, etc. Certains COV sont toxiques, mais seulement à des concentrations élevées dans l'air.

³ L'abrégé CVCA (chauffage, ventilation et conditionnement de l'air) regroupe un ensemble de systèmes liés à l'air qui ont pour but d'assurer aux usagers des conditions d'hygiène et de sécurité ainsi qu'un certain niveau de confort.

Nous avons également constaté que les PEP ne couvrent pas l'ensemble des composantes des systèmes de CVCA devant faire l'objet d'un entretien, mais également qu'ils sont incomplets et non à jour en ce qui a trait aux activités et aux tâches d'entretien ainsi qu'aux temps standards de réalisation des entretiens. Il est démontré que l'absence de PEP ou un entretien inadéquat des systèmes de CVCA réduisent leur rendement, mais peuvent également influencer négativement sur le bien-être des occupants des immeubles.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les dispositions nécessaires pour mettre à jour le contenu des PEP afin que les bâtiments et leurs composantes bénéficient d'un PEP complet et conforme aux exigences de la Ville ainsi qu'aux normes de l'industrie.

De plus, le manque de fiabilité des informations contenues dans le système d'information permettant de produire les PEP rend difficile la génération d'un portrait fiable illustrant le taux réel de mise en œuvre des PEP.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les dispositions nécessaires pour améliorer la fiabilité des informations intégrées dans le système d'information et de pouvoir optimiser son utilisation.

Concernant l'entretien des tours de refroidissement à l'eau, il doit être effectué adéquatement pour éviter l'éclosion de bactéries nocives pour la santé, notamment la bactérie *Legionella pneumophila*. On se souvient des événements survenus à Québec en juillet 2012, alors que 181 personnes ont été contaminées par la bactérie *Legionella pneumophila* propagée par une tour de refroidissement à l'eau, parmi lesquelles 14 en sont décédées.

Nous avons constaté que plusieurs tours de refroidissement à l'eau n'étaient pas associées à un PEP. De plus, certains PEP en place concernant ce type d'équipement ne prévoyaient pas la réalisation d'analyses bactériologiques de l'eau y circulant afin de détecter la présence de bactéries.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les mesures nécessaires afin que toutes les tours de refroidissement à l'eau soient liées à un PEP particularisé.

Gestion des licences d'utilisation des logiciels (Service des technologies de l'information) (section 5.3)

La *Loi sur le droit d'auteur* du Canada vise à protéger la propriété intellectuelle d'œuvres et fait en sorte que, notamment en matière de programmes d'ordinateur, on ne puisse copier, transmettre, télécharger ou utiliser une œuvre sans la permission de l'auteur ou de son propriétaire. Toutes les applications non conçues à l'interne nécessitent l'acquisition d'une licence logicielle auprès d'un fournisseur.

Notre motivation à entreprendre cet audit résulte principalement du fait que, au cours des années 2009 à 2012, trois audits de fournisseurs de logiciels ont entraîné à la Ville des frais pour non-conformité de plus de 2,7 M\$ à titre de régularisation des droits d'utilisation des licences logicielles.

Précisons qu'aux fins de notre audit, les logiciels corporatifs comprennent toutes les applications installées sur un serveur central auxquelles on accède à partir d'un poste de travail à l'aide d'un code d'utilisateur, alors que les logiciels commerciaux comprennent tous les types de licences généralement associées à un poste de travail en particulier.

Notre mission d'audit avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le cadre de contrôle en place permet de s'assurer que les droits d'utilisation des licences logicielles des divers fournisseurs sont respectés et que les contrats conclus avec ces derniers sont établis en fonction des besoins, et ce, aux meilleures conditions.

Nos constatations nous amènent à conclure, d'une part, que la Ville s'expose au risque d'encourir de nouveau des frais significatifs de non-conformité des droits d'utilisation des licences logicielles et de voir son image de marque ainsi entachée.

Cette situation s'explique par les lacunes que comporte le cadre de contrôle actuel, et ce, plus particulièrement pour les logiciels commerciaux. En effet, il n'existe pas de mécanisme centralisé de l'information des licences détenues et utilisées, afin d'effectuer, à l'échelle de la Ville, le suivi de la conformité de ces droits. En vertu de la directive « Droit d'auteur en matière de programme d'ordinateur », toutes les unités administratives sont responsables de la gestion des licences logicielles, mais, au bout du compte, aucune d'entre elles n'est véritablement imputable du respect du droit d'auteur. En outre, aucun rapport global sur le suivi de la conformité n'est produit systématiquement et il n'existe pas de processus de reddition de comptes formel en cette matière. Enfin, bien que le Service des technologies de l'information (STI) déploie le verrouillage des postes de travail afin de faciliter ou de

régulariser la conformité des licences logicielles commerciales, l'efficacité de cette mesure est mitigée étant donné qu'environ 3 800 postes, soit 22 % du parc des postes de la Ville, échappent à son autorité.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les mesures nécessaires pour amender la directive « Droit d'auteur en matière de programme d'ordinateur » et tout autre encadrement pertinent, s'il y a lieu, de manière à ce que le Service des technologies de l'information :

- **soit désigné comme responsable corporatif du suivi de la conformité du droit d'utilisation des licences logicielles pour l'ensemble de la Ville;**
- **soit investi de l'autorité suffisante à l'exercice de cette responsabilité, notamment quant à l'obtention auprès des unités d'affaires de l'information appropriée à cette fin;**
- **dispose des moyens nécessaires pour obtenir et valider l'information requise au suivi de cette conformité;**

et ce, afin qu'il puisse effectuer une reddition de comptes à la Direction générale concernant le respect du droit d'auteur en matière de programmes d'ordinateur à l'échelle de la Ville, selon une fréquence et un format à être établis.

D'autre part, nos constatations nous amènent à conclure que la Ville s'expose au risque de ne pas être en mesure d'agir efficacement sur l'une ou l'autre des variables qui conditionnent l'optimisation de ses contrats de licences logicielles, soit leur prix et le nombre utilisé.

En effet, les lacunes susmentionnées du cadre de contrôle actuel entravent également l'optimisation des contrats de licences logicielles. Par exemple, en l'absence d'un portrait global de l'inventaire des licences, la Ville ne dispose pas de l'information requise pour rationaliser l'utilisation des licences logicielles, et son pouvoir de négociation face à ses fournisseurs est amoindri. À ces lacunes s'ajoute, entre autres, le fait qu'il n'y a pas de formalisation de stratégies périodiques d'acquisition pour l'ensemble des produits logiciels au regard des besoins, des produits et des opportunités, notamment en ce qui a trait aux logiciels commerciaux. En outre, il n'y a pas de responsable désigné pour chaque fournisseur, plus particulièrement pour les logiciels corporatifs, atténuant du coup le pouvoir de négociation de la Ville.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville :

- **évalue la possibilité, au moyen d'une analyse coût-avantage, d'appliquer les principes suivants afin d'optimiser les contrats de licences logicielles :**
 - **formalisation de stratégies périodiques centralisées d'acquisition,**
 - **désignation d'un responsable pour chaque fournisseur;**
- **détermine, le cas échéant, les modifications requises aux divers processus et de les implanter.**

Sécurité des réseaux sans fil (section 5.4)

L'essor des équipements de communication et d'informatique nomades est à l'origine de l'omniprésence des réseaux sans fil. Ces réseaux permettent de connecter toutes sortes d'équipements (p. ex. des ordinateurs portables, des tablettes électroniques, des téléphones intelligents) à des réseaux corporatifs tels que celui de la Ville de Montréal. Le sans-fil est souvent vulnérable à des attaques de personnes malveillantes qui tentent d'accéder à des renseignements confidentiels sans qu'elles soient obligées d'être physiquement présentes au sein de l'entreprise.

Notre mission d'audit visait à déterminer si les contrôles mis en place permettent que seuls les réseaux sans fil dûment autorisés soient présents à la Ville et que leurs mécanismes de sécurité empêchent les accès illicites au réseau corporatif de la Ville.

Bien que nos constatations nous amènent à conclure que, globalement, les réseaux sans fil sont adéquatement protégés, la Ville encourt le risque que des personnes malveillantes accèdent à de l'information confidentielle en profitant de la sécurité inadéquate de certains réseaux sans fil.

En effet, l'absence d'un processus de détection des réseaux sans fil non autorisés a permis, d'une part, l'installation de quelques points d'accès sans fil potentiellement interdits, dont certains sont cachés. D'autre part, certains points d'accès sans fil non sécurisés ou utilisant des protocoles de sécurité non robustes ne répondent pas aux exigences de sécurité de la Ville.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville :

- **mette en place un processus récurrent de détection des réseaux sans fil non autorisés et, le cas échéant, qu'elle prenne les actions correctives nécessaires pour les supprimer;**
- **s'assure que tous les points d'accès sans fil sont configurés avec un protocole de sécurité robuste;**
- **s'assure que les équipements des réseaux sans fil utilisent uniquement les protocoles de sécurité les plus robustes.**

Tests d'intrusion logique (section 5.5)

Dans l'optique d'obtenir un niveau de confiance raisonnable quant à la qualité des contrôles en place pour réduire, à un niveau acceptable, les risques d'attaque des systèmes d'information de certaines unités d'affaires de la Ville et d'organismes contrôlés par celle-ci, nous avons poursuivi au cours de 2013 un programme entrepris en 2012 pour réaliser des missions de tests d'intrusion logique. Ce programme se poursuit en 2014.

Le principal objectif de ces missions est de mettre à l'épreuve la sécurité d'environnements informatiques jugés critiques pour qualifier leur résistance à un certain niveau d'attaques provenant tant de l'externe que de l'interne.

Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne pouvons divulguer les résultats de nos tests d'intrusion logique qui ont été effectués en 2013. Par ailleurs, soulignons que les déficiences que nous avons constatées ont fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.

Projet M-IRIS (section 5.6)

L'implantation du progiciel M-IRIS (Montréal – Inscription et recherche de l'information sur la sécurité) résulte de la volonté du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) d'améliorer l'efficacité de ses opérations policières. En remplaçant plusieurs applications informatiques indépendantes par un système intégré de données, on devrait permettre une plus grande convivialité pour les policiers, un accès plus rapide aux données les plus récentes et le croisement d'informations qui permettraient de mieux cibler les activités de prévention et le déploiement des effectifs.

Le progiciel M-IRIS comporte différents modules dont l'implantation s'échelonne jusqu'à la fin de l'année 2016. De façon conceptuelle, son objectif est de permettre dans un premier temps aux patrouilleurs de compléter, à partir du véhicule, les informations nécessaires pour documenter un événement. Puis, selon certains critères, l'information concernant un événement peut faire l'objet d'une enquête. Le dossier peut ensuite être enrichi de façon à pouvoir être soumis aux cours de justice visées. L'information provenant des événements et des rapports de citoyens devient aussi l'intrant à différentes analyses qui permettent au SPVM d'orienter ses actions à court et à moyen terme. Il va de soi que le progiciel M-IRIS revêt une importance stratégique sur l'efficacité des opérations du SPVM.

Notre mission d'audit consistait à s'assurer que le projet M-IRIS fait l'objet d'une gouvernance appropriée et que la Ville a mis en place les pratiques de gestion qui en garantissent l'efficacité et l'efficience.

Un rapport détaillé des résultats de notre audit a été adressé au SPVM et au Service des technologies de l'information qui a été mandaté pour gérer l'implantation du progiciel M-IRIS. Ce rapport, qui fait état de faiblesses significatives et préoccupantes, demeure confidentiel étant donné la sensibilité des informations qu'il contient en matière de sécurité publique. Par ailleurs, soulignons que les commentaires obtenus de la part du SPVM et du Service des technologies de l'information témoignent de leur accord avec le contenu de notre rapport d'audit et les recommandations que nous proposons.

[Inspection des aliments en vertu de l'entente avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec \(MAPAQ\) et projets pilotes de cuisine de rue](#) (section 5.7)

Depuis le 1^{er} janvier 2002, la Ville a la responsabilité de l'inspection des aliments sur le territoire montréalais. Une entente a été conclue avec le MAPAQ désignant la Ville à titre de mandataire en ce qui a trait à l'inspection des aliments en contrepartie d'une compensation financière de 4,1 M\$ pour les années 2011 et 2012.

L'inspection alimentaire couvre les activités de restauration, de vente au détail des aliments, de transformation, de distribution et d'entreposage de ceux-ci. Le secteur alimentaire comptait plus de 15 300 établissements en 2012 et fait l'objet d'un encadrement rigoureux en matière d'hygiène et de salubrité. De plus, la venue des véhicules de cuisine de rue augmente le nombre d'établissements à inspecter.

Notre audit s'est déroulé en deux volets. Premièrement, nous voulions nous assurer que la Ville a mis correctement en œuvre les programmes d'inspection exigés dans l'entente avec le MAPAQ. Deuxièmement, nous voulions nous assurer que l'octroi des permis d'occupation des véhicules de cuisine de rue respectait la loi et la réglementation en vigueur et que ceux-ci étaient effectivement inspectés au même titre que les établissements fixes.

Nous avons premièrement constaté que les budgets accordés pour la rémunération des inspecteurs ne sont pas pleinement dépensés en raison de postes vacants. Ainsi, plusieurs postes d'inspecteur ne sont pas pourvus, et ce, depuis au moins 2010. Cette situation entraîne donc des retards dans la réalisation du nombre d'inspections prévues. Au 4 janvier 2013, 2 754 établissements étaient touchés par des retards d'inspection, dont 467 de ceux-ci possédaient une priorité 1. Nous avons également constaté que les descriptifs d'emploi actuels ne correspondent pas aux tâches devant être réellement effectuées par les inspecteurs et les conseillers scientifiques.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville remédie à cette situation le plus rapidement possible en pourvoyant les postes vacants et qu'elle prenne toutes les dispositions requises pour atténuer, durant l'année, la vacance non prévue de postes au sein de ses ressources afin d'être en mesure de respecter les obligations initiales incluses dans l'entente avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. La Ville doit également actualiser les descriptifs d'emploi des postes de conseiller scientifique et d'inspecteur des aliments afin que ceux-ci reflètent les tâches réalisées et tiennent compte des habiletés attendues pour l'utilisation des outils informatiques requis.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure que la planification des inspections priorise les établissements touchés par des retards d'inspection, afin de satisfaire aux exigences du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec relatives à la fréquence des inspections.

Nous avons constaté des retards dans la mise à jour de la liste des établissements actifs qui est maintenue à l'aide d'un système d'information (système d'inspection des aliments de Montréal). De plus, l'information reçue des arrondissements à cet effet est souvent incomplète. Cette situation est problématique pour certains secteurs de l'alimentation, notamment celui de la restauration où le statut des établissements change couramment et rapidement (ouverture, fermeture, changement de vocation, nouveau propriétaire, etc.).

Cette situation est également problématique, car elle ne facilite pas une planification éclairée pour détecter rapidement les établissements délinquants.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville produise une directive destinée aux arrondissements et aux villes liées qui précisera les renseignements et les délais requis. La Ville devra prendre tous les moyens nécessaires pour conserver à jour la liste des établissements actifs.

L'arrondissement de Ville-Marie a émis deux permis d'occupation du domaine public (sur un échantillon de dix) à des exploitants qui n'avaient pas obtenu au préalable de permis de restauration et de vente au détail du MAPAQ, condition essentielle pour la délivrance du permis d'exploitation. Nous n'avons pas obtenu l'évidence qu'un suivi avait subséquemment été effectué par l'arrondissement auprès des deux requérants pour s'assurer qu'ils avaient effectivement obtenu le permis du MAPAQ.

Recommandation

Nous recommandons que l'arrondissement de Ville-Marie exige l'obtention préalable du permis du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec avant d'accorder le permis d'occupation du domaine public pour un véhicule de cuisine de rue, conformément au cadre normatif réglementaire.

De plus, des écarts entre les menus approuvés par l'arrondissement lors du choix des exploitants de cuisine de rue et les aliments effectivement vendus à bord des véhicules ont été constatés.

Recommandation

Nous recommandons que l'arrondissement de Ville-Marie examine les moyens de renforcer le cadre normatif et le processus de sélection afin de pouvoir appliquer le respect des exigences encadrant l'exploitation des véhicules de cuisine de rue dans le cadre du projet pilote.

Conformité aux lois et aux règlements **(section 5.8)**

Dans le cadre des activités et des services accomplis par les arrondissements, ceux-ci doivent respecter un grand nombre de lois et de règlements. Si la Ville ne se conforme pas aux lois et aux règlements auxquels elle est assujettie, elle s'expose à plusieurs

conséquences importantes, notamment des pertes financières, des poursuites, des critiques publiques et une image négative. Pour atténuer ces risques de non-conformité, la mise en place de mesures visant à encadrer le respect de la conformité aux lois et aux règlements fait aujourd'hui partie intégrante des bonnes pratiques de gestion des risques.

À la suite d'un encadrement approuvé par le directeur général, les directeurs d'arrondissement, les directeurs des services centraux et le président de la Commission des services électriques de Montréal doivent transmettre annuellement au directeur général de la Ville un certificat de conformité qui atteste qu'ils ont pris tous les moyens raisonnables pour s'assurer du respect des lois et des règlements qui les concernent.

Nous avons voulu examiner l'ensemble des mesures mises en œuvre par les arrondissements pour s'assurer du respect de la conformité à certaines lois et à certains règlements concernant leurs activités et services.

Plus spécifiquement, notre audit a porté sur le respect des dispositions des lois et des règlements suivants :

- Les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) relatives à la contribution aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels ainsi que les règlements municipaux appliqués par les arrondissements;
- Le *Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds*;
- La *Loi sur la sécurité privée*.

De façon générale, nous constatons que malgré l'obligation pour les arrondissements de suivre un encadrement administratif sur la conformité aux lois et aux règlements et de produire annuellement un certificat de conformité destiné au directeur général, pour les trois domaines d'activité choisis, les arrondissements ne connaissaient pas ou n'appliquaient pas correctement les lois et les règlements afférents. Pour que ces certificats aient pleine valeur, il est essentiel que les arrondissements prennent toutes les mesures raisonnables pour que l'ensemble des lois et des règlements soient respectés et que cette démarche soit encadrée.

De manière spécifique, nous traiterons dans les paragraphes suivants des lois et des règlements auxquels nous nous sommes attardés.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et règlements afférents

La première loi sur laquelle nous nous sommes penchés est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et certains règlements afférents. Cette loi permet à la Ville d'exiger, par règlement, une contribution aux fins de parcs avant que le requérant reçoive un permis de lotissement ou de construction. Son objectif est d'obtenir des fonds pour établir, maintenir et améliorer les parcs et les terrains de jeux ainsi que de préserver les milieux naturels sur le territoire de la Ville de Montréal. Les compétences relatives à la contribution aux fins de parcs relèvent du conseil municipal. Par contre, la compétence de l'application de la réglementation a été déléguée aux arrondissements. Notons que des règlements différents ont été adoptés pour les arrondissements, mais globalement ceux-ci convergent vers les mêmes objectifs et ont sensiblement les mêmes dispositions. À la lecture même de ces règlements, nous comprenons qu'ils sont complexes et que leur mise en application demande aux employés responsables une grande rigueur et une excellente connaissance de leur contenu et de leurs particularités.

Nous avons ainsi examiné, pour trois arrondissements, si des mécanismes de contrôle ont été mis en place pour s'assurer de la conformité à la LAU et aux règlements afférents. De plus, nous voulions nous assurer que, si des cas de non-conformité sont détectés, ceux-ci sont adéquatement traités.

Nous avons relevé plusieurs lacunes sur la base d'un échantillon de 18 dossiers concernant des demandes de permis de lotissement et de construction pour les trois arrondissements sélectionnés. Les paragraphes suivants énoncent les constats les plus importants :

- Pour deux arrondissements, les employés ne connaissaient pas l'existence d'un règlement adopté en 2002 concernant l'exigence de la contribution aux fins de parcs relative aux permis de construction, soit le règlement 02-065. Ce règlement doit être appliqué de manière uniforme par tous les arrondissements. La non-application de ce règlement entraîne des pertes financières pour la Ville, car les arrondissements n'ont pas facturé de contribution aux fins de parcs alors qu'ils auraient dû en facturer. En outre, en poussant notre audit, nous avons constaté avec stupéfaction que quatre autres arrondissements, sur les 16 restants, ne connaissaient pas, donc n'appliquaient pas, ledit règlement. Les montants en cause pourraient être très importants et constituer une perte de revenus substantielle, d'autant plus que la période visée s'échelonne sur plus de 10 ans. Par exemple, un arrondissement n'a pas bien appliqué le règlement 02-065, ce qui a entraîné un manque à gagner de 150 000 \$.
- En outre, pour un dossier sélectionné, nous avons constaté qu'un montant de l'ordre de 160 000 \$ a été calculé, mais qu'aucune facturation n'a été faite. Ce dossier aurait ainsi dû être facturé depuis deux ans.

- Les dossiers dans leur grande majorité ne contiennent aucune trace des analyses effectuées par les employés des arrondissements. Cette situation rend difficile la détection d'erreurs par les gestionnaires.
- Les exemptions accordées aux requérants demandant des permis doivent suivre un processus d'analyse rigoureux et documenté pour éviter d'accorder une exemption alors que ce n'est pas le cas, causant des pertes de revenus pour la Ville. Or, nous avons relevé des cas soulevant bien des questions sur la rigueur d'application des règlements en vigueur. Par exemple, dans un cas, l'exemption a été accordée mais la méthodologie suivie par l'arrondissement n'est pas claire et comporte des risques d'erreurs.
- Lorsqu'une contribution aux fins de parcs est jugée applicable, il est important que le calcul de celle-ci soit exact, donc en conformité avec la réglementation. Comme il s'agit de calculs complexes, des précautions particulières doivent être prises par les arrondissements pour s'assurer de leur exactitude. Par exemple, les résultats de notre audit démontrent que pour un cas l'erreur de calcul avoisine les 450 000 \$. En effet, l'arrondissement a facturé seulement 144 000 \$ alors que c'est près de 600 000 \$ qu'il aurait dû facturer dans le cadre de la demande de permis de lotissement.
- Les dossiers de demande de permis demandent aux employés une très bonne maîtrise de la réglementation en vigueur. Pour réduire les risques que des demandes de permis ne fassent pas l'objet d'une facturation aux fins de parcs alors qu'ils auraient dû l'être, un mécanisme de révision doit être en place. Or, nos travaux nous démontrent l'absence d'un tel mécanisme pour les trois arrondissements audités. De plus, l'approbation des dossiers est souvent faite par la personne qui les a préparés, ce qui est incompatible avec ses tâches. Qui plus est, un arrondissement ne respecte pas les exigences réglementaires en ne demandant pas l'approbation du type de contribution par le conseil d'arrondissement.
- Compte tenu de la nature complexe des règlements encadrant la délivrance des permis de lotissement et de construction qui incluent les calculs des contributions aux fins de parcs, le personnel concerné se doit d'être compétent et de pouvoir bénéficier d'une formation adéquate. Ainsi, il est important de distribuer aux employés un inventaire complet des lois et des règlements qui peuvent les concerner. Or, nous avons constaté que l'inventaire produit par la Ville et distribué aux arrondissements est incomplet. De plus, nous n'avons pas retracé de guide de procédures spécifique pour encadrer le personnel dans l'application des lois et des règlements les concernant. Enfin, nous avons constaté que la formation destinée aux employés et aux gestionnaires est incomplète et ce ne sont pas toutes les personnes concernées qui ont suivi cette formation.

En conclusion, nous sommes très perplexes face aux résultats obtenus de notre audit. En examinant uniquement un échantillon limité de 18 cas de demandes de permis pour trois arrondissements, nous avons relevé des cas de non-conformité importants et des erreurs

totalisant près de 800 000 \$. Nous ne pouvons que conclure qu'il existe un risque élevé de sous-facturation et que ce montant pourrait être considérable, étant donné que la réglementation est en vigueur depuis de nombreuses années.

Le risque de pertes financières peut atteindre des centaines de milliers de dollars pour un seul dossier de permis, privant ainsi un arrondissement de ces revenus. Par ailleurs, toujours concernant l'application de cette même réglementation, les nombreuses situations de non-conformité constatées ainsi que les lacunes de contrôle interne laissent planer un doute quant à la possibilité de l'existence de malversations volontaires (corruption, collusion), et ce, autant pour les dossiers de permis pour lesquels une contribution aux fins de parcs a été exigée que pour ceux où elle ne l'a pas été.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville :

- **s'assure, pour tous les dossiers de permis de construction, de produire des fiches d'analyse réglementaire faisant référence à des justifications appuyant l'application ou non des règlements en vigueur afin de faciliter la révision des dossiers ainsi que la documentation des conditions justifiant une exemption;**
- **se dote d'outils de contrôle spécifiques à l'exigence de la contribution aux fins de parcs;**
- **s'assure que tous les permis de construction et de lotissement sont signés par un gestionnaire afin que ce dernier soit imputable de la conformité aux lois et aux règlements entourant la délivrance des permis;**
- **donne une formation appropriée aux employés et aux gestionnaires concernés.**

Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds

Le *Code de la sécurité routière* prévoit des règles particulières concernant les propriétaires et les exploitants de véhicules lourds. Parmi ces règles figurent celles concernant les heures de conduite, de travail et de repos qui contribuent à limiter la fatigue chez les conducteurs de véhicules lourds. Ces normes sont contenues dans le *Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds*.

Pour contrer le problème de fatigue au volant des conducteurs de véhicules lourds, ce règlement comprend plusieurs dispositions visant à encadrer les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds, notamment en prescrivant un nombre maximal d'heures de conduite et de travail, pour une journée et pour un cycle de travail, et en

prescrivant de tenir des fiches journalières ou des registres afin d'y inscrire les activités du conducteur.

Les arrondissements réalisent plusieurs activités qui impliquent l'utilisation de véhicules lourds (transport de matériaux, entretien et réparation d'infrastructures, etc.). La fatigue au volant est généralement ressentie après 10 heures de conduite consécutives. Au-delà de ces 10 heures, il y a des risques élevés que se produisent des accidents impliquant des employés et des citoyens.

Nous avons voulu déterminer dans quelle mesure la Ville s'assure de respecter le Règlement adopté pour encadrer les heures de conduite. Notons que les événements récents de l'actualité impliquant des véhicules lourds ajoutent à l'importance du respect de ce règlement.

Notre premier constat porte sur la liste des véhicules lourds que doivent conserver les arrondissements pour encadrer les employés qui agissent à titre de conducteur de ces véhicules. Ces listes ne sont pas à jour et les informations qui y figurent ne sont pas suffisantes pour assurer un contrôle adéquat sur les heures de conduite et de repos des conducteurs opérant les véhicules. De plus, ce ne sont pas tous les gestionnaires responsables d'assurer le contrôle des heures travaillées sur les véhicules qui disposent d'une telle liste.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements prennent les mesures nécessaires pour que les listes des véhicules lourds soient complètes, à jour et distribuées aux gestionnaires responsables.

Concernant les heures de conduites réalisées pour les opérations de déneigement, nos travaux ne montrent pas l'évidence d'une vérification par une personne responsable afin de s'assurer que les conducteurs n'ont pas enfreint les dispositions du Règlement.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements mettent en place des mécanismes rigoureux pour contrôler les heures de conduite consécutives des conducteurs de véhicules lourds ainsi que leurs heures de repos.

Nous avons constaté également l'absence d'un registre détaillant les activités des conducteurs de véhicules lourds, entre autres, les heures de conduite et de repos. Pourtant,

un tel registre est prescrit par le Règlement lorsque le conducteur n'a pas rempli de fiches journalières.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements maintiennent un tel registre en suivant les prescriptions du Règlement.

En ce qui concerne les heures travaillées, les résultats de notre échantillon sont troublants. Ainsi, pour le nombre d'heures maximales de conduite consécutives par jour (13 heures) et le nombre d'heures minimales de repos (8 heures), nous avons noté que, dans plusieurs cas, nous ne trouvons pas d'évidence de contrôle par le gestionnaire responsable. Nous avons d'ailleurs noté que, pour un arrondissement, plusieurs cas présentaient des problématiques inquiétantes. En effet, dans trois cas, les employés assignés à un véhicule lourd ont travaillé plus de 20 heures consécutives. Dans cinq autres dossiers, des employés affectés à des véhicules lourds ont travaillé entre 14 et 18 heures consécutives. Nous n'avons retracé aucune évidence quant à la vérification de l'aptitude de ces employés à conduire de tels véhicules lourds pendant d'aussi longues périodes.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements implantent des contrôles pour respecter le nombre maximal d'heures travaillées consécutives et le nombre minimal d'heures de repos.

Nous avons également constaté des lacunes sur la formation des gestionnaires quant à l'application du Règlement. Ce constat s'applique également pour les employés appelés à conduire des véhicules lourds.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements définissent correctement les besoins en formation pour qu'elle soit dispensée aux personnes concernées.

En conclusion, nous constatons avec étonnement que les principes de base du Règlement sur les heures de conduite et de repos des véhicules lourds ne sont pas respectés, ce qui pourrait avoir des incidences sur la sécurité physique des employés de la Ville et des citoyens.

Loi sur la sécurité privée

La *Loi sur la sécurité privée*, entrée en vigueur dans son intégralité en juillet 2010, concerne notamment l'obligation pour la personne qui exerce des activités de sécurité de posséder un permis d'agent. Ces activités concernent, entre autres, le gardiennage, l'investigation, la serrurerie et les secteurs d'activité entourant les systèmes électroniques de sécurité.

Dans le cas des municipalités, l'exigence pour un employé de posséder un permis d'agent s'applique s'il exerce lesdites fonctions à titre d'activité principale pour le compte exclusif de la municipalité.

Le fait qu'un employé exerce de telles activités alors qu'il ne détient pas un permis d'agent constitue une non-conformité pour l'arrondissement. En étant non conforme, l'arrondissement court le risque de recevoir une amende pouvant varier entre 500 \$ et 5 000 \$. Il s'expose également à d'autres risques, notamment une image négative de l'arrondissement, des critiques gouvernementales publiques et l'insatisfaction des citoyens.

Nous avons voulu savoir si les arrondissements sélectionnés avaient réalisé une démarche visant à s'assurer que leurs employés qui effectuent des activités de sécurité détiennent un permis d'agent, comme l'exige la Loi.

Nous avons constaté les faits suivants :

- Les gestionnaires d'un des trois arrondissements ont mentionné ne pas connaître l'existence de cette loi. Force est de reconnaître que l'arrondissement n'a pas amorcé de démarche pour se conformer à cette loi;
- Pour les deux autres arrondissements faisant partie de notre échantillon, une démarche a été amorcée pour déterminer si les employés effectuant des activités de sécurité possédaient un permis d'agent. Cependant, cette démarche n'est pas réalisée annuellement ou n'est pas documentée.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements procèdent à une démarche d'analyse des emplois pour déterminer si des employés doivent détenir un permis d'agent dans le cadre de leurs fonctions.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements définissent les besoins en formation et en information relativement à la *Loi sur la sécurité privée*, afin d'être en mesure d'appliquer cette loi.

Conclusion générale

Comme nous l'avons mentionné au début de cette section, les directeurs d'arrondissement et de service central doivent signer annuellement un certificat de conformité attestant que tous les moyens raisonnables ont été pris afin de respecter les lois et les règlements les concernant. Force est de constater qu'à la suite de notre audit, nous nous interrogeons sur la valeur de ce certificat. En effet, en choisissant trois activités régies par quelques lois et règlements et avec un échantillon limité, nous avons découvert plusieurs cas de non-conformité. Pourtant, la Ville et les arrondissements doivent respecter plus de 300 lois et règlements. Nous croyons qu'une reddition de comptes plus complète, incluant les gestionnaires des arrondissements et des services centraux, devrait être mise en place pour rendre ces derniers imputables de l'application des lois et des règlements qui les concernent.

Bris de conduites d'aqueduc
(section 5.9)

Le réseau d'aqueduc se compose de conduites principales (740 km) et de conduites secondaires (3 572 km), de vannes, d'entrées de service et de bornes d'incendie. Un des signes de détérioration du réseau se traduit, entre autres, par des bris fréquents causés par la corrosion, la dégradation des matériaux, une mauvaise mise en place, des défauts de fabrication des matériaux et des conditions d'exploitation inappropriées. Le nombre moyen de bris réparés annuellement sur le réseau secondaire, entre 2006 et 2012, était de l'ordre de 800 bris. Aucune compilation n'a été faite pour le réseau principal, mais on dénombrait 57 bris en 2012. Ces données ne tiennent pas compte des fuites souterraines non encore détectées.

Les bris doivent être réduits au minimum pour éviter les inconvénients pour la population (dégâts, entraves à la circulation, etc.).

Une des façons de réduire le nombre de bris est le remplacement, la réhabilitation et l'entretien du réseau. La Ville dispose donc d'un plan d'intervention (PI) qui permet :

- de dresser un inventaire géoréférencé des conduites des réseaux d'aqueduc et d'égout;
- de recueillir des données pour établir l'état des réseaux d'eau;

- de déterminer les conduites d'aqueduc prioritaires à réhabiliter ou à remplacer au cours des prochaines années.

Des PI ont été produits, de décembre 2009 à mai 2010, pour le réseau des conduites principales d'aqueduc et pour les réseaux de conduites secondaires d'aqueduc et d'égout (pour chacun des 19 arrondissements). Toujours pour les réseaux secondaires, de nouveaux PI, intégrant la voirie, ont à nouveau été produits pour chacun des arrondissements en juin 2012.

Le plus grand défi est d'assurer la pérennité du PI. Il est ainsi primordial pour viser juste et consacrer les efforts et les budgets aux conduites prioritaires que les données alimentant le PI soient exactes, complètes et à jour. Une de ces données concerne les bris par conduite, mesurés par le taux de bris par kilomètre par an. L'amélioration de l'état du réseau passe par une réduction du nombre de bris et par une réduction du débit des fuites. Cela prend donc une image de l'état du réseau la plus précise possible pour pouvoir qualifier l'état de détérioration de celui-ci et prescrire les interventions prioritaires.

Nous avons voulu nous assurer que la Ville possède des données fiables pour effectuer l'entretien et les réparations qui s'imposent. Entre autres :

- Les données sur les bris de conduites d'aqueduc pour produire les PI sont-elles compilées adéquatement?
- Les conduites d'aqueduc qui ont connu des bris sont-elles ciblées de façon prioritaire?

L'historique des bris de conduite (qui inclut le nombre de bris réparés) constitue des données essentielles pour qualifier leur état et ces données doivent être continuellement mises à jour.

Nous avons également constaté que plusieurs réparations de bris de conduites survenues dans les arrondissements n'ont pas été enregistrées ou ont été enregistrées incorrectement dans la base de données servant à produire le PI. De plus, nous avons constaté des retards de saisie considérables pour les bris de conduite. Ainsi, la Ville, ne disposant pas d'une information complète et fiable pour produire les PI, risque de ne pas intervenir promptement sur les conduites nécessitant des réparations ou une réhabilitation prioritaires, entraînant une dégradation accélérée de celles-ci.

De plus, différentes sources servant à colliger le nombre de bris comportent des écarts, ce qui ne devrait pas être le cas, jetant un doute sérieux sur l'intégrité des données sur les bris de conduites servant à produire le PI. Également, étant donné les écarts constatés et le retard dans la saisie, nous avons constaté que la Ville ne dispose pas d'une image complète et exacte de l'évolution du nombre de bris au fil des ans. L'absence d'une telle information

ne permet pas à la Ville de faire des interprétations justes et des rapprochements avec d'autres données.

En ce qui concerne le réseau principal, la Ville ne compile pas adéquatement les données sur les bris de conduites d'aqueduc, ce qui ne permet pas d'avoir un portrait complet. Une telle situation complique la planification des travaux visant à réhabiliter ou à remplacer le réseau principal, augmentant les risques de bris majeurs.

En ce qui concerne les coûts, nous avons constaté que la Ville ne collige pas d'une façon centralisée les coûts directs de réparation des bris (localisation de la fuite, excavation, réparation, signalisation) et les coûts indirects des bris (dommages à la propriété, inconvénients pour les commerces, coûts connexes des services d'urgence, etc.). Ces coûts indirects peuvent représenter jusqu'à 80 % des coûts totaux. Ceci fait en sorte que les réparations de bris sont enregistrées avec le même degré d'importance sans tenir compte des coûts, ce qui nuit à une saine planification.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les mesures nécessaires pour maintenir correctement à jour les réparations de bris de conduites d'aqueduc dans la base de données servant à produire le PI. Si des corrections doivent être apportées, la Ville devra agir promptement.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville officialise un processus de mise à jour des données sur les bris de conduites d'aqueduc tant pour le réseau secondaire que principal.

De plus, nous nous étonnons de constater que la très grande majorité des conduites réparées en 2012 à la suite de bris ne figuraient pas comme étant des conduites prioritaires à réhabiliter ou à remplacer, autant dans le PI de 2009 que dans celui de 2012. Par exemple, pour les arrondissements audités, de 95 % à 99 % des réparations en 2012 ont eu lieu sur des conduites qui n'avaient pas été établies comme prioritaires dans le PI de 2012, ce qui nous rend perplexes.

Enfin, nous avons constaté l'absence d'un processus complet permettant de produire des données sur les types de défaillances, les types de réparations et les causes des bris afin que la Ville soit en mesure de faire des analyses et des corrélations permettant de mieux comprendre ces bris et de prioriser des interventions.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville mette en place un processus permettant de détailler les bris de conduites d'aqueduc (types de défaillances, types de réparations et causes des bris).

Ces constats sont troublants, car ils mettent en lumière des lacunes importantes dans la gestion des bris de conduites d'aqueduc. En l'absence de données fiables, la Ville ne peut intervenir de façon prioritaire sur les conduites d'aqueduc les plus sensibles, augmentant les probabilités de bris à court terme.

Activités des laboratoires – Contrôle qualitatif des matériaux et expertise (Service des infrastructures, du transport et de l'environnement – Direction des infrastructures) (section 5.10)

Les travaux d'infrastructures concernent :

- Le réseau routier artériel;
- Les ponts et tunnels;
- Les conduites du réseau d'aqueduc et d'égout.

La qualité et la pérennité de ces infrastructures dépendent en majeure partie de la qualité des matériaux utilisés et du processus de construction suivi. Il est impératif que la Ville exerce un contrôle serré à cet effet pour éviter une dégradation accélérée de l'état des rues, des ponts et des tunnels ainsi que du réseau d'aqueduc et d'égout.

Ainsi, le contrôle qualitatif des matériaux utilisés intervient à deux niveaux :

- En laboratoire : on s'assure ici que le type de matériau et les formules de mélange (béton de ciment, enrobé bitumineux, matériaux granulaires) proposés par l'entrepreneur correspondent aux spécifications des plans et devis techniques et aux normes de la Ville;
- En chantier : on s'assure ici que les matériaux livrés et installés sont ceux approuvés par la Ville. De plus, on s'assure que les conditions de pose sont adéquates pour assurer la pérennité de l'ouvrage. Des prélèvements et des tests doivent donc être faits sur place et être analysés par la suite.

Nous avons voulu évaluer si les travaux de contrôle qualitatif permettent de s'assurer que les matériaux utilisés sont conformes aux devis techniques et aux normes de la Ville. Nous avons voulu nous assurer également que les cas de non-conformité relevés sont correctement pris en compte.

Au moyen d'ententes-cadres, la Ville fait appel, dans pratiquement tous les cas, à des firmes de laboratoire privées pour la réalisation du contrôle qualitatif des matériaux. Nous avons constaté, dans un premier temps, que la Ville fait appel très tardivement à ces firmes dans le processus menant à l'enclenchement des travaux de construction. Nous avons d'ailleurs constaté plusieurs lacunes significatives dans la gestion des mandats accordés à ces firmes. En effet, il est stipulé dans les appels d'offres pour la rétention des services de firmes de laboratoire que celles-ci doivent soumettre pour chaque mandat un programme de contrôle qualitatif (les tests qu'elles se proposent de faire, le nombre de prélèvements proposés, etc.) et une estimation des coûts. Pour ce faire, les firmes doivent évidemment consulter les plans et devis du projet de construction. Or, nous constatons l'absence de ces documents dans les dossiers audités. Qui plus est, les firmes ne consultent même pas au préalable les plans et devis du projet. Ce constat est troublant, car il devient très difficile pour la Ville de corroborer le bien-fondé des factures soumises par les firmes. Celle-ci risque de payer pour des travaux non requis ou tout simplement non effectués. Le fait de ne pas demander d'estimation au départ augmente ainsi fortement le risque de surfacturation. De plus, cette situation laisse aux firmes la responsabilité de déterminer la nature des travaux à effectuer. La Ville ne peut s'assurer que les contrôles qualitatifs exercés par les firmes sont exhaustifs et répondent à ses besoins. Un autre constat troublant est que la Ville ne se rend pas sporadiquement sur les chantiers pour vérifier les contrôles effectués par ces firmes et ainsi les corroborer avec les travaux facturés. D'ailleurs, pour un projet, étant donné que le budget a été dépassé, des analyses en laboratoire n'ont pas été effectuées, jetant un doute sur la qualité des travaux de construction effectués.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville, en vue d'obtenir l'assurance de ne payer que pour les services convenus et rendus, prenne les dispositions nécessaires, à brève échéance, pour réviser ses façons de faire au regard de l'attribution des mandats confiés aux firmes de laboratoire privées et qu'elle réalise des visites de chantier sporadiques en vue de disposer de sources d'informations complémentaires permettant de corroborer le bien-fondé des factures ultérieurement soumises par les firmes.

Le contrôle qualitatif des matériaux en vrac qui seront utilisés (béton de ciment, enrobés bitumineux, matériaux granulaires) est essentiel pour s'assurer que les infrastructures à réparer ou à remplacer demeureront dans un bon état pour une période de temps raisonnable. Or, nous avons constaté que les formules de mélange et les fiches techniques de ce type de matériaux n'ont pas toujours été l'objet d'une vérification et d'une approbation préalables par la Ville. Cette situation est préoccupante puisqu'il existe un risque que le

matériau utilisé ne correspond pas aux exigences et aux standards de la Ville ou aux spécifications des devis techniques, et que l'entrepreneur utilise des matériaux de qualité moindre pour sauver des coûts.

De plus, les firmes de laboratoire sont mandatées pour s'assurer, au cours de la réalisation des travaux, que les matériaux livrés correspondent bien à ceux préalablement approuvés et qu'ils sont installés conformément aux normes. Elles doivent ainsi procéder à des prélèvements d'échantillons des matériaux et à des analyses en laboratoire. Or, nous avons constaté, pour plusieurs cas, que des prélèvements n'ont pas été effectués ou que le nombre de prélèvements est largement inférieur à ce qui aurait dû être fait. Ces situations constatées autant pour les coulées de béton que pour la pose d'enrobés bitumineux et la pose de matériaux granulaires augmentent les risques que les travaux ne soient pas exécutés conformément par les entrepreneurs et accroissent la possibilité de dégradation rapide des infrastructures.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville resserre les contrôles internes relatifs à l'approbation de la conformité des matériaux « en vrac » ainsi que la surveillance de l'exécution des analyses en laboratoire et des essais en chantier requis au moment de l'installation des matériaux.

En ce qui concerne les matériaux préfabriqués (tuyaux de fonte ductile, tuyaux en béton armé, etc.), nous avons constaté qu'il n'y a pas d'évidence de vérification de ceux-ci dans le cadre de la surveillance du chantier afin de valider la conformité et la qualité de ces matériaux avec les exigences de la Ville. Cette situation augmente le risque que l'entrepreneur installe des matériaux de moins bonne qualité, pouvant ainsi compromettre la pérennité des infrastructures.

Les résultats des tests de laboratoire doivent être transmis rapidement aux intervenants de la Ville pour qu'ils puissent prendre les mesures appropriées. Pour les résultats qui sont non conformes, ils doivent être transmis par écrit dans un délai de 24 heures suivant leur constat. Or, nous avons constaté que, pour des rapports avec des résultats non conformes, les délais de transmission peuvent varier de 2 à 31 jours et même plus. Ces délais ne permettent certainement pas des actions promptes et efficaces de la part de la Ville pour corriger des situations problématiques.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les dispositions nécessaires pour s'assurer que les firmes respectent les délais de transmission des résultats.

Les décisions prises pour le traitement des cas de non-conformité ne sont pas toujours documentées. La Ville ne reçoit également pas toujours les journaux de chantier. Nous ne pouvons pas avoir l'assurance que ces cas de non-conformité ont été traités avec diligence. De plus, le partage des rôles et des responsabilités pour le suivi du traitement accordé aux cas de non-conformité signalés n'est pas clair.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville prenne les mesures nécessaires pour documenter les évaluations effectuées et les décisions prises quant au traitement des non-conformités signalées lors de la réalisation des travaux.

L'ensemble des lacunes relevées jette un doute sur la qualité des travaux réalisés sur les infrastructures de la Ville. Une mauvaise qualité des matériaux utilisés ou leur pose inadéquate sont certainement des facteurs qui accentuent la dégradation des infrastructures et qui augmentent par le fait même les coûts de réparation, de réhabilitation et de remplacement. En plus, la Ville risque de payer pour des matériaux et des travaux de mauvaise qualité, ajoutant à la spirale des coûts reliés aux infrastructures en plus d'augmenter les risques de bris prématurés.

Contrats relatifs aux opérations de déneigement de 2005 à 2013 (section 5.11)

Le conseil municipal a délégué à chaque conseil d'arrondissement les activités d'entretien du réseau de voirie artérielle, lesquelles incluent notamment le déneigement des chaussées, des trottoirs et des places publiques, de même que les activités d'opération relatives aux sites d'élimination de la neige (p. ex. les opérations d'élimination elles-mêmes, les travaux de préparation des sites d'élimination avant l'hiver ou entre les chargements, les travaux de nettoyage des sites d'élimination et la surveillance de ces sites).

De ce fait, dans l'exercice de leurs compétences, les arrondissements de la Ville ont la responsabilité de planifier et d'organiser les opérations de déneigement sur le réseau routier artériel et local se trouvant sur leur territoire respectif. Selon le cas, ces activités peuvent être réalisées en régie, confiées à contrat à des entrepreneurs privés ou faire l'objet d'une combinaison de ces deux modes de fonctionnement.

Ainsi, compte tenu des événements mis au jour concernant l'adjudication des contrats de construction d'infrastructures, et dans l'objectif de pouvoir éclairer les instances au regard des règles et des pratiques qui caractérisent cet autre secteur d'activité que représente le déneigement, nous avons jugé opportun d'entreprendre le présent audit afin de dresser un portrait global de la situation (p. ex. le nombre et l'importance des contrats adjugés, les informations concernant les entreprises adjudicatrices).

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous nous sommes intéressés à quatre principaux secteurs d'activité relatifs aux opérations de déneigement, soit :

- Le déneigement proprement dit;
- La location d'équipements de déneigement (avec ou sans opérateur);
- Le transport de la neige;
- Les opérations d'élimination de la neige.

L'audit effectué avait pour objectif de recenser le nombre de contrats ainsi que les montants afférents aux contrats relatifs à l'ensemble des opérations de déneigement octroyés pour la période de 2005 à 2013. Nous voulions nous assurer qu'il existait une concurrence ouverte entre les entrepreneurs de façon à favoriser l'obtention des meilleurs prix pour la Ville.

Au cours de la période auditée, s'échelonnant de 2005 à 2013 inclusivement, 518 contrats ont été octroyés par les arrondissements afin que soient réalisées les activités relatives à l'ensemble des opérations de déneigement.

En ce qui concerne l'ensemble des opérations de déneigement, les contrats en vigueur de 2005 à 2013, lesquels ont été octroyés à 163 entreprises privées, représentent un peu plus de 490 M\$. Comme nous l'avons mentionné, ces opérations se divisent en quatre grands secteurs d'activité. Nos travaux d'audit ont touché chacun de ces secteurs.

Pour le premier secteur d'activité qui concerne les opérations de déneigement (315,8 M\$), 25 entreprises, sur les 54 ayant obtenu ce type de contrats, ont obtenu 83,6 % du montant des contrats en vigueur de 2005 à 2013. De ce nombre, neuf entreprises sont dominantes, ayant obtenu 53,6 % du montant des contrats à elles seules. Parmi ces neuf entreprises, deux ont raflé 100 % des contrats d'un arrondissement. Pour ce qui est des sept autres entreprises, bien qu'elles soient présentes dans plus d'un arrondissement (deux ou trois selon le cas), nous constatons de façon générale leur présence accrue au sein d'un arrondissement en particulier. Pour les 29 autres entreprises, leur présence est plutôt discontinuée au sein des arrondissements.

Pour le second secteur d'activité qui concerne la location d'équipements de déneigement (avec ou sans opérateur), 92 entreprises se sont partagé les contrats en vigueur de 2005 à 2013 d'un montant total de 64,1 M\$. Parmi ces 92 entreprises, 12 sont en position dominante, ayant obtenu 67 % du montant des contrats. De ce groupe, une entreprise a obtenu 100 % des contrats pour un arrondissement, alors que trois autres ont obtenu la totalité des contrats en provenance d'un autre arrondissement.

Pour le secteur d'activité du transport de la neige, 25 entreprises distinctes et deux groupes composés de divers transporteurs de neige ont obtenu des contrats. Six entreprises sont dans une position dominante, ayant obtenu des contrats pour un montant de 52,8 M\$ par rapport au montant total accordé de 86,8 M\$ pour ce secteur au cours de la période de 2005 à 2013.

Pour le dernier secteur d'activité, soit les opérations d'élimination de la neige, 12 entreprises ont obtenu l'ensemble des contrats pour un montant de 23,2 M\$. De ce nombre, quatre entreprises sont dominantes, ayant obtenu 88 % de la totalité des contrats de ce secteur. Ces quatre entreprises sont d'ailleurs présentes dans six des sept arrondissements qui confient cette activité à contrat.

En conclusion, nous pouvons faire les constats suivants concernant les quatre secteurs d'activité examinés :

- Déneigement : trois entreprises ont obtenu 100 % des contrats dans trois arrondissements depuis 2005;
- Transport de la neige : une entreprise a obtenu 100 % des contrats dans un arrondissement depuis 2005;
- Opérations d'élimination de la neige : deux entreprises ont obtenu 100 % des contrats dans deux arrondissements depuis 2005;
- Quatre secteurs combinés :
 - Quatre entreprises ont obtenu entre 80 % et 99 % des contrats provenant d'un seul arrondissement,
 - Trente-quatre entreprises, parmi les 163 recensées au cours de nos travaux d'audit, ont obtenu des contrats dans au moins un arrondissement de façon régulière de 2005 à 2013.

À la lumière des informations obtenues, bien que les arrondissements connaissent les entreprises qui opèrent sur leur territoire respectif, nous ne pouvons toutefois affirmer qu'ils connaissent cette répartition des entreprises présentes d'un arrondissement à l'autre pour l'ensemble du territoire montréalais. À notre avis, la connaissance et le partage de ces informations au regard du portrait global de ce marché sont pertinents pour la Ville et les

arrondissements afin qu'ils puissent procéder à des analyses comparatives et, s'il y a lieu, qu'ils puissent mettre en place les mesures qui s'imposent pour favoriser, ultimement, la saine concurrence pour l'obtention des meilleurs prix.

En ce qui concerne les montants consacrés par les arrondissements aux opérations de déneigement, les montants en valeur absolue varient entre les arrondissements. De plus, si la proportion moyenne des montants consacrés par les 19 arrondissements est de 64 % pour le déneigement, de 13 % pour la location d'équipements de déneigement (avec ou sans opérateur), de 18 % pour le transport de la neige et de 5 % pour les opérations d'élimination de la neige, elle est cependant variable d'un arrondissement à un autre pour chacun des secteurs d'activité.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale transmette ce rapport à l'inspecteur général ou à l'UPAC selon les circonstances afin de confirmer ou d'infirmer le fondement des appréhensions du vérificateur général de la Ville concernant l'existence d'ententes collusoires.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale établisse annuellement le portrait global des contrats adjugés par les arrondissements aux différents entrepreneurs et qu'elle transmette ces résultats aux instances politiques (conseil municipal, comité exécutif).

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale, de concert avec les arrondissements, développe des indicateurs communs de comparaison entre les divers arrondissements et les municipalités limitrophes.

Pour les arrondissements, il est important que les indices possibles d'irrégularités soient décelés et documentés, de même que les décisions prises selon les cas. Or, nous avons constaté les faits suivants :

- Les sommaires décisionnels sont parfois muets, alors que des écarts de prix non négligeables (supérieurs à 15 %) sont constatés entre le premier et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme. Notre examen a permis de repérer des écarts de prix variant :
 - de 16 % à 204 % pour des soumissions relatives au déneigement,
 - de 16 % à 74 % pour des soumissions relatives au transport de la neige,

- de 16 % à 98 % pour des soumissions relatives aux opérations d'élimination de la neige;
- Nous ne trouvons pas d'explication sur le choix de l'adjudicataire retenu, particulièrement lorsqu'il est l'unique soumissionnaire à faire une proposition conforme, alors que plusieurs entreprises avaient pris possession des documents d'appel d'offres;
- Les raisons du rejet des soumissions pour cause de non-conformité ne sont pas adéquatement documentées;
- La justification du choix de l'adjudicataire n'ayant pas proposé le plus bas prix n'était pas documentée de façon explicite dans les sommaires décisionnels;
- Nous avons constaté que des entreprises apparentées soumissionnent simultanément aux appels d'offres.

Cela dit, force est de constater que nos travaux d'audit ont permis de relever plusieurs sources d'améliorations potentielles relativement aux informations devant être incluses dans les sommaires décisionnels présentés aux instances aux fins d'une prise de décision. Toutefois, rappelons que nos travaux d'audit ont porté sur des contrats qui étaient en vigueur au cours d'une période de neuf ans s'échelonnant de 2005 à 2013. Conséquemment, il est probable que des irrégularités constatées au début de la période audité aient été l'objet d'améliorations apportées au fil du temps par certains arrondissements. Dans les circonstances, nous croyons qu'il est de la responsabilité de chacun des arrondissements d'évaluer son mode de fonctionnement et de prendre les dispositions nécessaires pour que ces irrégularités constatées, si elles s'appliquent toujours à lui, ne perdurent pas.

Conclusion générale

Bien que nous n'ayons pas la prétention d'avoir démontré, sans l'ombre d'un doute, l'existence de soumissions concertées de la part des entrepreneurs pour le partage des contrats relatifs aux opérations de déneigement sur le territoire des différents arrondissements, nos travaux d'audit ont mis en lumière suffisamment d'indices pour nous permettre de soupçonner qu'une telle pratique est possible, ce qui ne favorise pas l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés. Les indices de collusion sont nombreux et ils font ressortir de façon plus notable le fait qu'un nombre restreint d'entrepreneurs obtiennent de façon constante et continue des contrats relatifs aux opérations de déneigement. Plus convainquant encore, nous constatons que des arrondissements ont, depuis les neuf dernières années, octroyé l'exclusivité de leurs contrats pour certains secteurs d'activité liés aux opérations de déneigement à un seul entrepreneur, sans compter que nos recherches révèlent que certaines de ces entreprises adjudicatrices de contrats sont apparentées, ce qui favorise d'autant plus le truquage potentiel des offres. Force est de constater qu'en présence

d'un marché où la concurrence s'exercerait ouvertement, une telle situation serait à tout le moins improbable.

Contrats de collecte et de transport des matières résiduelles – déchets d'origine domestique et matières recyclables – de 2005 à 2013 (section 5.12)

Dans l'exercice de leurs compétences, les arrondissements de la Ville ont la responsabilité de planifier et d'organiser la collecte et le transport des matières résiduelles produites sur leur territoire respectif. Pour ce faire, ils peuvent opter pour réaliser cette activité en régie ou pour confier la tâche à un entrepreneur privé. De façon générale, la grande majorité des arrondissements choisit la seconde option et procède ainsi, selon leur importance, à l'octroi de contrats de service à la suite du lancement d'un appel d'offres public, particulièrement en ce qui a trait à la collecte et au transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables.

À la lumière des stratagèmes mis au jour en matière d'adjudication de contrats dans le domaine des travaux d'infrastructures, et dans l'objectif de pouvoir éclairer les instances au regard des règles et des pratiques qui caractérisent cet autre secteur d'activité que représente la collecte et le transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, nous avons jugé opportun d'entreprendre le présent audit afin de dresser un portrait global de la situation (p. ex. le nombre et l'importance des contrats adjudgés, les informations concernant les entreprises adjudicatrices).

L'audit effectué avait pour objectif de recenser le nombre ainsi que les montants afférents aux contrats de collecte et de transport des matières résiduelles octroyés par les 19 arrondissements de la Ville aux différentes entreprises privées, contrats en vigueur pour la période s'échelonnant de 2005 à 2013. Au cours de cette période, 165 contrats étaient en vigueur, totalisant 504 M\$, et ils avaient été octroyés à 29 entreprises au sein des 19 arrondissements pour ces activités. Spécifions que 42 entreprises constituent le « marché » pour ce secteur d'activité, ce qui signifie que 13 d'entre elles n'ont pas obtenu de contrats pour cette période. Nous avons ainsi procédé à l'examen des documents pertinents sur l'octroi des contrats et nous avons également examiné l'ensemble des procès-verbaux des conseils de chacun des arrondissements.

Sept entreprises réalisent à la fois la collecte et le transport des déchets et des matières recyclables (D/R), elles se partagent des contrats totalisant 294,6 M\$. Parmi ces entreprises, quatre sont dans une position dominante, ayant raflé 92 % du montant de tous les contrats de ce secteur. Elles sont présentes de façon importante dans 17 arrondissements. De plus,

l'examen des appels d'offres nous montre que trois d'entre elles se font peu concurrence lorsqu'elles soumissionnent aux appels d'offres. Qui plus est, la distribution de leurs services est souvent concentrée au sein des arrondissements partageant les mêmes limites territoriales. La présence des trois autres entreprises qui réalisent l'activité D/R est de moindre importance, puisqu'elles sont présentes dans seulement six arrondissements.

En ce qui concerne les entreprises qui réalisent uniquement la collecte des déchets (D), 14 entreprises se partagent des contrats totalisant 98,2 M\$. Deux entreprises sont dominantes, ayant obtenu 65 % du montant de l'ensemble des contrats du secteur. Plusieurs entreprises de ce groupe voient leurs activités concentrées au sein de un ou de deux arrondissements.

En ce qui concerne les entreprises qui réalisent uniquement la collecte et le transport des matières recyclables (R), huit entreprises se partagent des contrats totalisant 111,1 M\$. De ce groupe, deux entreprises se démarquent, ayant obtenu 83,6 % du montant total des contrats de ce secteur d'activité. Deux autres entreprises sont également actives dans plusieurs arrondissements. À quelques exceptions près, ces entreprises exercent peu de concurrence entre elles lors des réponses aux appels d'offres.

En somme, nous pouvons tirer les conclusions suivantes basées sur les cartes de la concentration des contrats par arrondissement de 2005 à 2013 (annexes 6.10 et 6.11 du rapport).

Collecte et transport des déchets d'origine domestique :

- Dans neuf arrondissements, ce sont toujours les quatre mêmes entreprises qui ont obtenu 100 % des contrats;
- Dans quatre arrondissements, ce sont quatre entreprises qui ont obtenu entre 80 % et 99 % des contrats;
- Dans trois arrondissements, ce sont deux entreprises qui ont obtenu entre 50 % et 79 % des contrats.

Collecte et transport des matières recyclables :

- Dans six arrondissements, ce sont trois entreprises qui ont obtenu 100 % des contrats;
- Dans deux arrondissements, ce sont deux entreprises qui ont obtenu entre 80 % et 99 % des contrats;
- Dans 10 arrondissements, ce sont six entreprises qui ont obtenu entre 50 % et 79 % des contrats.

De plus, nous avons constaté que les montants encourus pour la collecte et le transport des déchets et des matières recyclables varient considérablement entre les arrondissements. Bien que divers facteurs puissent expliquer ces différences, nous sommes néanmoins d'avis qu'en disposant d'un portrait global établi au fil du temps, tant en ce qui concerne les informations relatives aux entreprises qui obtiennent des contrats au sein des divers arrondissements qu'en ce qui a trait à l'évolution des coûts annuels par arrondissement pour la réalisation des activités liées à la collecte et au transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, la Ville pourrait ainsi être mieux outillée afin d'effectuer une analyse des causes de ces écarts et s'assurer que l'adjudication des contrats se fait en libre concurrence.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale transmette ce rapport à l'inspecteur général ou à l'UPAC selon les circonstances afin de confirmer ou d'infirmer le fondement des appréhensions du vérificateur général de la Ville concernant l'existence d'ententes collusoires.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale établisse annuellement le portrait global des contrats adjugés par les arrondissements aux différents entrepreneurs et qu'elle transmette ces résultats aux instances politiques (conseil municipal, comité exécutif).

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale, de concert avec les arrondissements, développe des indicateurs communs de comparaison entre les divers arrondissements et les municipalités limitrophes.

En ce qui concerne le processus d'adjudication des contrats par les arrondissements, nous avons relevé les irrégularités suivantes :

- Les sommaires décisionnels sont parfois muets, alors que des écarts de prix non négligeables (supérieurs à 15 %) sont constatés entre le premier et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme;
- Les sommaires décisionnels ne fournissent pas toujours d'explications suffisantes lorsqu'il y a un seul soumissionnaire ou un nombre restreint de soumissionnaires;
- Les sommaires décisionnels ne sont pas toujours suffisamment documentés quant aux raisons des non-conformités des soumissions reçues;
- Dans certains cas, ce n'est pas le plus bas soumissionnaire conforme qui a été choisi;

- Dans certains arrondissements, nous constatons que des entreprises apparentées soumissionnent simultanément aux appels d'offres.

Cela dit, force est de constater que nos travaux d'audit ont permis de relever plusieurs sources d'améliorations potentielles relativement aux informations devant être incluses dans les sommaires décisionnels présentés aux instances aux fins d'une prise de décision. Toutefois, rappelons que nos travaux d'audit ont porté sur des contrats qui étaient en vigueur au cours d'une période de neuf ans s'échelonnant de 2005 à 2013. Conséquemment, il est probable que des irrégularités constatées au début de la période audité aient été l'objet d'améliorations apportées au fil du temps par certains arrondissements. Dans les circonstances, nous croyons qu'il est de la responsabilité de chacun des arrondissements d'évaluer son mode de fonctionnement et de prendre les dispositions nécessaires pour que ces irrégularités constatées, si elles s'appliquent toujours à lui, ne perdurent pas.

Conclusion générale

Bien que nous n'ayons pas la prétention d'avoir démontré, sans l'ombre d'un doute, l'existence de soumissions concertées de la part des entrepreneurs pour le partage des contrats relatifs à la collecte et au transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables sur le territoire des différents arrondissements, nos travaux d'audit ont mis en lumière suffisamment d'indices pour nous permettre de soupçonner très sérieusement qu'une telle pratique est probable, ce qui ne favorise pas l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés. Les indices de collusion sont nombreux et ils convergent tous vers la même conclusion voulant qu'une poignée d'entrepreneurs obtiennent la presque totalité des contrats, et ce, tant en ce qui concerne la collecte et le transport des déchets d'origine domestique que la collecte et le transport des matières recyclables. Plus convainquant encore, nous constatons que plusieurs arrondissements ont, depuis les neuf dernières années, octroyé l'exclusivité de leurs contrats pour ces secteurs d'activité à un seul entrepreneur, sans compter que nos recherches révèlent que certaines de ces entreprises adjudicatrices de contrats sont apparentées, ce qui favorise d'autant plus le truquage potentiel des offres. Force est de constater qu'en présence de marchés où la concurrence s'exercerait ouvertement, une telle situation serait à tout le moins improbable.

Commentaires et recommandations du vérificateur général (chapitre 1)

À l'instar des dernières années, je formule des commentaires et des recommandations à l'intention de l'administration municipale sur la base des résultats d'ensemble de mes travaux. Je trouve opportun cette année d'aborder les sujets d'intérêt suivants :

- Processus de suivi des recommandations effectué par le Bureau du vérificateur général;
- Conformité aux lois et aux règlements;
- Qualité des travaux d'infrastructures;
- Programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion;
- Audit des états financiers de la Ville et de la Société de transport de Montréal (STM).

Processus de suivi des recommandations effectué par le Bureau du vérificateur général

En mai 2014, les ressources de mon Bureau (BVG) ont réalisé, comme chaque année, des travaux de suivi sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports d'audit antérieurs. Je voudrais attirer votre attention sur trois points que nous avons observés au cours de ces travaux.

Premièrement, à la suite de la transmission des rapports d'audit produits par le BVG, des plans d'action, qui incluent les échéanciers pour la mise en œuvre des recommandations, sont demandés aux unités d'affaires. Les échéanciers soumis portent fréquemment sur plus d'un an. Dans le cadre des travaux de suivi de mon Bureau, on constate que la mise en œuvre de certaines des recommandations aurait pu être réalisée avec des dates d'échéance plus rapprochées. Je suis d'avis qu'une sensibilisation devra être entreprise auprès des unités d'affaires pour que les recommandations adressées par mon Bureau soient mises en œuvre, dans la plupart des cas, dans un délai inférieur à un an.

Deuxièmement, pour confirmer ou infirmer le statut des recommandations, mon Bureau prend connaissance des mesures inscrites par les unités d'affaires dans l'application « Gestion des dossiers de vérification (GDV) ». Dans plusieurs cas, mon Bureau doit obtenir des informations supplémentaires ainsi que des documents probants pour étayer convenablement la preuve qui appuiera le statut attribué par l'unité d'affaires. Dans certains dossiers, les informations demandées ont tardé à être reçues, et leur obtention a nécessité plusieurs appels ou courriels auprès des responsables. Je suis d'avis que les unités d'affaires devraient être sensibilisées à l'importance de fournir promptement les informations demandées et de les joindre dans l'application GDV.

Troisièmement, de nouvelles personnes sont devenues responsables de la mise en œuvre de certaines recommandations depuis le dernier suivi effectué (en raison de départs à la retraite ou de mouvements de personnel), sans que les unités d'affaires de qui ces personnes relèvent se soient assurées de les informer de la nature des recommandations et du plan d'action initial. Cette situation a une incidence sur les délais de mise en œuvre. Comme les récents changements apportés à la structure organisationnelle de la Ville accentueront cette situation, je crois que les unités d'affaires devraient s'assurer que des responsables voient à la mise en œuvre des recommandations formulées par mon Bureau conformément au plan d'action soumis, et ce, malgré les changements de personnel.

Recommandation

Je recommande que la Ville prenne les mesures nécessaires afin de :

- **sensibiliser les unités d'affaires à l'importance de mettre en œuvre les recommandations du Bureau du vérificateur général à l'intérieur d'un an, dans la plupart des cas, et que cela se reflète dans les plans d'action soumis;**
- **rappeler aux unités d'affaires l'importance de transmettre promptement au vérificateur général les informations demandées et de les joindre dans l'application GDV pour étayer adéquatement la preuve du statut des recommandations de façon à permettre un suivi efficace de leur mise en œuvre;**
- **rappeler aux unités d'affaires de désigner promptement de nouveaux responsables en cas de départ ou de rotation du personnel afin de minimiser les délais de mise en œuvre des recommandations.**

Conformité aux lois et aux règlements

Les lois et les règlements que doivent appliquer les unités d'affaires sont nombreux et peuvent s'avérer complexes, dans certains cas, ce qui exige, de la part des responsables d'activité, le développement et le maintien de connaissances ainsi que la mise en place de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer du respect de leur conformité.

Conséquemment, en septembre 2011, un encadrement administratif a été adopté par la Direction générale en vue d'obliger toutes les unités d'affaires à produire, annuellement, un certificat de conformité aux lois et aux règlements. Ce certificat atteste que les unités d'affaires ont pris tous les moyens raisonnables pour s'assurer que les lois et les règlements qui gouvernent leurs champs de responsabilités ont été respectés.

Or, les audits effectués par mon Bureau auprès de certains arrondissements m'ont permis de constater plusieurs non-conformités importantes à l'égard de lois et de règlements, dont

les trois suivants : les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement à la contribution aux fins de parcs, le *Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds* ainsi que la *Loi sur la sécurité privée*. Ce constat me permet de conclure, même si tous les certificats de conformité ont été attestés et transmis à la Direction générale, que toutes les mesures n'ont pas été prises afin d'assurer le respect de la conformité aux lois et aux règlements. Je suis d'avis que la Direction générale devrait réitérer auprès des unités d'affaires l'importance de respecter la conformité aux lois et aux règlements puisque les risques résultant de la non-conformité peuvent entraîner des conséquences importantes, qu'il s'agisse de pertes financières, de risques de malversation ou de risques d'accident pour les employés et les citoyens. La crédibilité de la Ville pourrait ainsi en être entachée.

Recommandation

Je recommande que la Ville réitère aux unités d'affaires l'importance de se conformer aux lois et aux règlements qui régissent leurs activités, conformément à l'encadrement administratif adopté, afin de minimiser les risques qui pourraient découler de leur non-respect.

Qualité des travaux d'infrastructures

Une des sections de mon rapport annuel traite des activités de contrôle de la qualité des matériaux utilisés pour le remplacement et l'entretien des infrastructures, que ce soit les ponts et tunnels, le réseau routier ou les réseaux d'aqueduc et d'égout. Les constats révélés dans cette section me portent à croire que des travaux de construction relatifs aux infrastructures de la Ville pourraient avoir été réalisés sans obtenir l'assurance que la qualité des matériaux utilisés était adéquate et répondait aux besoins de la Ville. Ce constat est troublant dans le contexte actuel où de nombreuses infrastructures de la Ville sont déjà dans un état précaire.

Dans mon rapport du 31 décembre 2010, j'évoquais le piètre état de plusieurs ponts et tunnels sous la responsabilité de la Ville. Je constatais un sous-investissement important depuis plusieurs années qui contribuait à accélérer la détérioration de ces infrastructures. Dans le plan d'action rédigé par la Direction des transports, il était mentionné que les recommandations du BVG seraient prises en compte. Bien que mon Bureau n'ait pas fait de suivi détaillé des efforts d'investissements réalisés ou prévus pour améliorer l'état de la situation des ponts et tunnels, je peux m'attendre à ce que des mesures aient été prises à cette fin. D'ailleurs, on rapportait récemment des investissements importants en ce sens.

Par ailleurs, mon rapport de l'an passé faisait état d'un sous-investissement très important dans l'entretien et le remplacement des infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. Le même constat s'appliquait au réseau de voirie artérielle. Dans les deux cas, ce sous-investissement contribue, comme c'était le cas pour les ponts et tunnels, à accélérer la détérioration des infrastructures. Je précisais que, si rien n'était fait pour corriger la situation, la Ville pourrait se trouver dans une position critique où tout rattrapage serait difficile et très coûteux. Encore ici, des plans d'action ont été rédigés par la Ville et ceux-ci proposaient des correctifs précis.

Il est indéniable qu'il existe une relation entre l'état de dégradation des infrastructures et la qualité ainsi que la conformité de la mise en place des matériaux utilisés. Bien que ce ne soit pas l'unique facteur qui explique l'état précaire des infrastructures, il serait raisonnable de penser que le manque de contrôle entourant la qualité des matériaux utilisés pourrait être un facteur d'explication important de l'état actuel précaire des infrastructures de la Ville. De plus, il est préoccupant de penser que des investissements ont pu être faits dans le passé concernant les infrastructures sans que l'ensemble des contrôles visant à assurer la qualité des matériaux et la conformité de leur mise en place ait été rigoureusement appliqué.

De plus, comme des investissements substantiels devront être réalisés dans le futur par la Ville, justement pour renouveler ses infrastructures, il est de mise qu'elle mette en place des contrôles suffisants pour s'assurer de la qualité des matériaux utilisés et éviter de gaspiller les fonds publics pour la réalisation de travaux non conformes et dont la pérennité pourrait s'en trouver compromise.

Recommandation

Je recommande que la Ville prévoie, dans la nouvelle structure organisationnelle, un mécanisme de contrôle qui permettrait de donner l'assurance, en toute indépendance, que l'ensemble des encadrements régissant la qualité des travaux a été respecté, afin d'optimiser les sommes investies annuellement.

Programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion

Dans mon rapport du 31 décembre 2009, je faisais état d'une situation qui me rendait perplexe. En effet, selon les compilations et les analyses que mon Bureau avait effectuées pour la période de 2005 à 2009, j'avais remarqué que 21 firmes d'entrepreneurs s'étaient vu attribuer une proportion importante des contrats pour le développement, la réhabilitation et le remplacement d'installations et d'infrastructures (158 M\$ pour les arrondissements et 811 M\$ pour la ville centre). De plus, la proportion des contrats octroyés à ces mêmes

entrepreneurs variait d'un arrondissement à l'autre. Dans certains arrondissements, l'octroi des contrats était réparti entre plusieurs entreprises alors que, dans d'autres, presque tous les contrats étaient octroyés au même entrepreneur, ce qui laissait croire à une répartition volontaire du territoire montréalais entre certains entrepreneurs.

Récemment, les témoignages entendus à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) ont permis de révéler des stratagèmes présumés entre différents acteurs présents sur le territoire de la Ville de Montréal. Les présumés stratagèmes utilisés se classeraient dans les trois catégories suivantes :

- Une collusion interne qui impliquerait plusieurs personnes ayant fait partie de la chaîne de commandement de la Ville;
- Une corruption de fonctionnaires et d'élus de la Ville par des organisations ayant des intérêts à la Ville;
- Une collusion externe de différentes firmes en vue de créer des cartels pour le partage des contrats et la fixation des prix.

Il faut comprendre ici qu'il s'agit d'un système « bien organisé » où tous les acteurs impliqués ont des intérêts et ne désirent pas que leurs stratagèmes soient dévoilés au grand jour.

Les stratagèmes utilisant la corruption et la collusion sont hautement complexes et sont difficiles à détecter puisqu'ils sont fondés sur des ententes secrètes conclues derrière des portes closes. Cependant, les témoignages entendus à la Commission Charbonneau corroborent, s'ils se révèlent véridiques, les conclusions que j'ai tirées de mon étude de 2009.

Cette année, mon Bureau a décidé d'examiner le processus d'octroi des contrats dans deux secteurs névralgiques et essentiels pour les citoyens de la Ville de Montréal : les opérations de déneigement ainsi que la collecte et le transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables. J'ai voulu fournir un portrait global des contrats octroyés au cours des neuf dernières années (2005 à 2013). Les résultats des travaux de mon Bureau me portent à croire que l'existence de soumissions concertées est possible dans le cas des opérations de déneigement alors qu'elle est probable dans le cas de la collecte et du transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables. De plus, certaines entreprises seraient apparentées, ce qui augmente le risque de dépôt de soumissions concertées, créant ainsi l'illusion d'une certaine concurrence.

Comme je l'ai mentionné au préalable, le stratagème de collusion externe est très difficile à détecter, car il s'agit d'ententes secrètes conclues entre de tierces parties à la Ville.

Cependant, autant les résultats de notre analyse sur l'industrie de la construction en 2009 que ceux issus des analyses réalisées cette année m'interpellent au plus haut point.

Les données que mon Bureau a utilisées pour effectuer ses analyses, autant celles de 2009 sur l'industrie de la construction que celles de 2013 sur les opérations de déneigement ainsi que sur la collecte et le transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, étaient accessibles par les directions d'arrondissement et la Direction générale de la Ville. Néanmoins, je suis convaincu que si les données avaient été plus faciles à obtenir et qu'elles avaient été compilées et analysées pour l'ensemble des unités d'affaires, il aurait été certes plus facile d'établir des constats éloquentes et de prendre les moyens appropriés pour mettre un terme, le cas échéant, aux ententes collusoires.

Je salue le geste posé par l'administration municipale concernant la création du Bureau de l'inspecteur général. Il constitue, sans aucun doute, une mesure supplémentaire pour détecter de possibles stratagèmes de collusion et de corruption, mais cela ne doit pas être vu comme une panacée pour détecter toutes les manœuvres dolosives en matière contractuelle. Le premier niveau d'alerte demeure toujours les employés de la Ville et ses dirigeants.

Outre les trois recommandations formulées à la Direction générale dans les sections 5.11 et 5.12 de mon rapport annuel, concernant les contrats relatifs aux opérations de déneigement ainsi que les contrats de collecte et de transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, j'ajoute la recommandation qui suit.

Recommandation

Je recommande que la Ville définisse un programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion destiné au personnel susceptible d'y être confronté au sein des unités d'affaires. Ce programme devrait permettre de comprendre les stratagèmes pouvant être utilisés, les mécanismes de détection possible et les moyens d'escalade au moment de la découverte d'un stratagème potentiel. Ce programme devrait être accompagné d'outils et de méthodes spécifiques d'analyse.

Audit des états financiers de la Ville et de la Société de transport de Montréal (STM)

Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 a été effectué conjointement avec la firme Deloitte. À la suite de cet exercice, un rapport de l'auditeur sans réserve a été produit par le vérificateur général et un

rapport de l'auditeur avec réserve a été produit par la firme Deloitte. La réserve porte sur la comptabilisation des paiements de transfert. Une version révisée de la norme portant sur la comptabilisation des paiements de transfert est entrée en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2012. Les fondements de mon opinion sans réserve découlent de mon interprétation de cette nouvelle norme. La nouvelle norme maintient le principe qu'un paiement de transfert doit être constaté à titre de revenu lorsqu'il est autorisé et que les critères d'admissibilité sont respectés. Elle précise cependant le critère d'autorisation pour le bénéficiaire en le mettant en lien avec l'autorisation du côté du cédant, d'où la divergence d'interprétation. J'estime que les représentants des gouvernements sont habilités à négocier et à conclure des ententes valides et que, par conséquent, l'autorisation d'un paiement de transfert survient lorsqu'un représentant habilité signe une entente et informe par écrit le bénéficiaire de sa décision d'effectuer un transfert. Ces faits établissent, selon moi, qu'il est prévu que lesdits paiements de transfert seront effectivement autorisés et obtenus.

Il est à noter que cette interprétation est partagée par chacun des vérificateurs généraux municipaux des neuf autres grandes villes du Québec, par le vérificateur général du Québec ainsi que par différentes firmes comptables.

En ce qui concerne l'audit des états financiers de la Société de transport de Montréal (STM), le contraire s'est produit. En effet, le vérificateur général a produit un rapport de l'auditeur avec réserve alors que la firme Deloitte, qui est également coauditeur, a produit un rapport de l'auditeur sans réserve. Encore ici, les fondements de mon opinion avec réserve découlent de mon interprétation de cette nouvelle norme par rapport à la présentation des chiffres comptables choisie par la STM.

- 30 -

Source : Bureau du vérificateur général

Pour renseignements : Gilles Corriveau
Enigma
Téléphone : 514 982-0308, poste 207
Cellulaire : 514 984-4184
Courriel : g.corriveau@enigma.ca

