

Bureau du  
vérificateur  
général

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010



Montréal 

**RAPPORT DU  
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DE LA VILLE DE MONTRÉAL  
AU CONSEIL MUNICIPAL ET  
AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION**

**Pour l'exercice  
terminé le 31 décembre 2010**

Dépôt légal - 2<sup>e</sup> trimestre 2011  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada  
ISSN : 1924-0317 (imprimé)  
ISSN : 1925-6809 (en ligne)  
ISBN : 978-2-7646-0989-4 (imprimé)  
ISBN : 978-2-7647-0990-0 (en ligne)



**Bureau du vérificateur général**  
1550, rue Metcalfe  
Bureau 1201  
Montréal (Québec) H3A 3P1

Le 12 mai 2011

Monsieur Gérald Tremblay  
Maire de la Ville de Montréal  
275, rue Notre-Dame Est  
Bureau 1.113  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet : Dépôt du rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice  
terminé le 31 décembre 2010**

---

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (LRQ, chapitre C-19), je vous transmets le *Rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération* pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010 pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 16 mai 2011, et du conseil d'agglomération, soit celle du 19 mai 2011.

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

Le vérificateur général de la Ville de Montréal,



Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b>COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>II.</b>	<b>SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b> .....	39
	II.1. État des effectifs.....	39
	II.2. Indicateurs de performance .....	43
<b>III.</b>	<b>REDDITION DE COMPTES DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b> .....	53
<b>IV.</b>	<b>AUDIT D'ÉTATS FINANCIERS</b> .....	65
	IV.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal.....	65
	IV.2. États financiers des autres organismes municipaux.....	69
<b>V.</b>	<b>VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION</b> .....	75
	V.1. Suivi des recommandations des années antérieures .....	75
	V.2. Délivrance de permis aux cafés-terrasses.....	83
	V.3. Entente d'achat collective pour la fourniture et le service de distribution d'articles de bureau .....	119
	V.4. Gestion des allocations automobiles .....	151
	V.5. Gestion des subventions.....	191
	V.6. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures (Division des ponts et tunnels).....	237
	V.7. Projets de développement au Quartier des spectacles .....	275
	V.8. Projet Faubourg Saint-Laurent – Vente du terrain de la phase III .....	317
	V.9. Sécurité des Active Directory.....	349
	V.10. Tests d'intrusion physique.....	375
<b>VI.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	389
	VI.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i> .....	389
	VI.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2010.....	399
	VI.3. Annexe 3 – Diagrammes de flux d'information – Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information .....	403
	VI.4. Annexe 4 – Relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général.....	409



Bureau du  
vérificateur  
général

# I. Commentaires et recommandations du vérificateur général





## **I. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Au moment de ma nomination à titre de vérificateur général de la Ville, j'ai décidé de perpétuer la façon de faire de mon prédécesseur en incluant en introduction à mon rapport annuel certains commentaires et certaines recommandations à l'intention de l'administration municipale. Je poursuis dans cette lignée en abordant dans cette section les sujets d'intérêts suivants :

- A. Intrusion dans les communications électroniques du vérificateur général;
- B. Vérification des comptes relatifs au Vérificateur général
- C. Base inappropriée de calcul du budget du Vérificateur général;
- D. Contrat de services professionnels pour la vérification externe des états financiers de la Ville de Montréal et de la Société de transport de Montréal;
- E. Budget du Vérificateur général – excédent de fonctionnement et affectation de l'excédent (surplus);
- F. Coût du traitement des signalements qui étaient en cours au moment du transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général;
- G. Titres de certains emplois au sein du Service du contrôleur général.

### **A. INTRUSION DANS LES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

J'estime nécessaire de revenir sur l'intrusion illégale dans mes communications électroniques que nous avons découverte en janvier dernier.

Vous comprendrez que je ne peux pas actuellement donner ma version des faits à l'égard des prétendues allégations à mon sujet et qui sont contenues dans le « document Reid », présenté à une séance extraordinaire du comité de vérification, puis déposé au conseil municipal en février dernier. En effet, une requête introductive d'instance en nullité et en injonction permanente a été déposée en Cour supérieure en mars dernier. Cette requête, rappelons-le, demande entre autres à la Cour :

- de déclarer que les défendeurs ont illégalement et sans droit copié et recueilli mes fichiers courriel, ce qui comprend mes courriels reçus et envoyés, ainsi que leur contenu, y compris les pièces qui pouvaient y être jointes, de même que mon agenda;
- d'ordonner aux défendeurs ou à leurs mandataires, agents, employés et tous ceux sous leur contrôle, ainsi que toute personne ayant connaissance du jugement à intervenir, de remettre toutes les copies sous toutes les formes de l'ensemble des documents ou renseignements copiés entre les mois de mars 2010 et janvier 2011 et qui se trouvaient dans ma boîte courriel et le

serveur de la Ville, en plus d'indiquer à qui les défenseurs ont communiqué un exemplaire desdits documents ou leur contenu;

- d'annuler le « document Reid »;
- d'annuler la résolution CM05-357 adoptée le 22 février 2011.

Je demeure profondément indigné par cette intrusion qui a été réalisée de manière intempestive, sans vérification préalable et diligente, alors que ses auteurs se croyaient investis de tous les droits et à l'abri d'une découverte. Il m'importe, dans les paragraphes qui suivent, de rappeler brièvement les événements qui ont entouré l'intrusion dans mes communications électroniques, de présenter les répercussions significatives de cette intrusion sur le fonctionnement de mon Bureau de même que sur son image de marque ainsi que sur celle de la Ville de Montréal et, enfin, de formuler certaines recommandations.

Toutefois, auparavant, je tiens à mentionner que j'ai toujours agi de bonne foi, de façon diligente pour les seuls intérêts du Bureau du vérificateur général (BVG) et ceux de la Ville de Montréal. En aucun temps n'ai-je bénéficié d'un avantage personnel direct ou indirect au moment de l'octroi des contrats ou dans toute autre situation. Je compte, au terme des procédures judiciaires en cours, fournir toutes les explications nécessaires pour rétablir les faits. D'ailleurs, le BVG a rencontré et collabore avec les représentants du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui procèdent actuellement à une vérification de l'ensemble des contrats que j'ai octroyés pour la période s'échelonnant de mon entrée en fonction, le 3 juin 2009, au 1<sup>er</sup> avril 2011. J'ai la ferme conviction que les décisions prises en cette matière ont été de tout temps motivées par des principes de saine administration.

## **BREF RAPPEL DES ÉVÉNEMENTS**

Le 20 janvier 2011, le BVG de la Ville de Montréal a découvert que plusieurs courriels qui m'étaient adressés, expédiés bien antérieurement au 20 janvier, avaient été ouverts par un employé de la Ville travaillant pour le Service du contrôleur général et dont la fonction connue est celle de chef de division – Enquêtes et analyses.

Cet employé ne faisait pas et n'a jamais fait partie des destinataires des courriels en question.

Cette situation tout à fait inhabituelle et anormale laissait entrevoir la possibilité que des courriels confidentiels qui m'étaient adressés aient pu être interceptés et lus par une ou plusieurs personnes qui n'étaient pas autorisées à le faire.

Une enquête a donc été entreprise pour faire la lumière sur cette question. Cette enquête a permis de confirmer qu'il y a bel et bien eu interception et consultation de ma boîte courriel. L'enquête a aussi permis de connaître l'étendue probable de l'intrusion et d'identifier les auteurs de ces gestes, du moins certains d'entre eux, et les méthodes utilisées. Nos vérifications ont confirmé aussi que ces copies ont été réalisées au cours d'une longue période, de façon répétitive et suivant un *modus operandi* qui démontre que les gestes n'étaient pas isolés ni accidentels, mais au contraire planifiés de longue date. Les gestes posés pour camoufler ces intrusions et tenter d'en effacer toute trace dans le réseau informatique de la Ville montrent que les auteurs de ces attaques savaient qu'ils agissaient dans l'illégalité. Ces gestes s'apparentent en ce sens à de l'espionnage et à du piratage informatique.

Les auteurs de ces intrusions ont tenté en vain de justifier leurs gestes par de prétendus reproches à mon sujet qui constitueraient, à leurs yeux, des manquements d'une extrême gravité, mais sans qu'ils n'aient jugé utile d'en saisir le conseil municipal avant que je dévoile leur manœuvre. Tout cela démontre que la démarche n'avait pour but que de monter un dossier contre le vérificateur général, une atteinte sans précédent à la fonction que j'occupe.

## CONSÉQUENCES DE L'INTRUSION

L'intrusion a eu, et continue d'avoir, de graves conséquences sur les activités de mon Bureau en plus d'entacher fortement son image de marque. Cependant, il y a plus. Récemment, le journal *La Presse* a fait état de l'espionnage d'un élu par le Service du contrôleur général. Les gestes illégaux commis par le Service du contrôleur général ont eu et continuent d'avoir de graves conséquences non seulement sur mon Bureau, mais sur l'ensemble de l'administration de la Ville. La couverture médiatique alimente une perte de confiance des citoyens envers les institutions municipales de Montréal. Les employés de la Ville, les élus et les syndicats s'interrogent, à juste titre, sur l'espionnage systématique et injustifié dont ils ont ou auraient pu être victimes au cours des derniers mois.

Par ailleurs, nous avons dû consacrer, depuis le 20 janvier dernier, des énergies énormes à remonter la piste laissée par les auteurs des intrusions et à assembler les éléments de preuve au soutien des différents recours que nous avons entrepris contre ceux-ci. Ces énergies se sont notamment traduites par une mobilisation importante de notre personnel de direction et certains de nos professionnels spécialisés dans les technologies de l'information, ainsi que par le recours à des ressources externes chevronnées, notamment dans les domaines juridique et de la juricomptabilité. Ces ressources étaient nécessaires à l'exercice des recours judiciaires appropriés afin de protéger l'institution que constitue le BVG. En fait, en date du 31 mars 2011, nous avons dû investir plus de

900 heures de la part de nos ressources internes et encourir des honoraires professionnels de l'ordre de 288 000 \$ à cette fin.

Vous comprendrez que nos ressources internes devront consacrer des efforts additionnels à ce dossier au cours des prochains mois. De même, des honoraires professionnels supplémentaires sont à prévoir pour les représentations auprès de la Cour supérieure en lien avec la requête introductive d'instance en nullité et en injonction permanente. Il est évident que le BVG ne pourra assumer l'ensemble de ces honoraires à même son budget de fonctionnement initialement alloué pour l'année 2011. Considérant qu'il s'agit d'une dépense considérable imprévisible et totalement hors de notre contrôle, j'entends formuler prochainement au conseil municipal une demande de crédits additionnels pour couvrir ces honoraires.

Évidemment, cette situation a occasionné des retards importants dans l'avancement de nos travaux réguliers de vérification et dans le traitement des signalements de la ligne éthique, au point même de compromettre la publication du présent rapport annuel pour le mois de mai, période habituelle de son dépôt. Cependant, des efforts titanesques des employés de mon Bureau ont permis en grande partie de rattraper ces retards. Nous avons réussi malgré tout, comme vous êtes à même de le constater, à produire un rapport annuel que j'estime de très haute qualité. Nous avons également réussi à émettre à temps les opinions d'audit nécessaires pour les états financiers de la Ville et des autres organismes municipaux sous son contrôle.

Malheureusement, deux des missions de vérification, dont les conclusions devaient être incluses dans le présent rapport annuel, n'ont pu être terminées à temps à cause des perturbations liées à l'enquête spéciale et à la préparation du recours judiciaire. Nous espérons produire un rapport spécial pour la séance du conseil municipal de juin 2011, qui inclura les résultats de ces deux missions de vérification. En outre, nous avons dû interrompre nos travaux relatifs au suivi de nos recommandations de l'année dernière au sujet du « Projet d'impartition des services de télécommunications », pour lequel nous comptons inclure au présent rapport un état de la situation compte tenu du caractère stratégique que revêt ce projet dans la prestation de services aux citoyens. Cet état de la situation sera donc publié dans mon prochain rapport annuel.

Aussi, je ne peux que déplorer le fait que nous n'avons pas pu réaliser, tel qu'il était prévu, notre planification des mandats de 2011. Habituellement, cette planification se fait au cours du mois de janvier, suivant une analyse de risques qui doit être actualisée annuellement, mais qui n'a pas été faite cette année en raison des efforts que nous avons dû consacrer au dossier de l'intrusion dans mes communications électroniques.

Par ailleurs, la découverte de cette intrusion a créé, au sein de mon Bureau, une perte de confiance à l'égard de la sécurité du réseau informatique et de télécommunications de la Ville ainsi que de celle de nos locaux. Dans les circonstances, j'ai dû apporter des modifications temporaires immédiates pour nous prémunir contre ce type d'intrusion, mais aussi pour détecter si nous étions victimes d'autres types d'espionnage possibles.

En outre, cette intrusion a jeté de l'ombre sur la confiance des différents intervenants envers la capacité du BVG d'assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont transmis de même que du traitement qu'il en fait. Nous détenons la preuve irréfutable que l'un des employés du Service du contrôleur général a ouvert des courriels ayant pour objet des sujets de vérification, contrairement aux propos évoqués par le directeur général de la Ville dans sa lettre du 15 février 2011 destinée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. D'ailleurs, un de ces courriels avait comme objet un projet de rapport de vérification, lequel était joint audit courriel. Ce projet de rapport contenait des détails hautement sensibles sur les activités des unités d'affaires visées par cette vérification. J'ai donc dû informer les dirigeants de ces unités d'affaires de la situation.

Cette affaire est sans précédent dans l'histoire du BVG. Je ne saurais trop insister, à nouveau, sur l'extrême gravité de cette intrusion qui viole les principes d'autonomie, d'indépendance et de confidentialité nécessaires à l'accomplissement, sans entrave, du mandat confié au Vérificateur général aux termes de la *Loi sur les cités et villes* (LCV). D'ailleurs, la confidentialité des communications du Vérificateur général est à ce point essentielle et inviolable que, suivant la LCV, nul membre de mon Bureau ou aucun expert dont je retiens les services ne peut être contraint de communiquer tout renseignement ou de produire un document recueilli dans le cadre de son mandat.

Or, par ses agissements, le Service du contrôleur général a vidé de tout son sens cette protection conférée par la LCV au Vérificateur général.

L'intrusion a également des répercussions importantes sur les personnes qui chercheraient à entrer en communication de façon confidentielle avec mon Bureau. Ont-elles perdu confiance dans les mécanismes actuellement en place? Se privent-elles de communiquer avec nous étant au fait de la situation décrite précédemment et sachant que l'une des portes d'ascenseur permettant d'accéder à nos bureaux est surveillée par une caméra appartenant au Service du contrôleur général, dont les locaux sont adjacents aux nôtres? Nous ne pouvons nier qu'une personne raisonnablement informée peut craindre que la confidentialité de sa dénonciation communiquée au Vérificateur général soit violée. Il est de fait impossible, sans le soutien du conseil municipal pour donner suite aux recommandations ci-après, de garantir l'anonymat des personnes qui voudraient communiquer avec

nous. Cette situation est d'autant plus préoccupante que nous ne disposons plus de la ligne éthique, mécanisme qui était hautement sécuritaire pour une personne souhaitant communiquer en toute confiance avec le Vérificateur général. Nous réfléchissons actuellement à la possibilité d'instaurer un mécanisme alternatif à la ligne éthique du Service du contrôleur général.

De plus, la découverte de l'intrusion commise par le Contrôleur général, les suites données à cette intrusion par l'administration municipale ainsi que les prétendues allégations à mon sujet ont provoqué une onde de choc au sein de mon personnel. J'ai même craint que de nouveaux employés qui devaient se joindre à mon Bureau à ce moment ne se désistent, ce qui heureusement n'a pas été le cas. En fait, plusieurs des membres de mon personnel m'ont interpellé, car ils s'interrogeaient sur le devenir de l'institution que constitue le BVG. Dans les circonstances, j'ai dû redoubler d'ardeur afin de les rassurer quant au fait que la fonction occupée par le Vérificateur général demeure un maillon vital de la démocratie municipale et que nous pouvions compter, du moins je l'espère, sur l'appui du conseil municipal pour réaliser le mandat qui m'est confié en vertu de la LCV.

Enfin, je ne saurais trouver les mots pour vous décrire les moments difficiles que j'ai vécus au cours des derniers mois, surtout dans le contexte où je ne pouvais, sans cautionner ce qui avait été fait, répondre aux nombreuses allégations que les auteurs de cette intrusion ont fait circuler à mon sujet pour justifier *a posteriori* leurs gestes illégaux. Malgré la gravité des gestes posés à mon égard et envers mon Bureau, je peux vous garantir que l'ensemble des travaux de vérification qui font l'objet du présent rapport est empreint d'une rigueur et d'une objectivité absolues, propres au mandat qui m'est confié par la LCV, aux normes professionnelles qui régissent l'exercice de mes responsabilités et au haut degré de professionnalisme qui caractérise le personnel de mon Bureau.

### **Recommandations**

**Je recommande que les actions suivantes soient prises en considération par le conseil municipal :**

- **Appuyer le principe voulant que le Bureau du vérificateur général dispose d'un réseau informatique indépendant de celui de la Ville et de ses propres mécanismes de protection, tel, entre autres, un garde-barrière spécifique administré par nous. Nous procéderons dans les prochaines semaines à une étude pour déterminer la meilleure configuration possible, les équipements et les logiciels nécessaires ainsi que les coûts qui y sont rattachés. Nous soumettrons ainsi une demande budgétaire appuyée par cette étude. Quant au service de messagerie, il est moins évident de pouvoir mettre en place une solution indépendante pour le Bureau du vérificateur général puisque nous devons utiliser la même infrastructure que la Ville. Nous devons donc nous résigner à continuer à utiliser les services de courriel de la Ville, mais en adoptant les mesures qui s'imposent dans les**

circonstances. Pour ce qui est des échanges qu'un tiers voudrait effectuer en toute confiance avec le Bureau du vérificateur général, nous examinerons une solution de rechange à la ligne éthique et nous soumettrons les demandes budgétaires en conséquence au conseil municipal;

- Adopter une motion visant le déménagement à court terme du Service du contrôleur général dans un édifice autre que celui abritant le Bureau du vérificateur général;
- Donner des instructions formelles à la Direction générale pour que les enquêtes réalisées par le Service du contrôleur général soient effectuées en conformité aux lois et aux règlements en vigueur et que celles-ci soient assujetties à des encadrements et à des mesures de reddition de comptes appropriés. Nous comprenons, par ailleurs, que cet aspect sera vraisemblablement couvert par les mesures législatives que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a l'intention d'intégrer aux lois municipales et, éventuellement, par le mandat récemment confié à l'escouade anticorruption par le ministre de la Justice.

## B. VÉRIFICATION DES COMPTES RELATIFS AU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Dans son rapport de l'auditeur indépendant, daté du 31 mars 2011 et présenté à l'annexe 4 du présent rapport, concernant la vérification des comptes relatifs au BVG en vertu de l'article 108.2.1 de la LCV, le vérificateur externe, soit la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche (SBDT), mandaté par la Ville, exprime la réserve suivante :

*« Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit assortie d'une réserve.*

Fondement de l'opinion avec réserve

*Compte tenu d'une différence d'interprétation par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal relativement à la portée d'un mandat d'audit des comptes relatifs au vérificateur général conformément aux dispositions de l'Article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes, la direction nous a refusé l'accès à certaines informations probantes. En conséquence, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant le processus d'attribution de contrats qui doit respecter l'article 573 de la Loi sur les cités et villes. Ainsi, nous n'avons pu déterminer si une situation de non-conformité à cet article de la loi aurait dû faire l'objet d'une divulgation.*

Opinion avec réserve

*À notre avis, à l'exception des incidences éventuelles de la situation décrite dans le paragraphe sur le fondement de l'opinion avec réserve, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010, selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public, telles qu'elles sont décrites à la note 2 aux états financiers de la Ville de Montréal. »*

Par cette réserve, SBDT soutient que son mandat comprend celui de vérifier et de soulever la « non-conformité » des opérations contractuelles du BVG à la LCV.

Or, les avis juridiques que j'ai obtenus, et que j'ai transmis à SBDT au cours de sa vérification, sont sans équivoque sur le fait que le mandat du vérificateur externe édicté par l'article 108.2.1 de la LCV exclut la vérification de conformité du processus d'attribution des contrats. Autrement dit, il n'est nullement dans le mandat du vérificateur externe de vérifier la conformité procédurale des décisions prises par mon Bureau en regard de l'article 573 de la LCV, ni par rapport à quelque autre loi, règlement ou encadrement de la Ville. En fait, tel qu'il est plus explicitement relaté dans l'opinion juridique de Me Yvon Duplessis, reproduite intégralement ci-après, la vérification du vérificateur externe en vertu des dispositions de l'article 108.2.1 et l'opinion qui en découle ne peut viser que les trois éléments suivants :

- Les dépenses engagées par le Vérificateur général, qui sont inscrites dans ses comptes, sont-elles exactes, authentiques ou véridiques?
- Lesdites dépenses sont-elles liées à l'accomplissement ou à l'exercice des fonctions du Vérificateur général?
- Ces dépenses ont-elles été comptabilisées dans le bon exercice financier?

### OPINION JURIDIQUE DE ME YVON DUPLESSIS

*« Nous avons été mandatés par M. Jacques Bergeron, vérificateur général de la Ville de Montréal, pour rédiger une opinion juridique portant sur l'application et l'interprétation de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes<sup>1</sup>. Bref, la question peut être formulée comme suit : quelle est l'étendue des pouvoirs du vérificateur externe lorsqu'il vérifie les comptes du Vérificateur général? En d'autres termes, qu'entend-on par les mots "vérification des comptes"?*

*Précisons dès le départ que nous avons consulté la législation et la doctrine pertinentes ainsi que tous les documents qui nous ont été transmis<sup>2</sup>. Toutefois, une mise en garde s'impose. Vu la nouveauté des dispositions législatives applicables au vérificateur général municipal et au vérificateur externe<sup>3</sup>, il n'existe pas, à notre connaissance, de jurisprudence qui porte spécifiquement sur l'objet des présentes. C'est pourquoi nous allons tenter, en interprétant*

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. C-19 (ci-après la « LCV »).

<sup>2</sup> Nous avons porté une attention toute particulière aux documents suivants qui font partie du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés : « Préface du Manuel de l'ICCA – Certification, Partie I (Édition 2010) »; les Normes canadiennes d'audit suivantes : NCA 200 « Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et réalisation d'un audit conforme aux Normes canadiennes d'audit »; NCA 250 « Prise en compte des textes légaux et réglementaires dans un audit d'états financiers »; NCA 805 « Audit d'états financiers isolés et d'éléments, de comptes ou de postes spécifiques d'un état financier – Considérations particulières ». Précisons dès maintenant que le législateur fait, dans la Loi sur les cités et villes, entre autres, une nette distinction entre l'expression « états financiers » et « comptes », de sorte qu'il fait référence à deux notions ou concepts différents que l'on ne peut assimiler. Pour ne prendre qu'un exemple parmi tant d'autres, signalons qu'à l'article 108.2.1 de la LCV, le législateur emploie au premier paragraphe du premier alinéa le mot « comptes » alors qu'au deuxième paragraphe il emploie l'expression « états financiers ». Le législateur réfère donc à deux réalités différentes.

<sup>3</sup> Les articles 107.1 à 107.16, 108.2.1 et 108.4.1 de la Loi sur les cités et villes sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002; voir : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25, art. 15, 20, 22 et 512.

*l'article 108.2.1 de la Loi précitée, de fournir quelques éléments de réponse sans pour autant vous garantir le résultat si jamais le débat devait se déplacer devant les tribunaux.*

*Cela étant dit, citons l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes :*

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

*1° les comptes relatifs au vérificateur général;*

*2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.*

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

*2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.”*

*Pour répondre à la question qui nous est posée, nous devons donc interpréter le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 108.2.1 de la LCV.*

*Pour ce faire, nous avons répertorié, dans les différentes dispositions de la LCV se rapportant à l'administration des finances et à la vérification, différentes expressions ou différents termes qui nous fourniront des éléments de réponse.*

*Tout d'abord, le trésorier doit tenir des livres de comptes qui font état, par ordre chronologique, des recettes et des dépenses (art. 100 de la LCV). Aussi, il doit conserver et produire pour la vérification et l'inspection les pièces justificatives de tous les paiements qu'il a effectués pour la municipalité (art. 100 de la LCV). De plus, il peut, à la demande du conseil municipal, être tenu de produire un compte détaillé des revenus et dépenses (art. 105.3 de la LCV).*

*En ce qui a trait au vérificateur général, celui-ci doit, conformément à l'article 107.7 de la LCV, vérifier les comptes et affaires de la municipalité et de toute personne morale qui y est visée. Le législateur a expressément édicté à l'article 107.8 de la LCV que dans le cadre de cette vérification, le vérificateur général peut, s'il le juge approprié, procéder à une vérification financière de même qu'à une vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives afférents ou applicables, type de vérification dont on ne fait aucunement mention à l'article 108.2.1 de la LCV. Ce même article 107.8 de la LCV, à l'instar de l'article 108.4.1, prévoit également que le vérificateur général peut prendre connaissance de tout document concernant les comptes relatifs aux objets de sa vérification et il peut même exiger de tout employé de la municipalité les renseignements et explications nécessaires à l'exécution de son mandat.*

*L'article 107.10 de la LCV énonce que le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité. Ces dernières sont tenues de fournir au vérificateur général les comptes ou les documents qu'il juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions tout comme il peut exiger des employés de celles-ci les renseignements et les explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.*

*Enfin, l'article 109 de la LCV mentionne que le vérificateur ad hoc devra procéder à une vérification spéciale des comptes de la municipalité si le conseil municipal le lui ordonne à la suite d'une demande écrite provenant d'au moins cinquante contribuables.*

Comme on peut le constater, le mot “compte” revient à plusieurs reprises dans différentes dispositions de la Loi sur les cités et villes. Soit, mais qu’entend-on par les termes “vérification”, en anglais “audit” ou “verification”, “compte” et “livre de comptes”, en anglais “account” et “book of account”, “contrôle d’un compte”, en anglais “checking of an account” et “affaires”? Pour définir ces termes, nous avons consulté le Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière<sup>4</sup>. Nous y retrouvons les définitions suivantes :

**VERIFICATION; VÉRIFICATION** : Missions. Processus qui consiste à s’assurer de la validité ou de l’exactitude des écritures, comptes ou rapports comptables<sup>5</sup>.

\*\*\*

**AUDIT; AUDIT; VÉRIFICATION (CA)** : Missions. (CA et US) En matière d’états financiers, étude des documents comptables et autres éléments probants s’y rapportant, effectuée par un professionnel compétent et indépendant en vue d’exprimer une opinion quant à la fidélité de l’image que ces états ou autres informations donnent de la situation financière et des résultats de l’entité en cause selon les principes comptables généralement reconnus ou, dans des cas exceptionnels, selon d’autres règles comptables appropriées communiquées au lecteur<sup>6</sup>.

\*\*\*

**ACCOUNT; COMPTE** : [...]

3) D’une manière plus générale, le compte est une unité de classement et d’enregistrement des écritures comptables ou des éléments de la **nomenclature comptable**<sup>7</sup>.

\*\*\*

**ACCOUNT; COMPTE** : Tenue de comptes. État résumant les opérations effectuées entre des particuliers ou des entités au cours d’une période donnée<sup>8</sup>.

\*\*\*

**BOOK OF ACCOUNT; LIVRE DE COMPTES** : Tenue des comptes. Tout livre, fichier ou journal; qui fait partie du système comptable dans lequel on enregistre les opérations et les faits économiques se rapportant à une entité, le plus souvent en unités monétaires.

**NDE** : Les livres de comptes comprennent les journaux (fichiers mouvements) et les grands livres (fichiers maîtres)<sup>9</sup>.

\*\*\*

**CHECKING OF AN ACCOUNT; CONTRÔLE D’UN COMPTE** : Contrôle interne; mission. Analyse de chacun des éléments enregistrés au débit et au crédit d’un compte<sup>10</sup>.

Quant au mot “Affaires” au pluriel, il est défini comme suit dans Le nouveau Petit Robert<sup>11</sup> :

**AFFAIRE** :

[...]

**II AU PLUR. LES AFFAIRES** ▪ 1 (1508) Ensemble des occupations et activités d’intérêt public. [...] ▪ 3 ÉCON. Les activités économiques (notamment dans leurs conséquences commerciales et financières).

<sup>4</sup> Louis MÉNARD et collaborateurs, Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière : anglais-français avec index français-anglais, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2004, p. 1581.

<sup>5</sup> Id., p. 1245.

<sup>6</sup> Id., p. 85.

<sup>7</sup> Id., p. 6.

<sup>8</sup> Id., p. 6.

<sup>9</sup> Id., p. 142.

<sup>10</sup> Id., p. 216.

<sup>11</sup> Paul ROBERT, Le nouveau Petit Robert, texte remanié et amplifié sous la direction de J. Rey-Debove et A. Rey, Paris, Dictionnaires Le Robert – SEJER, 2007, p. 41.

À la lumière des définitions qui précèdent, nous sommes d'avis que la vérification des comptes du Vérificateur général par le vérificateur externe nommé par le conseil ne peut viser que les trois éléments suivants : 1) les dépenses engagées par le Vérificateur général, qui sont inscrites dans ses comptes, sont-elles exactes, authentiques ou véridiques? En d'autres termes, ont-elles réellement et véritablement été effectuées? 2) Lesdites dépenses sont-elles liées à l'accomplissement ou à l'exercice des fonctions du Vérificateur général? Et, enfin, 3) ces dépenses ont-elles été comptabilisées dans le bon exercice financier?

À notre avis, le rôle du vérificateur externe dans l'exécution de son mandat, soit celui se rapportant à la vérification des comptes du Vérificateur général, se limite aux trois éléments que nous venons tout juste d'énoncer, de sorte qu'il ne serait pas habilité à se prononcer, notamment, sur la légalité ou la régularité des contrats de laquelle découlent les dépenses assumées par le Vérificateur général ou encore sur la légalité des gestes posés par celui-ci, et ce, pour les raisons suivantes.

D'abord, l'article 107.8 de la LCV mentionne explicitement que le vérificateur général, lorsqu'il effectue la vérification des affaires et comptes de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2 de l'article 107.7 de la Loi précitée, peut, s'il le juge opportun, procéder à la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives. Réitérons qu'une telle possibilité n'est prévue nulle part dans les dispositions régissant le vérificateur externe. Si le législateur avait voulu que ce dernier exerce les mêmes pouvoirs, il les lui aurait octroyés, car le législateur connaît l'état du droit. S'il ne l'a pas prévu, cela signifie que le vérificateur externe ne possède pas ce pouvoir de vérification.

Ensuite, il est à noter que le législateur emploie, aux articles 107.7 et 107.8 de la LCV, les termes "comptes et affaires" et "affaires et comptes". Si le législateur emploie deux termes différents, c'est qu'ils ont une signification différente. D'ailleurs, cela ressort clairement des définitions susmentionnées. Il appert que le mot "affaires" est un terme générique qui ratisse beaucoup plus large que le mot "comptes" qui, lui, est beaucoup plus précis et confiné. Or, rappelons-nous que lorsque le législateur a adopté, le 21 juin 2001, l'article 108.2.1 de la LCV, le premier paragraphe du premier alinéa se lisait comme suit : "les activités du vérificateur général"<sup>12</sup>. Avant même que n'entre en vigueur cette nouvelle disposition, le législateur intervenait, le 19 décembre 2001, pour modifier ce paragraphe et remplacer l'expression "les activités du" par la suivante "les comptes relatifs au"<sup>13</sup>. Lors de l'étude du projet de loi en Commission parlementaire de l'aménagement du territoire, la ministre des Affaires municipales et des Régions de l'époque, M<sup>me</sup> Louise Harel, exprimait l'avis que l'expression "les activités du vérificateur général" portait à confusion, était ambiguë et soulevait plusieurs interrogations. Elle a donc modifié cette expression par la nouvelle expression "les comptes relatifs au vérificateur général", expression qui se trouve toujours à l'article 108.2.1 de la Loi. Elle précisait que "[...] [c]ette nouvelle expression est préférable, puisqu'elle met l'accent davantage sur le caractère financier de la vérification que doit faire le vérificateur externe"<sup>14</sup>. Il s'ensuit, selon nous, qu'il n'y a aucune commune mesure entre le caractère financier de la vérification et le contrôle de la légalité des actes ou contrats passés par le vérificateur général ou encore des gestes qu'il a posés.

Enfin, rappelons-nous que le ministre actuel des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, affirmait récemment dans les médias qu'il n'existait à l'heure actuelle aucune disposition, dans quelle que loi que ce soit, qui prévoit une façon de vérifier la légalité des actes du vérificateur général. Si tel est le cas, nous ne voyons pas comment le vérificateur externe pourrait s'arroger ce pouvoir.

<sup>12</sup> Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25, art. 20.

<sup>13</sup> Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 68, art. 7.

<sup>14</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Journal des débats, Commission parlementaire, 2<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> Législature, Commission de l'aménagement du territoire, mardi le 18 décembre 2001 de 14 h 10 à 14 h 20. Voir : Site Web de l'Assemblée nationale : <http://www.assnat.qc.ca>, sous le titre « Travaux parlementaires/Sessions antérieures ».

*À n'en point douter, le vérificateur général n'est pas au-dessus des lois, mais en revanche il n'est pas à la merci du premier venu. Après tout, n'oublions pas qu'il ressort de l'ensemble des dispositions législatives qui sont applicables au vérificateur général que le législateur lui accorde un statut particulier du fait qu'il exerce au sein de la municipalité un rôle unique, crucial et prépondérant, voire de chien de garde des finances publiques municipales, qui requiert, pour la réalisation de son mandat, non seulement une garantie d'indépendance, mais également une autonomie considérable, voire absolue, de gestion à l'égard des autorités municipales<sup>15</sup>.*

*Bien que le vérificateur externe ait accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et qu'il ait le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat, cela ne fait pas en sorte qu'il puisse accroître ou élargir les termes de celui-ci ou encore outrepasser ou excéder son mandat qui se limite à vérifier les comptes du Vérificateur général. Le vérificateur externe ne pourra obtenir des documents et des explications des employés de la municipalité que dans le cadre ou les limites de son mandat, soit pour s'assurer que le vérificateur général répond affirmativement aux trois questions que nous avons énoncées précédemment. Bref, ce pouvoir du vérificateur externe n'est pas absolu; bien au contraire, il lui appartiendra de démontrer que la communication ou la production de documents ou que les explications qu'il réclame sont pertinentes et utiles à l'accomplissement de son mandat qui, répétons-le encore une fois, se limite à vérifier les comptes du Vérificateur général. »*

Or, c'est avec un étonnement certain que j'ai pris connaissance de deux courriels, qui m'ont été acheminés par des associés de SBDT, qui y précisent agir en conformité aux normes d'audit généralement reconnues au Canada pour établir l'étendue de leur travail d'audit nécessaire au type d'opinion qui doit être émise. Pourtant, à la lumière des faits évoqués dans cette opinion juridique, il n'était manifestement pas de l'intention du législateur de confier au vérificateur externe les pouvoirs de vérification qu'il revendique aujourd'hui.

D'ailleurs, cette intention se trouve corroborée par un amendement adopté avant même l'entrée en vigueur de l'article 108.2.1. En effet, le législateur est intervenu, le 19 décembre 2001, pour modifier cet article de loi et remplacer l'expression « les activités du vérificateur général » par « les comptes relatifs au vérificateur général ». Il a été mentionné en commission parlementaire que cette dernière expression était préférable, puisqu'elle met l'accent davantage sur le caractère financier de la vérification que doit effectuer le vérificateur externe.

Qui plus est, aussi large soit-elle, l'application des normes d'audit invoquées par SBDT est subordonnée à la portée du mandat que lui confère la LCV.

Dans les circonstances, je ne peux que m'interroger sur cette tentative d'incursion dans les opérations du BVG. En effet, jamais depuis mon entrée en fonction, ni à l'époque de mon prédécesseur, le vérificateur externe n'a tenté d'étendre ainsi son mandat.

---

<sup>15</sup> Mathieu SOCQUÉ, « La fonction de vérificateur général d'une municipalité : les garanties d'indépendance et d'impartialité inhérentes à la charge de vérificateur public », (2004) 35 R.D.U.S. 231.

Ma gestion contractuelle est dans la mire de SBDT et cette firme se bute à indiquer qu'elle agit en vertu des normes d'audit, ignorant du même coup le mandat restrictif que lui confère la LCV.

Avec comme toile de fond la mise au jour d'une intrusion sans précédent dans mes communications, cette prise de position de SBDT soulève bien des questions sur ses motivations profondes ou sur les raisons qui justifient une telle volte-face.

Quoi qu'il en soit, elle constitue sans aucun doute une nouvelle tentative d'incursion dans les opérations du BVG, une violation de l'autonomie et de l'indépendance du vérificateur général, lequel doit avoir « les coudées franches » et agir sans crainte de représailles. C'est d'ailleurs pourquoi le législateur a limité à la sphère financière l'intervention du vérificateur externe. Il s'agit là d'une protection qu'aucune norme d'audit ne peut modifier.

Encore une fois, il ne s'agit pas pour moi de me soustraire à toute forme de reddition de comptes. Il s'agit plutôt de m'assurer de m'y soumettre dans le plus strict respect de la LCV, d'où les opinions demandées et reçues. Je vous rappelle également, tel que je l'ai mentionné à la section A du présent chapitre, que je collabore déjà avec le MAMROT, forum indépendant et totalement détaché de l'exécutif municipal, afin de compléter la vérification de ma gestion contractuelle.

En somme, il m'est impossible de concevoir que cette vérification puisse être effectuée par le vérificateur externe sans créer un dangereux précédent qui porterait atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de la fonction que j'occupe.

#### **Recommandations**

**Je recommande au conseil municipal de donner instruction sans délai à Samson Bélair/Deloitte & Touche de respecter le mandat qui lui est confié en vertu de la *Loi sur les cités et villes* et de cesser toute forme d'incursion ou tentative d'incursion dans les opérations du Bureau du vérificateur général afin d'en vérifier la conformité aux lois, règlements, politiques et directives afférents ou applicables.**

### **C. BASE INAPPROPRIÉE DE CALCUL DU BUDGET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Dans mon rapport de l'an dernier, j'ai évoqué une incongruité entre le budget qui m'était alloué et les obligations que je devais respecter selon la LCV. Je soulignais en effet que l'obligation de la vérification des comptes et affaires s'étendait à la Ville, mais également aux autres organismes

municipaux sous son contrôle. La vérification des comptes et affaires est un concept important et lourd de sens, car il comporte plusieurs responsabilités importantes qui me sont confiées en vertu de l'article 107.8 de la LCV, tel qu'il est énoncé ci-après :

*« La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources. »*

Donc, tel que je l'expliquais l'an dernier, la portée de mon mandat s'étendait, selon les dispositions de la LCV à l'époque, à vérifier les états financiers, l'optimisation des ressources et le respect de la conformité aux lois pour la Ville de Montréal, mais également les autres organismes municipaux suivants :

- Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM);
- Société de transport de Montréal (STM);
- Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM);
- Société du parc Jean-Drapeau (SPJD);
- Conseil des arts de Montréal (CAM);
- Conseil interculturel de Montréal (CIM);
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM);
- Société de gestion NauBerges de Lachine;
- Anjou 80;
- Corporation d'habitation Jeanne-Mance (CHJM);
- Commission des services électriques de Montréal (CSEM).

Nous réalisons déjà la vérification des états financiers de ces organismes (pour la STM et l'OMHM, des firmes comptables réalisent la majorité des travaux). Comme je le mentionnais l'an dernier, nous devons réaliser du travail de vérification selon la LCV, mais nous ne recevons pas les crédits nécessaires pour le faire. Cette situation est tout à fait injuste, car nous devons piger dans notre budget pour réaliser la vérification des états financiers de ces organismes, ce qui laisse moins de ressources financières disponibles pour la réalisation de mandats à plus haute valeur ajoutée de vérification d'optimisation des ressources à la Ville qui peuvent, au bout du compte, générer des économies importantes à la Ville dont pourront ultimement bénéficier les contribuables montréalais.

D'autre part, la LCV nous demande de réaliser des travaux de vérification d'optimisation des ressources et de vérification de conformité aux lois pour ces organismes. N'ayant pas les ressources financières requises, nous ne réalisons pratiquement pas de travaux de ce type pour ces organismes.

Nous avons recommandé l'an dernier que la Ville calcule mon budget de fonctionnement sur la base du budget consolidé et ainsi qu'elle mette à ma disposition des ressources suffisantes pour que je puisse remplir pleinement ma mission au profit des citoyens de Montréal. C'est pourquoi, le 8 juillet 2010, j'ai rencontré les membres du comité de vérification, lequel a un pouvoir de recommandation auprès du conseil municipal à cet égard. Contre toute attente, le comité de vérification s'est fermement opposé à mes demandes budgétaires, les qualifiant d'injustifiées. Il a donc soumis au conseil municipal une recommandation de ne pas acquiescer à mes demandes budgétaires.

Le problème entourant la base de calcul de mon budget, d'une part, et ma responsabilité comme vérificateur général, d'autre part, s'est par ailleurs empiré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et j'aimerais en exposer ici les principaux éléments.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'article 107.7 de la LCV élargit le mandat du vérificateur général au périmètre comptable de la Ville plutôt que de limiter son action à la notion du 50 %. À cet effet, l'article 107.7 stipule maintenant ce qui suit :

*« Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :*  
*1° de la municipalité;*  
*2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :*  
*a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité<sup>16</sup>;*  
*b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;*  
*c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation. »*

Ce changement a pour effet d'inclure d'autres organismes dans le champ de responsabilités du vérificateur général, selon notre compréhension. Parmi les organismes suivants dont j'ai maintenant la responsabilité de vérifier les comptes et affaires, on trouve essentiellement :

- Technoparc Montréal et Fiducie du Technoparc;
- Société du Havre;
- Quartier international de Montréal;
- Musée Pointe-à-Callières;
- Accesum;
- Société en commandite Stationnement de Montréal;
- Société de vélo en libre-service;
- Société de jalonnement dynamique.

---

<sup>16</sup> Nouvelle responsabilité.

Les conséquences de ce changement à la LCV sont très importantes pour mon Bureau. Sans des crédits additionnels justes et suffisants, il nous sera difficile, voire impossible, de nous acquitter correctement de nos responsabilités. C'est en bout de piste le contribuable montréalais qui en paiera la note.

Je me permets donc de revenir sur l'esprit de ma recommandation de l'an dernier.

### **Recommandations**

**Je recommande au conseil municipal d'adopter une motion pour que le budget alloué au Vérificateur général soit calculé sur la base du budget de fonctionnement de la Ville ainsi que de ceux de l'ensemble des organismes dont il a maintenant la responsabilité de vérifier les comptes et affaires.**

## **D. CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS POUR LA VÉRIFICATION EXTERNE DES ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE DE MONTRÉAL ET DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL**

### **CONTEXTE ET DESCRIPTION DU CONTRAT**

À la séance du 26 août 2010, le conseil d'agglomération approuvait l'octroi du contrat pour la vérification des états financiers de la Ville de Montréal et ceux de la STM. Voici le libellé de la résolution CG10 0301 :

*« Il est [...] résolu :*

- 1- d'approuver un projet de convention par lequel Samson Bélaïr/Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l., seule firme ayant obtenu la note de passage en fonction des critères de sélection préétablis, s'engage à fournir les services professionnels requis pour la vérification externe des états financiers 2010, 2011 et 2012 de la STM, ses filiales et des mandats spéciaux de même que la vérification externe des états financiers 2010, 2011 et 2012 de la Ville pour une somme maximale de 2 667 904 \$, taxes incluses, conformément aux documents d'appel d'offres public 10-11320 et selon les termes et conditions stipulés au projet de convention;*
- 2- d'imputer cette dépense conformément aux informations financières inscrites au dossier décisionnel. »*

Cette décision a été prise à la suite d'un appel d'offres public. À ce sujet, le procès-verbal du 8 juillet 2010 du comité de vérification mentionne :

*« Le Comité de sélection recommande la rétention des services professionnels de la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche à titre de vérificateurs externes de la Ville de Montréal et de la STM pour un mandat de trois (3) ans débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2010.*

*À la suite de cette présentation et sur recommandation du Comité de sélection, les membres du Comité de vérification recommandent que :*

*Le conseil municipal et le conseil d'agglomération octroient le contrat de services professionnels de vérification externe pour un mandat de trois (3) ans débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, à la Firme Samson Bélair/Deloitte & Touche, le tout conformément au devis de soumission. »*

Le mandat est décrit dans la section 2 du devis et des clauses particulières de l'appel d'offres sous la rubrique « Étendue des services professionnels ». Il stipule notamment :

*« 2.1 Ville de Montréal*

*Le mandat du vérificateur externe portant sur les états financiers comprend, tel que précisé de façon particulière à l'article 108.2.1 [de la] L.C.V., notamment les travaux suivants, pour chaque exercice pour lequel il est nommé :*

- la vérification des états financiers de la Ville, regroupant les arrondissements et les unités administratives centrales;*
- la vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié dans la Gazette officielle du Québec;*
- la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.*

*Il s'agit d'un mandat de vérification effectué conjointement avec le vérificateur général de la Ville. La planification ainsi que la réalisation des travaux de vérification seront donc réalisées en collaboration avec le vérificateur général de la Ville. Le partage des travaux de vérification s'effectuera selon un ratio de 50 %, et ce, autant pour la vérification intérimaire que de fin d'exercice.*

*Le soumissionnaire devra s'entendre annuellement avec le vérificateur général sur le partage des dossiers ou des sections à vérifier. Il devra aussi prévoir que l'analyse de risque, l'approche de vérification, la stratégie par poste ainsi que l'étendue des travaux seront élaborés [sic] conjointement avec le vérificateur général. Aussi, les rapports soumis au comité de vérification et à la direction de la Ville seront conjoints.*

*Le rapport financier annuel est aussi publié en anglais. Le montant des honoraires doit inclure les efforts de traduction.*

*Les honoraires de vérification doivent inclure le coût de vérification relatif à l'application de nouvelles normes comptables initiées par le CCSP dont la Ville est tenue de se conformer.*

---

## 2.2 STM

*En vertu de l'article 137 de la Loi sur les sociétés de transport en commun, les livres et les comptes de la Société doivent être vérifiés chaque année par un vérificateur qu'elle désigne. De plus, en vertu de l'article 107.7 de la Loi [sur les] cités et villes, le vérificateur général de la Ville de Montréal doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Société. De ce fait, le vérificateur externe et le vérificateur général de la Ville signent conjointement le rapport du vérificateur.*

*Malgré l'implication du vérificateur général dans la vérification, la Société a choisi de nommer un vérificateur externe à titre de covérificateur. Les travaux de vérification (intérimaire, prébilan, fin d'exercice) seront réalisés par le soumissionnaire. Toutefois, chacune des étapes importantes du plan de vérification doivent être approuvées [sic] par le vérificateur général de la Ville, soit : l'analyse de risque, l'approche de vérification, la stratégie par poste, l'étendue des travaux de vérification, l'échéancier de réalisation.*

*Le vérificateur général utilise le travail du vérificateur externe à titre d'éléments probants à l'appui de la conclusion qu'il exprime dans son rapport accompagnant les états financiers de la Société. Le vérificateur externe devra donc prévoir le temps nécessaire pour permettre la révision de ses dossiers par le vérificateur général et pour répondre aux questions de ce dernier. Tous les rapports et les communications adressés au comité de vérification et à la direction de la STM sont préparés conjointement.*

*Les rapports spéciaux dont le 5970 seront sous l'entière responsabilité du soumissionnaire. Ces rapports devront être présentés au vérificateur général de la Ville avant leur dépôt officiel. Le vérificateur général de la Ville aura droit de regard sur la méthodologie et les dossiers concernant ces mandats.*

*Le mandat du vérificateur externe comprend notamment les travaux suivants, pour chaque exercice pour lequel il est nommé :*

### **Vérification états financiers de la STM**

- *Vérification du rapport financier annuel;*
- *Le rapport financier annuel est aussi publié en anglais. Le montant des honoraires doit inclure les efforts de traduction;*
- *Les honoraires de vérification doivent inclure le coût de vérification relatif à l'application de nouvelles normes comptables initiées par le CCSP dont la STM est tenue de se conformer;*
- *La maquette pour fins de consolidation avec la Ville de Montréal - Lettre de confort adressée à la Ville de M[ontréal];*
- *La vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié dans la Gazette officielle du Québec.*

**Mandats spéciaux pour lesquels les soumissionnaires doivent indiquer les prix séparément : [...] »**

## CONSTATATIONS

### PROPOSITION ET OFFRE DE PRIX DE SAMSON BÉLAIR/DELOITTE & TOUCHE

En septembre 2010, nous avons rencontré les représentants de SBDT afin de discuter du partage des dossiers et des responsabilités des covérificateurs concernant le volet 2.1 précité (Ville de Montréal). C'est alors que nous avons appris que SBDT considérait la répartition existante en 2009 des volets de vérification comme étant la répartition pour les années 2010, 2011 et 2012. Nous avons aussi appris que cette proposition était au cœur de sa soumission. En effet, la page 18 de la proposition de SBDT indique, sous la rubrique « Proposition d'un plan de travail détaillé » :

*« Détermination du partage des travaux de vérification pour la Ville*

*Afin d'élaborer un plan de travail détaillé, nous avons tenu compte de notre expérience passée<sup>17</sup>, afin de conserver l'expertise de chacun des intervenants du vérificateur général de la Ville et de Samson Bélaire/Deloitte & Touche, pour assurer un maximum d'efficacité tout en gérant adéquatement les risques de mission. Notre changement de méthodologie pour une approche basée sur les risques a fait en sorte que nous prévoyons pouvoir gagner de l'efficacité dans nos travaux en orientant nos travaux vers les risques importants. Nous avons élaboré un budget total d'heures en appliquant cette même méthodologie à la totalité du dossier et nous avons par la suite déterminé ce que représentait 50 % d'effort de vérification afin de suggérer un partage.*

*Nous avons établi de la façon suivante l'attribution des postes et informations à fournir aux états financiers<sup>18</sup> à vérifier par Samson Bélaire/Deloitte & Touche et le vérificateur général de la Ville. Le travail attribué comprend, le cas échéant, autant la vérification intérimaire et la vérification informatique selon la stratégie adoptée que la vérification de fin d'année.*

*Les autres éléments faisant partie intégrale de la vérification, tels que la planification, la révision, la production de rapports à la direction et au comité de vérification, la finalisation, ont été considérés comme étant des éléments conjoints. »*

Dans cette section, la firme présente aussi un tableau de répartition des travaux qui devront être effectués par le BVG et SBDT, lequel est une reproduction de ce qui a été fait en 2009. Rappelons que SBDT est vérificateur externe pour la Ville depuis plusieurs années.

---

<sup>17</sup> Nos soulignés.

<sup>18</sup> Nos soulignés.

Dans l'enveloppe de l'offre de prix, SBDT a ajouté un document intitulé *Hypothèses*. Voici ce qu'on peut y lire :

- « Les honoraires du présent document tiennent compte des hypothèses suivantes :
1. Que le mandat de vérification externe de la Ville de Montréal et de la STM est effectué par le même cabinet.
  2. Que le mandat CMM pour la STM représente un nombre d'heures de travail équivalent à celui de PASTEC, considérant que l'entente n'est pas rédigée, et ce, tel qu'indiqué dans l'addenda n° 1.
  3. Que le volume d'affaire des filiales de la STM est similaire à celui apparaissant dans les états financiers obtenus dans le cadre du présent appel d'offres.
  4. Que le processus comptable de la Ville et de la STM demeure similaire pour la période couverte par la présente offre de service.
  5. Pour la Ville de Montréal, nous estimons que nous fournissons, en 2009, 50 % de l'effort de vérification en appliquant notre approche à l'ensemble du dossier<sup>19</sup>.
  6. Que la répartition du travail de vérification avec le vérificateur général de la Ville sera faite selon la proposition de répartition que nous avons suggérée dans l'offre de service et selon l'application de notre approche de vérification pour l'ensemble du dossier<sup>20</sup>.
  7. Dépenses d'agglomération :
    - Nous n'aurons pas à émettre d'opinion spécifique sur ces dépenses;
    - Le travail sur la vérification de la ventilation des dépenses mixtes sera fait par le vérificateur général de la Ville dans le cadre de ses travaux pour respecter l'article 70 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences [municipales] dans certaines agglomérations.
  8. Que nous ne prévoyons pas de demandes de vérification de documents additionnels par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire puisqu'il n'y en a pas eu par le passé.
  9. Notre budget d'heures prend en considération que le dossier de vérification qui nous sera remis sera complet et que, pour la Ville, la Direction de la comptabilité et du contrôle financier coordonnera l'obtention des documents nécessaires à la vérification des échantillons, tandis que pour la STM, ce sera la Division Gestion financière.
  10. Le personnel de la Ville et de la STM sera disponible lors de l'exécution de nos différentes étapes de vérification pour répondre à nos questions. De plus, la direction des finances nous remettra à l'intérieur d'un délai raisonnable des états financiers complets afin de respecter les échéanciers. Finalement, la direction des finances coordonnera l'obtention des commentaires du vérificateur externe et du vérificateur général de la Ville et la STM sur les différents rapports financiers à émettre.
  11. L'établissement de nos honoraires tient compte du respect de l'échéancier entendu entre le Cabinet, la direction des finances et le vérificateur général de la Ville.

Tout changement dans ces hypothèses devra être évalué quant aux impacts sur les honoraires.

Signature du soumissionnaire : \_\_\_\_\_ »

Les items 5 et 6 ci-haut mentionnés indiquent clairement que la répartition de 2009 sera celle mise de l'avant pour 2010, 2011 et 2012 à moins que la Ville accepte de payer des honoraires supplémentaires. Pourtant, la firme devait offrir un prix ferme pour les trois années visées par le

<sup>19</sup> Nos soulignés.

<sup>20</sup> Nos soulignés.

contrat. En effet, l'article 2.8 du document d'instructions transmis aux soumissionnaires stipule : « *La soumission ne doit contenir aucune autre clause que celles stipulées par la Ville. Toute demande du soumissionnaire pour ajouter ou modifier des clauses ainsi que celle ayant pour objet le paiement d'intérêts sera refusée par la Ville.* »

Les hypothèses ajoutées à l'offre de prix de la firme sont donc inconciliables avec l'article 2.8 du document d'instructions. Une représentante de la Direction de l'approvisionnement de la Ville nous a indiqué que, dans ce genre de situation, on demandait au fournisseur de retirer lesdites clauses, qu'une confirmation écrite était exigée du fournisseur et, dans le cas de refus de ce dernier, la proposition était déclarée non conforme. Cette démarche n'a pas été faite dans le cas de la soumission de SBDT.

Outre la proposition de prix non conforme, il nous faut souligner que la soumission de SBDT ne répond pas aux exigences concernant l'étendue des services professionnels décrits dans l'appel d'offres. En effet :

- la firme mentionne qu'il y aura des honoraires pour remplir les formulaires du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (hypothèse 8 de l'enveloppe de l'offre de prix) alors que la section 2.1, tout comme la section 2.2 du devis de l'appel d'offres, prévoit la vérification de ces documents;
- puisque SBDT fixe à l'avance unilatéralement le partage des dossiers ou des sections à vérifier, elle contrevient à la clause stipulant que le soumissionnaire doit s'entendre annuellement avec le Vérificateur général sur ledit partage.

#### **CONSTATATION**

- **Le prix conditionnel aux hypothèses dictées par SBDT rend la soumission de cette firme non conforme au devis de l'appel d'offres;**
- **Le partage des dossiers à vérifier imposé par SBDT rend la soumission de cette firme non conforme au devis de l'appel d'offres;**
- **La facturation à la Ville d'honoraires supplémentaires pour la vérification des documents du MAMROT rend la soumission de SBDT non conforme au devis de l'appel d'offres;**
- **Le fait qu'il y aura des honoraires supplémentaires advenant une entente de partage différente de celle proposée par la firme rend la soumission de SBDT non conforme au devis de l'appel d'offres.**

## EXÉCUTION DU MANDAT

Selon notre analyse, aucune soumission n'était conforme au devis et aux prescriptions de l'appel d'offres. Le conseil d'agglomération n'a pas été informé de cette situation.

En septembre 2010, j'ai informé la direction des Finances et les membres du comité de vérification des irrégularités constatées et des difficultés d'arriver à une entente concernant le partage des responsabilités entre la firme et le BVG.

Dans le devis, le partage des travaux de vérification sur un horizon de trois ans a été exigé afin de permettre au personnel du BVG d'acquérir une connaissance approfondie des activités à vérifier. Nous devons bien maîtriser, au terme des trois années du contrat de la firme, l'ensemble du dossier de vérification afin d'assurer la continuité dans l'éventualité d'un changement de vérificateur externe. De plus, ce partage permet également de poser, de part et d'autre, un regard nouveau sur les activités de vérification.

SBDT, dans son offre de service, soutient qu'elle consacrera 50 % d'effort de vérification. Sa référence est le partage convenu en 2009. Le corollaire de cette affirmation est que le Vérificateur général assumait déjà 50 % de l'effort en 2009. Notre dernière proposition faite à SBDT pour faire un échange complet de part et d'autre des activités de vérification s'inspirait du jugement et de l'évaluation faite par SBDT où, logiquement, les efforts de l'un et de l'autre deviennent interchangeables. **SBDT a refusé cette avenue.** Voici ce que nous avons proposé pour la durée du contrat :

- Année 2010 : *statu quo* par rapport au partage existant en 2009;
- Années 2011 et 2012 :
  - Prise en charge par SBDT des dossiers intermédiaires faits par le BVG en 2009 et en 2010,
  - Prise en charge par le BVG des dossiers intermédiaires faits par SBDT en 2009 et en 2010,
  - Prise en charge des dossiers des postes de bilan liés aux dossiers intermédiaires pour chacun des bureaux,
  - Pour les autres postes et autres responsabilités, ils demeurent inchangés.

Évidemment, cette proposition était conditionnelle à un éclaircissement du problème lié à la conformité du contrat accordé à SBDT que nous avons mentionné précédemment.

Cette façon de faire répondait simultanément aux exigences de l'appel d'offres et aux besoins du BVG. Évidemment, cette solution miroir, comme SBDT l'a souligné, suppose que les deux parties

assument une courbe d'apprentissage. Cela faisait et fait toujours partie des conditions de l'appel d'offres qui devaient être implicitement acceptées par SBDT.

Les faits exposés ont été présentés au comité de vérification. Nous avons exigé, en novembre 2010, que ce dernier obtienne une opinion juridique sur la recevabilité de la soumission de SBDT. Après discussion avec les membres du comité de vérification, nous avons aussi accepté de conserver le *statu quo* quant au partage pour l'exercice 2010, et ce, dans le but de ne pas nuire à la Ville et de faire en sorte qu'elle puisse produire et déposer en temps opportun ses états financiers.

#### **CONSTATATION**

**Le contenu de la proposition de SBDT, qui déroge aux exigences de l'appel d'offres, fait notamment en sorte que des coûts supplémentaires imprévus et non justifiés sont à prévoir pour la Ville, en plus de compromettre le transfert d'expertise lié au partage annuel des sections à vérifier, tel qu'il est requis dans le devis de l'appel d'offres (déjà certains coûts additionnels ont été annoncés.)**

#### **Recommandations**

**Je recommande au conseil municipal de s'assurer que les dispositions soient prises afin que l'exécution de la convention convenue avec la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche respecte les conditions de l'appel d'offres, et ce, dans l'optique d'atteindre les objectifs de transfert d'expertise et de coûts en découlant.**

### **E. BUDGET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL – EXCÉDENT DE FONCTIONNEMENT ET AFFECTATION DE L'EXCÉDENT (SURPLUS)**

Le 8 février dernier, je faisais parvenir une lettre au directeur principal du Service des finances, dans laquelle je lui demandais de me confirmer que mon interprétation était exacte au sujet de l'appropriation du surplus budgétaire et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires afin que tout excédent à mon budget de fonctionnement pour l'année 2010 soit affecté à mon budget de fonctionnement pour l'année 2011.

En fait, je suis d'opinion que tout excédent de fonctionnement au budget du Vérificateur général pour une année donnée peut être affecté à son budget de fonctionnement de l'année suivante. En effet, en vertu de l'article 107.5 de la LCV, le crédit budgétaire alloué au Vérificateur général destiné au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions doit être égal ou supérieur à 0,11 %

des autres crédits prévus pour les dépenses de fonctionnement de la Ville. Ce crédit budgétaire ainsi alloué au Vérificateur général permet de couvrir les dépenses que nécessite la réalisation des missions de vérification planifiées et des activités connexes pour l'année de référence.

Or, un excédent de fonctionnement ne peut survenir autrement que par la non-réalisation de missions de vérification qui étaient initialement planifiées ou par des missions de vérification inachevées au 31 décembre de l'année de référence (travaux en cours). En conséquence, je crois légitime de demander l'affectation de cet excédent à mon budget de fonctionnement de l'année subséquente.

Toutefois, le directeur principal du Service des finances n'a pas répondu à la lettre précitée. Ce n'est qu'au moment d'une relance téléphonique de ma part que ce dernier me mentionnait verbalement que bien que ce principe d'appropriation vaut pour les arrondissements, il ne s'applique pas aux services centraux de la Ville.

Sur la base de consultations juridiques, je diverge d'opinion avec le directeur principal du Service des finances à cet égard. D'une part, le BVG possède un statut distinctif, voire singulier, par rapport aux autres services de la Ville, comme en font foi d'ailleurs les dispositions de l'article 26 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal. D'autre part, le premier alinéa de l'article 476 de la LCV stipule : « *Tous les deniers non spécialement appropriés font partie du fonds général de la municipalité.* » Or, le budget de fonctionnement du Vérificateur général constitue, à mon avis, des deniers spécialement et spécifiquement appropriés en vertu de l'article 107.5 susmentionné de la LCV.

### **Recommandations**

**Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires afin que l'excédent au budget de fonctionnement du Vérificateur général pour l'année 2010 soit affecté à son budget de fonctionnement pour l'année 2011, et qu'il en soit ainsi pour les années subséquentes, le cas échéant.**

## **F. COÛT DU TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS QUI ÉTAIENT EN COURS AU MOMENT DU TRANSFERT DE LA LIGNE ÉTHIQUE AU SERVICE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL**

Je vous rappelle que le 14 décembre 2010, le conseil municipal entérinait la recommandation du comité exécutif à l'effet de transférer la responsabilité de la ligne éthique du Vérificateur général vers le Service du contrôleur général. Or, tel qu'il est détaillé à la section III « Reddition de comptes de la

ligne éthique du Vérificateur général », un nombre important de signalements étaient en cours de traitement au moment de ce transfert.

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2011, mon Bureau a engagé des dépenses de 60 361 \$ pour assurer le traitement des signalements en cours et pour poursuivre les travaux d'enquête ou de vérification qui en ont découlé. Des coûts additionnels sont à venir pour exécuter nos travaux à ce chapitre, d'autant plus que les efforts qui ont dû être consacrés à la question susmentionnée de l'intrusion dans mes communications électroniques ont retardé l'avancement des travaux concernant la ligne éthique, lesquels auraient autrement été réalisés.

Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, je ne bénéficie plus d'un budget additionnel pour les travaux de la ligne éthique. Mon Bureau ne peut évidemment pas assumer le coût de ces travaux à même le budget de fonctionnement de base alloué au Vérificateur général pour l'année 2011 sans nuire à la réalisation de ses obligations principales prescrites par la LCV.

Par conséquent, le conseil municipal doit s'attendre, à brève échéance, à une demande de crédits budgétaires additionnels du Vérificateur général pour mener à terme les travaux afférents à la ligne éthique, en prenant évidemment en compte le surplus de l'année 2010 qui pourrait être affecté à l'année 2011 si le conseil municipal donne suite à ma recommandation précédente.

## **G. TITRES DE CERTAINS EMPLOIS AU SEIN DU SERVICE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL**

Par la création du Service du contrôleur général, en septembre 2010, des activités alors existantes étaient transférées à ce service, soit :

- les activités de la vérification interne sous la Direction générale;
- les activités d'enquêtes et d'analyses sous le Service du capital humain.

Également, les emplois de chef de division – Audit interne et de chef de division – Enquêtes et analyses ont alors été créés.

À la fin de 2010 et au début de 2011, le Service du contrôleur général ajoutait à sa structure administrative des postes de « vérificateur principal » et de « chef de mission – vérification », en calquant les appellations des emplois créés à ce titre par le BVG au cours de l'année. En outre, on trouve dans la structure administrative du Service du contrôleur général le poste de « conseiller en vérification », qui constitue un des emplois au sein du BVG.

Cet état de fait sème la confusion tant au sein de l'appareil municipal qu'auprès de tiers. Le BVG a même reçu des appels téléphoniques de candidats externes qui avaient postulé pour un poste de vérificateur principal au sein du Service du contrôleur général, mais qui étaient convaincus d'avoir postulé au sein du BVG.

Je m'étonne que le Service du capital humain n'ait pas exercé plus de vigilance et de rigueur dans la mise en place de la structure administrative du Service du contrôleur général.

En vertu de la LCV, le vérificateur général et ses ressources humaines affectées à la vérification exercent des responsabilités et assument des obligations exclusives. En effet, seul le Vérificateur général exerce des responsabilités de vérification législative et assume les obligations en découlant, tel qu'il est plus amplement explicité à l'article 107 de la LCV.

En conséquence, je suis d'avis que les appellations des emplois constituant la structure administrative du BVG et afférents à l'exercice de la vérification législative sont exclusifs et ne peuvent être utilisés par aucune autre unité administrative au sein de la Ville.

#### **Recommandations**

**Je recommande au Service du contrôleur général, en collaboration avec le Service du capital humain, de modifier l'appellation des postes de sa structure administrative de manière à ne plus utiliser celle des postes appartenant à la nomenclature des emplois du Bureau du vérificateur général affectés à la vérification législative.**

**Je recommande au Service du capital humain de prendre les mesures nécessaires afin que les titres des emplois du Bureau du vérificateur général affectés à la vérification législative lui soient exclusivement réservés.**

Bureau du  
vérificateur  
général

## II. Situation du Bureau du vérificateur général





## II.1. État des effectifs



## II. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

### II.1. ÉTAT DES EFFECTIFS

Nous avons été témoins, au cours des dernières années, d'une érosion constante fort préoccupante de l'effectif du Bureau du vérificateur général (BVG), en raison de départs à la retraite et de difficultés de recrutement liées notamment à une rémunération peu compétitive avec notre marché de référence.

Tableau 1 – Évolution des effectifs 2002-2010<sup>1</sup>

Année	Nombre total d'employés
2002	41
2003	36
2004	38
2005	37
2006	35
2007	33
2008	28
2009	26
2010	30

Or, parmi les mesures prises pour remédier à ce problème, nous avons été en mesure de procéder, au début de 2010, à la création de postes de professionnels appartenant à une échelle salariale supérieure à celle déjà existante.

Au terme d'une première campagne de recrutement réalisée en juin 2010, le BVG réussissait à combler cinq des neuf postes qui étaient alors vacants. Puis, après une deuxième campagne de recrutement menée en novembre 2010, nous avons réussi à pourvoir tous nos postes, de sorte que le BVG comptait un effectif de 35 ressources au début de l'année 2011. Depuis, deux des nouvelles ressources embauchées ont quitté le BVG.

D'ailleurs, l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes et expérimentées au sein de notre Bureau demeurent un défi de taille. En effet, notre analyse des campagnes de recrutement révèle que la rémunération pouvant être offerte par le BVG demeure inférieure à celle de notre marché de référence.

<sup>1</sup> Les effectifs pour les années 2008 à 2010 excluent deux professionnels de la vérification libérés à temps plein pour activités syndicales.



## II.2. Indicateurs de performance



## II.2. INDICATEURS DE PERFORMANCE

Souvent, au cours de nos travaux de vérification, nous constatons l'absence d'indicateurs de performance adéquats, permettant un suivi administratif rigoureux et une reddition de comptes satisfaisante.

Nous croyons opportun de poursuivre la présentation d'indicateurs qui nous apparaissent les plus pertinents afin de permettre au lecteur de se faire une opinion sur la performance du BVG de la Ville de Montréal.

Les indicateurs présentés sont les suivants :

- Nombre de rapports produits;
- Taux d'application des recommandations;
- Utilisation du temps;
- Accès à l'égalité en emploi;
- Résultats financiers.

### NOMBRE DE RAPPORTS PRODUITS

Tableau 1 – Nombre de rapports produits de 2006 à 2010

Année de référence	Vérification financière			Vérification d'optimisation des ressources et des TI
	Total	Année courante	Année précédente	
2006	27	11	16	9
2007	15	10	5	10
2008	17	12	5	8
2009	13	11	2	7
2010	16	13	3	9

## TAUX D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Tableau 2 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification d'optimisation des ressources

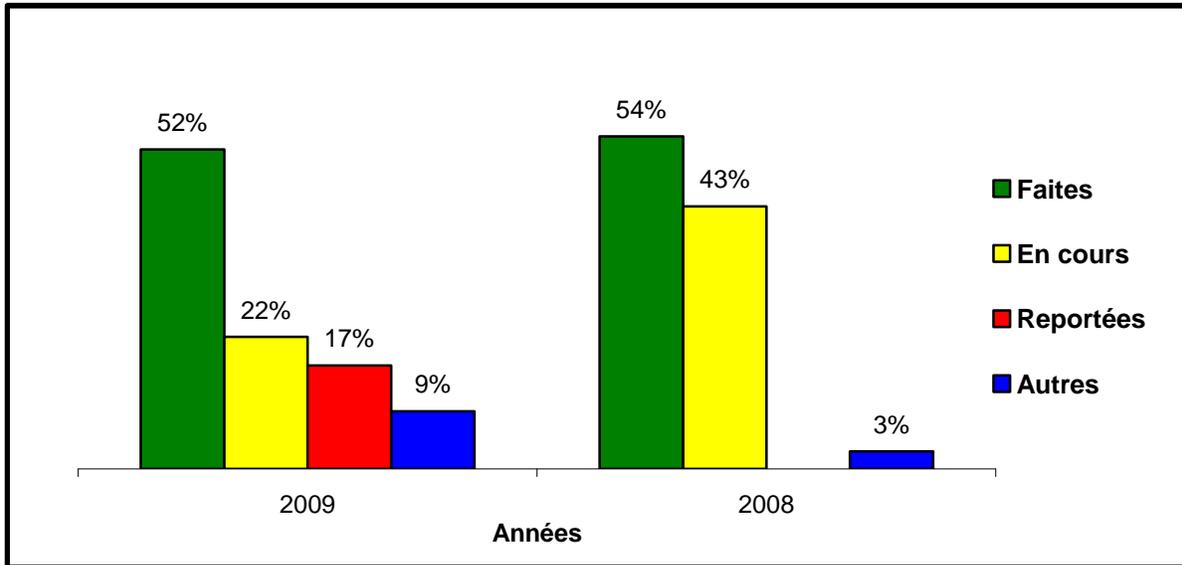
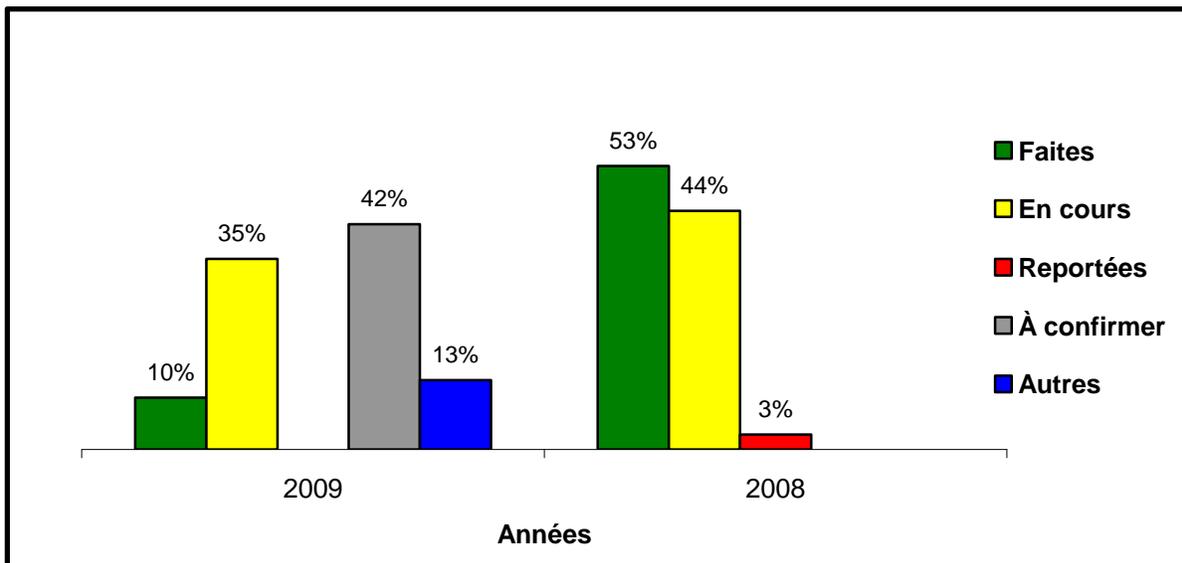


Tableau 3 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification des technologies de l'information



Cet indicateur est particulièrement important car il permet d'apprécier dans quelle mesure l'administration applique promptement les mesures appropriées pour résoudre les problématiques sous-jacentes à nos recommandations. Bien que l'indicateur révèle pour 2009 une performance significativement inférieure à celle de l'année 2008, cet état de fait doit être interprété avec discernement. En effet, des circonstances particulières survenues en 2009, plus amplement détaillées à la section A du chapitre 1 « Intrusion dans les communications électroniques du vérificateur général » du présent rapport, expliquent cette situation.

## UTILISATION DU TEMPS

Tableau 4 – Répartition des heures totales en %

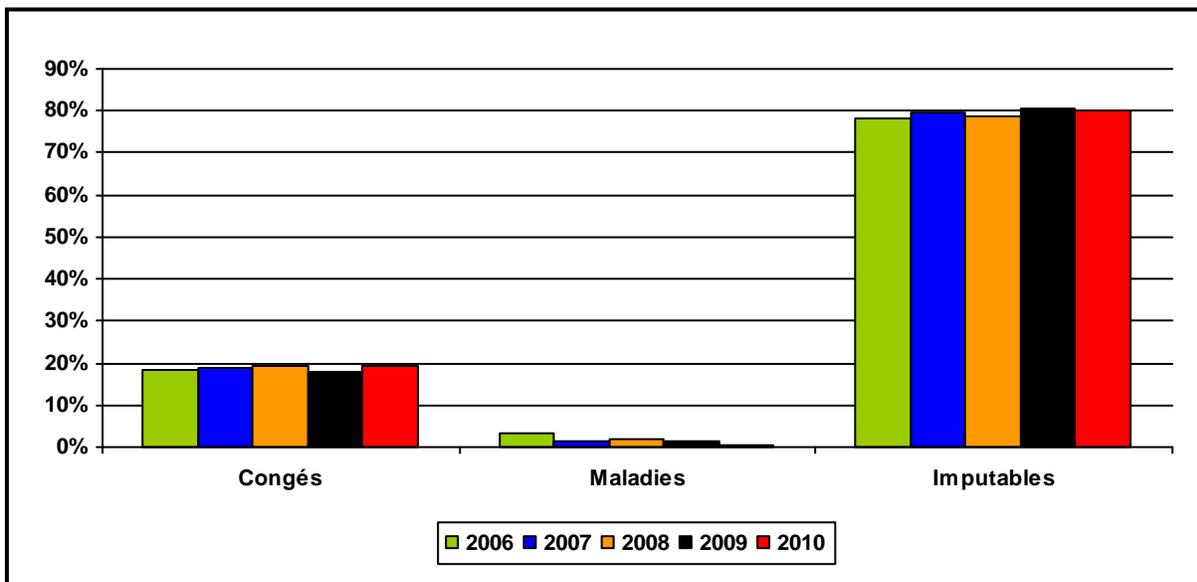
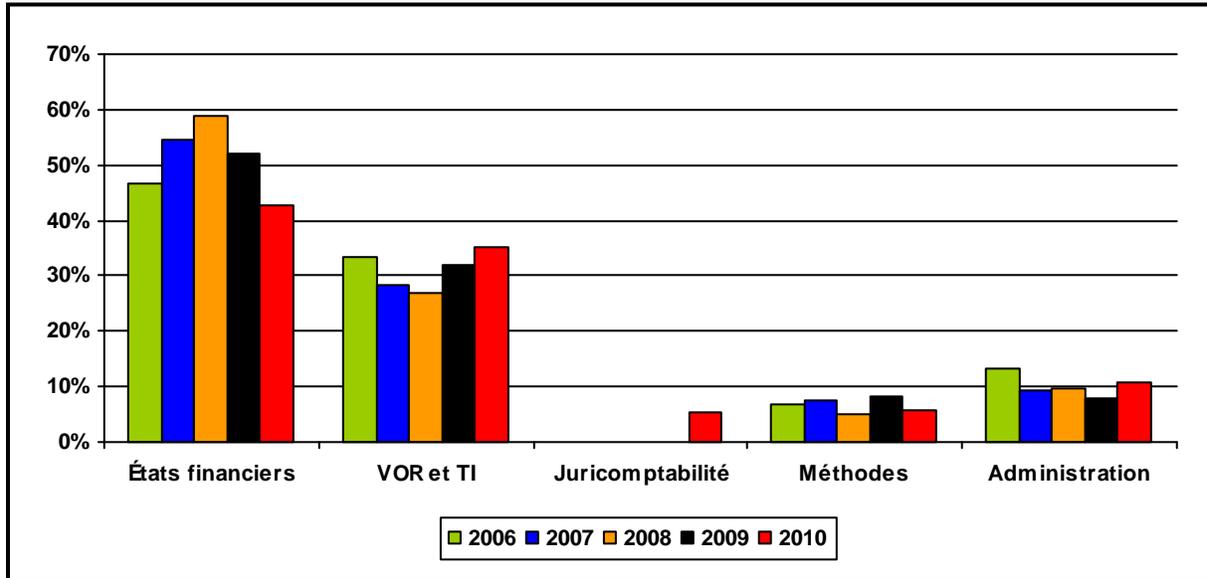


Tableau 5 – Répartition des heures imputables en %



VOR et TI : Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information.  
Méthodes : Inclut la recherche comptable, le contrôle de la qualité et la formation.

Les données relatives à l'utilisation du temps démontrent que les démarches entreprises par le BVG, au cours des deux dernières années, pour revoir le partage des efforts devant être consacrés à la vérification des états financiers avec le vérificateur externe et pour optimiser notre approche de vérification dans ce domaine, ont permis de consacrer davantage d'efforts aux travaux de vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information.

En outre, ces données reflètent la mise en place et le développement de l'activité juricomptabilité au sein du BVG au cours de 2010. Cette nouvelle activité émane, entre autres, de l'implantation de la ligne éthique du Vérificateur général à la mi-décembre 2009. Soulignons que la juricomptabilité n'est toutefois nullement liée à la seule existence de la ligne éthique, car celle-ci ne constitue qu'un instrument pour communiquer à qui de droit des allégations d'actes répréhensibles. D'une part, des employés, des fournisseurs, des élus ou des citoyens peuvent communiquer directement avec le BVG pour nous faire part de préoccupations concernant les affaires de la Ville et des organismes sous son contrôle dans le cadre du mandat qui nous est confié en vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*. D'autre part, dans le cadre de la réalisation de missions d'audit des états financiers, de vérification d'optimisation des ressources ou des technologies de l'information, nous pouvons constater des indices d'irrégularités ou de fraude qui peuvent justifier d'entreprendre des enquêtes juricomptables.

**Tableau 6 – Autres indicateurs relatifs à l'utilisation du temps**

	Résultats	
	2010	2009
1. Taux de roulement du personnel de vérification.	3 %	16 %
2. Taux d'absentéisme (professionnels de la vérification).	0,7 %	1,5 %
3. Nombre d'heures consacrées à la formation.	969	1257
4. Nombre moyen d'heures de formation par employé.	38	49
5. Ratio du coût de la formation/masse salariale conformément au projet de loi n° 90. L'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.	2,6 %	4,0 %

Nous observons une baisse considérable de notre taux de roulement du personnel en 2010, qui s'explique par un seul départ à la retraite. Cette baisse n'est toutefois que temporaire, car selon les renseignements disponibles au moment de mettre sous presse le présent rapport, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que ce taux se chiffrera à au moins 9,4 % pour l'année 2011. Par ailleurs, soulignons que les efforts consacrés à la mise à jour et au développement de nos compétences sont revenus à un niveau comparable aux années antérieures à 2009. En fait, en 2009, nous avons consacré des efforts spécifiques liés au développement des compétences de notre personnel affecté à la vérification financière.

## ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI

À l'instar de la Ville, le BVG porte une attention particulière aux questions d'égalité en emploi.

D'une part, la répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics* se présentait comme suit, au 31 décembre des trois dernières années :

**Tableau 7 – Représentation des groupes visés**

	2010	2009	2008
Hommes	58,1 %	64,3 %	63,3 %
Femmes	41,9 %	35,7 %	36,7 %

	2010	2009	2008
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	3,2 %	3,6 %	3,3 %
Minorités ethniques	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>Total</b>	<b>3,2 %</b>	<b>3,6 %</b>	<b>3,3 %</b>

D'autre part, au 31 décembre des trois dernières années, la sous-représentation des groupes visés au sein du BVG se présentait comme suit :

**Tableau 8 – Sous-représentation des groupes visés**

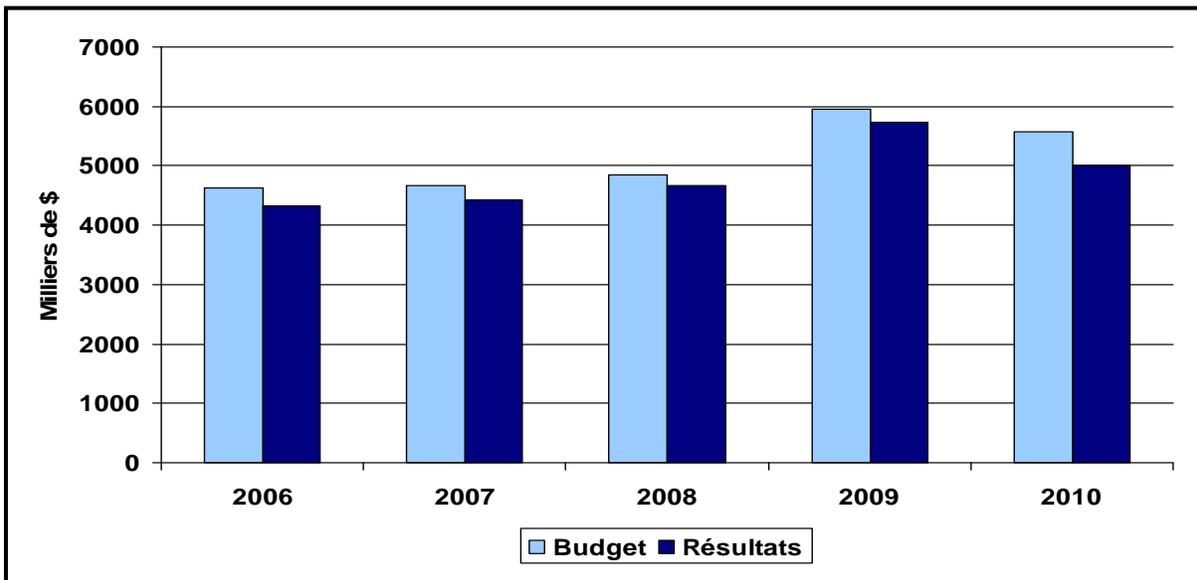
	2010		2009		2008	
	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%
Femmes	1	3,2 %	2	7,1 %	2	6,7 %
Autochtones	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Minorités visibles	0	0,0 %	0	0,0 %	1	3,3 %
Minorités ethniques	1	3,2 %	1	3,6 %	2	6,7 %

Nous observons que les résultats des campagnes de recrutement menées par le BVG au cours de l'année 2010 ont permis d'améliorer sensiblement la représentation des femmes au sein de son effectif.

Par ailleurs, la capacité du BVG de remédier à cette sous-représentation demeure tributaire des défis que posent l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes et expérimentées requises à la réalisation de sa mission.

## RÉSULTATS FINANCIERS

**Tableau 9 – Budget et résultats financiers**



Le dernier indicateur porte sur les résultats financiers du BVG. Soulignons que l'importante augmentation de notre budget en 2009 découle essentiellement des vérifications particulières demandées par le conseil

municipal concernant la SHDM et le projet sur les compteurs d'eau dans les ICI et l'optimisation du réseau. De même, notre budget pour l'année 2010 comprend une somme spécifique additionnelle de 650 000 \$ qui nous a été attribuée par le comité exécutif pour couvrir les coûts d'exploitation de la ligne éthique du Vérificateur général. D'ailleurs, le surplus budgétaire pour l'année 2010 s'explique notamment par le fait que plusieurs des signalements reçus par la ligne éthique demeuraient en cours de traitement à la fin de l'année. Le prochain chapitre traite plus explicitement de cette question.



Bureau du  
vérificateur  
général

### III. Reddition de comptes de la ligne éthique du Vérificateur général





### III. REDDITION DE COMPTES DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

#### MISE EN CONTEXTE

Le 27 avril 2009, le conseil municipal a adopté la résolution CM09 0293, mandatant le Bureau du vérificateur général (BVG) pour mettre en place une ligne éthique visant à prévenir la fraude et le gaspillage, conformément à la suggestion même du vérificateur général émise dans son rapport annuel de 2008. Cette même résolution mandatait le comité exécutif, conformément à la loi, pour autoriser, le cas échéant, les budgets nécessaires afin que le Vérificateur général puisse exécuter ce mandat avec diligence sans que cette tâche nuise à ses obligations principales au sens de la loi. À la suite du dossier décisionnel soumis par le Vérificateur général à cet effet, le comité exécutif lui autorisait, au cours de sa séance du 21 avril 2010, un budget additionnel de 650 000 \$ pour l'année 2010.

La ligne éthique du Vérificateur général a été mise sur pied le lundi 14 décembre 2009. Des efforts considérables ont ainsi été consacrés par le BVG à cette fin. En effet, l'implantation de cette ligne éthique a nécessité notamment la mise en place d'une infrastructure pour traiter les signalements reçus ainsi que l'élaboration et le déploiement d'une campagne d'information auprès des employés de la Ville, dans un premier temps, puis auprès de ses fournisseurs, dans un deuxième temps. En outre, nous avons élaboré et diffusé un encadrement intitulé *Processus régissant l'utilisation de la ligne éthique du vérificateur général de Montréal*. Nous avons également développé et instauré un protocole interne de traitement des signalements et modifié en conséquence la structure de notre Bureau par l'addition de deux postes spécialisés dans le domaine de la juricomptabilité. Ces postes ont été pourvus au cours de l'été 2010.

Par ailleurs, à sa séance tenue le 14 décembre 2010, le conseil municipal entérinait la recommandation du comité exécutif à l'effet de transférer la responsabilité de la ligne éthique du Vérificateur général vers le Service du contrôleur général. Ce transfert s'est concrétisé, dans les faits, le 28 mars 2011.

Dans les circonstances, il nous apparaît opportun de traiter ci-après des sujets suivants :

- Rappel des principes, objectifs et caractéristiques de la ligne éthique du Vérificateur général;
- État du traitement des signalements au 31 mars 2011;
- État des coûts de la ligne éthique du Vérificateur général;
- Transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général.

## **RAPPEL DES PRINCIPES, OBJECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

La ligne éthique permet aux employés, aux élus, aux membres du personnel du cabinet et aux fournisseurs de signaler, de façon anonyme et confidentielle, tout acte ou situation répréhensible en lien avec la gestion des affaires de la Ville ou en violation du Guide de conduite. Un acte répréhensible qui devrait être signalé comprend les abus, le gaspillage ainsi que les dérogations aux lois, aux règlements, aux contrats, aux ententes, aux règles, aux pratiques et aux directives internes de la Ville ou d'un organisme sous son contrôle.

La ligne éthique vise également à protéger ses utilisateurs d'éventuelles représailles à leur endroit. Comme la ligne est anonyme, l'identité des utilisateurs est protégée à la base. Le processus de vérification et d'enquête en vigueur permet d'assurer la confidentialité à la fois des utilisateurs, de la situation signalée ainsi que des personnes pouvant être impliquées.

Cette ligne présente les principales caractéristiques suivantes :

- Elle prend la forme d'une ligne téléphonique dédiée et d'un site Internet sécurisé, tous deux accessibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7;
- Ces deux moyens sont fournis par une firme indépendante, Clearview, qui agit à titre de mandataire du Vérificateur général pour la collecte des renseignements et qui fonctionne indépendamment de la Ville de Montréal;
- La firme Clearview, au nom du Vérificateur général, assure la confidentialité de l'information transmise et l'anonymat des utilisateurs de la ligne éthique. Cette firme maintient un système de compilation des signalements reçus. Il est à noter que ces signalements sont entreposés dans un serveur appartenant à la firme et ne transitent d'aucune façon sur le réseau de la Ville. En fait, les représentants dûment autorisés du Vérificateur général sont avisés par Clearview de la réception d'un signalement par le biais d'une alerte courriel;
- Ces représentants autorisés traitent, par la suite, avec impartialité et confidentialité, tout signalement qui leur est soumis en accédant directement au site de Clearview, qui est sécurisé par des techniques de chiffrement éprouvées;
- Un code d'utilisateur et un mot de passe sont attribués à l'utilisateur de la ligne éthique au terme de son signalement, ce qui lui permet de vérifier en tout temps l'état de son traitement et de répondre, le cas échéant, aux demandes de renseignements qui lui sont adressées par le Vérificateur général.

## ÉTAT DU TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS AU 31 MARS 2011

Depuis la mise en place de la ligne éthique, le 14 décembre 2009, jusqu'à son transfert au Service du contrôleur général, le 28 mars 2011, un total de 141 signalements ont été reçus par le biais de la firme Clearview.

En date du 31 mars 2011, 87 signalements ont été fermés, représentant 62 % des signalements totaux reçus. Les 54 autres signalements font actuellement l'objet d'analyses préliminaires effectuées par le BVG, dont certaines sont en collaboration avec d'autres unités administratives de la Ville. En outre, certains de ces signalements ont donné lieu à des enquêtes ou à des vérifications plus approfondies qui sont présentement en cours de réalisation.

Un total de 86 signalements (61 %) ont été reçus par le biais du site Internet sécurisé de la firme Clearview. Les 55 autres signalements ont été effectués en utilisant la ligne téléphonique de la firme Clearview dédiée à cette fin.

Le tableau 1 indique le nombre de signalements reçus, par année, selon la catégorie d'actes répréhensibles.

**Tableau 1 – Nombre de signalements reçus par année, par catégories**

Catégories d'actes répréhensibles	Nombre			
	2009	2010	2011	Total
Comportement contraire à l'éthique et conflits d'intérêts	10	48	7	65
Manipulation, falsification de données	0	4	1	5
Vol, détournement de fonds ou fraude	1	15	0	16
Contravention aux lois, règlements ou politiques	3	21	0	24
Autres	7	22	2	31
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>110</b>	<b>10</b>	<b>141</b>

La catégorie « Autres » englobe les signalements dont l'objet n'est pas lié à la gestion des affaires de la Ville ainsi que ceux à caractère administratif au sujet du fonctionnement de la ligne éthique du Vérificateur général.

Le tableau 2 présente le nombre de signalements reçus, par année, selon la source de ces derniers.

**Tableau 2 – Nombre de signalements reçus par année, par sources**

Sources des signalements	Nombre			
	2009	2010	2011	Total
Employé	9	62	5	76
Fournisseur	0	3	0	3
Citoyen	6	13	1	20
Autre externe	0	2	1	3
Inconnu	6	30	3	39
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>110</b>	<b>10</b>	<b>141</b>

Le tableau 3 présente la répartition par motifs des 87 signalements fermés.

**Tableau 3 – Répartition des signalements fermés**

Motifs des signalements fermés	Nombre
Ne cadre pas avec l'objet de la ligne éthique	9
Insuffisance de preuve	26
Non fondé	10
Autres motifs	42
<b>Total</b>	<b>87</b>

Les signalements qui ne cadraient pas avec l'objet de la ligne éthique ont été fermés en recommandant au plaignant de communiquer avec l'instance appropriée. Il peut s'agir, entre autres, de questions de relations de travail, de dotation, de harcèlement où le requérant a été invité à communiquer respectivement avec son syndicat, la Commission de la fonction publique ou encore avec la responsable corporative de la politique de respect de la personne. D'autres plaignants ont été redirigés vers l'Ombudsman ou le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM).

Les signalements fermés pour insuffisance de preuves étaient, pour certains, des signalements au contenu bref et sans détail précis qui ne nous permettaient pas de mener une analyse préliminaire au prix d'un effort raisonnable. D'autres signalements ont dû être fermés parce que les plaignants n'ont pas donné suite aux demandes de renseignements additionnels que nous leur avons acheminées. Faute de recevoir ces renseignements additionnels, nous ne pouvions poursuivre notre enquête.

La catégorie « Non fondé » englobe les signalements pour lesquels nos travaux d'analyse préliminaire ou d'enquête nous ont amenés à conclure que les allégations d'actes répréhensibles étaient sans fondement.

La catégorie « Autres motifs » contient des signalements :

- qui ne concernent aucunement les affaires de la Ville de Montréal;
- en rapport avec le fonctionnement administratif de la ligne éthique;
- pour lesquels des actions satisfaisantes ont été prises au terme de nos travaux d'enquête;
- portant sur des situations à haut risque de dérapage qui ont justifié d'entreprendre une enquête d'envergure;
- portant sur des sujets d'intérêt qui pourront donner lieu à des vérifications de gestion plus générales et qui ne nécessitaient pas une intervention immédiate eu égard au risque afférent.

## ÉTAT DES COÛTS DE LA LIGNE ÉTHIQUE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le tableau 4 présente les coûts engendrés par la mise en place et l'exploitation de la ligne éthique du Vérificateur général.

**Tableau 4 – Coûts engendrés par la ligne éthique**

Poste de dépense	Montants en dollars			
	2009	2010	2011	Total
Frais de communication	37 837	4 639	0	42 476
Frais d'infrastructure, de mobilier et d'équipement	140	59 484	0	59 624
Frais de gestion liés à la prise des signalements <sup>1</sup>	51 510	42 260	0	93 770
Honoraires professionnels – Ressources externes	8 562	218 429	60 361	287 352
Rémunération – Ressources internes <sup>2</sup>	0	63 214	0	63 214
<b>Total</b>	<b>98 049</b>	<b>388 026</b>	<b>60 361</b>	<b>546 436</b>

<sup>1</sup> Ces frais ont trait aux services fournis par la firme Clearview, dont le contrat couvre la période du 26 novembre 2009 au 25 novembre 2012. À noter que bien que la facture annuelle soit payable en 12 versements, les pratiques qui ont cours au Service des finances font en sorte que la totalité de la facture est imputée à notre budget au moment du paiement du premier versement effectué en décembre. Ainsi, le coût de 42 260 \$ imputé pour l'année 2010 couvre en réalité la période du 26 novembre 2010 au 25 novembre 2011. Par conséquent, le BVG se trouve à assumer des coûts qui auraient dû normalement être assumés par le Service du contrôleur général à compter de la date du transfert de responsabilité de la ligne éthique à ce dernier.

<sup>2</sup> À noter que la rémunération comprend seulement celle afférente aux deux ressources spécialisées embauchées par le BVG au cours de l'été 2010 et affectées à temps plein aux travaux de la ligne éthique. Aucune dépense ne figure à ce poste pour l'année 2011, car une de ces ressources s'est jointe au Service du contrôleur général au début du mois de janvier de cette année, alors que l'autre est en congé de maternité.

Soulignons que les coûts engendrés pour l'année 2011 couvrent la période terminée le 31 mars. Toutefois, tel que nous l'avons mentionné au chapitre 1 du présent rapport, le BVG devra encourir des dépenses additionnelles pour terminer le traitement des signalements qui étaient en cours au moment du transfert effectif de la ligne éthique au Service du contrôleur général de même que les travaux d'enquête. Ces dépenses ne peuvent être assumées par le Vérificateur général à même son budget de fonctionnement actuel sans nuire à la réalisation de ses obligations principales prescrites par la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

## TRANSFERT DE LA LIGNE ÉTHIQUE AU SERVICE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

Nous ne reviendrons pas sur la façon pour le moins cavalière dont nous avons été informés de la décision de la Direction générale de recommander le transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général et des préoccupations que nous avons formulées à cet égard au conseil municipal, dans notre lettre du 6 décembre dernier, avant que cette recommandation soit entérinée par ce dernier.

Par ailleurs, il est clair qu'au moment où le conseil municipal entérinait ladite recommandation à sa séance du 14 décembre dernier, les préalables à ce transfert et ses répercussions opérationnelles n'avaient été nullement évalués. Dans un souci de professionnalisme qui caractérise le BVG, nous avons donc étroitement collaboré avec le Service du contrôleur général afin que le transfert de la ligne éthique se fasse de la façon la plus harmonieuse possible et de manière à minimiser les coûts pour la Ville.

Les questions à régler comportaient notamment les relations contractuelles avec la firme Clearview, chargée d'assurer le service de prise des signalements, la sécurité des données entourant les signalements effectués à l'attention du Vérificateur général, le traitement des signalements au cours de la période de transition, l'accès par le Vérificateur général à la base de données du système Clerview pour terminer le traitement des signalements en cours au moment du transfert de la ligne éthique et l'organisation opérationnelle du Service du contrôleur général pour lui permettre de prendre en charge le traitement des nouveaux signalements.

Dans les faits, le transfert effectif de la ligne éthique a eu lieu le 28 mars dernier. Ainsi, tous les signalements reçus avant cette date seront traités par le BVG. En outre, selon les modalités convenues avec le Service du contrôleur général et la firme Clearview, le BVG bénéficiera d'un profil provisoire dans le système Clerview, créé pour son usage exclusif, pour la période du 28 mars au 27 juin 2011. Ce profil provisoire lui permet d'accéder à l'information historique antérieure au 28 mars 2011 et de traiter les signalements toujours actifs à cette date.

Tel qu'il est mentionné sur notre site Internet, il est à noter que ce profil provisoire permet à l'auteur d'un signalement, effectué avant le 28 mars 2011, de consulter le statut de son traitement en se rendant à l'adresse Internet [www.clearviewconnects.com](http://www.clearviewconnects.com) et en indiquant le code d'utilisateur et le mot de passe qui lui ont été fournis au moment où il a effectué son signalement.

Par ailleurs, les coûts afférents à ce profil provisoire sont assumés par le Service du contrôleur général puisqu'ils proviennent d'une décision hors du contrôle du Vérificateur général. De même, tel que nous l'avons mentionné précédemment, les dépenses pour terminer le traitement des signalements en cours

ainsi que les travaux d'enquête ou de vérification pouvant en résulter ne pourront être absorbés à même le budget de fonctionnement de base alloué au Vérificateur général pour l'année 2011.



Bureau du  
vérificateur  
général

## IV. Audit d'états financiers





## IV.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal



## IV. AUDIT D'ÉTATS FINANCIERS

### IV.1. ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Nous avons produit, en mars 2011, des rapports du Vérificateur général de Montréal comportant une opinion non modifiée sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes inclus dans le *Rapport financier annuel* déposé au greffe de la Ville le 31 mars 2011 et, en avril 2011, des rapports sur les états financiers consolidés de la Ville sur la ventilation des charges mixtes et sur le taux global de taxation réel de la Ville inclus dans le formulaire prescrit par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, ces rapports et les données financières auxquelles ils se rapportent doivent être déposés au conseil municipal et au conseil d'agglomération.



## IV.2. États financiers des autres organismes municipaux



## IV.2. ÉTATS FINANCIERS DES AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* du Québec en vigueur au 31 décembre 2010, nous devons procéder à l'audit des états financiers des organismes dont la municipalité nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration ou dont la municipalité détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.

Le tableau 1 présente les autres organismes municipaux pour lesquels nous avons produit, au moment de mettre sous presse le présent rapport, des rapports comportant une opinion non modifiée sur leurs états financiers.

**Tableau 1 – Rapports produits sur les états financiers  
des autres organismes municipaux**

	2010	2009
Anjou 80	X	
Commission des services électriques de Montréal		
Conseil des arts de Montréal	X	
Conseil interculturel de Montréal		X
Corporation d'habitation Jeanne-Mance	X	
Office de consultation publique de Montréal		X
Office municipal d'habitation de Montréal	X	
Société de gestion Marie-Victorin	X	
Société de gestion NauBerges de Lachine		X
Société de transport de Montréal (coauditeur)	X	
Société d'habitation et de développement de Montréal	X	
Société du parc Jean-Drapeau	X	



Bureau du  
vérificateur  
général

## V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information





## V.1. Suivi des recommandations des années antérieures



## V. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

### V.1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le pourcentage de recommandations du Vérificateur général qui ont fait l'objet de mesures correctives concrètes est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services et les arrondissements appliquent promptement ses recommandations.

La politique du Bureau du vérificateur général (BVG) est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année suivant leur parution dans le rapport annuel. Le cycle du suivi des recommandations d'une année donnée s'échelonne généralement sur un horizon n'excédant pas trois ans, sauf dans des circonstances très particulières, où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une ou deux années additionnelles.

Le résultat des suivis effectués en ce qui a trait aux recommandations formulées de 2005 à 2009 (publiées dans les rapports annuels de 2006 à 2010 et les deux rapports spéciaux de 2009) est présenté au tableau 1.

En effet, deux rapports spéciaux ont été publiés par le BVG en 2009. L'un concernait la SHDM (avril 2009) et l'autre la Ville de Montréal, notamment les compteurs d'eau dans les ICI et l'optimisation du réseau (septembre 2009). Le dossier « Projet Faubourg Contrecoeur » a été intégré dans le rapport spécial de la SHDM d'avril 2009 bien que les recommandations ont été adressées à la Ville de Montréal. Le détail du statut de ces recommandations apparaît au tableau 2.

**Tableau 1 – Résultat du suivi des recommandations  
(rapports de vérification réguliers et spéciaux)**

Statut des recommandations	2005	2006	2007	2008	2009		Total
					Rapports réguliers	Rapports spéciaux	
Faites	181	224	136	50	57	79	727
En cours	1	4	42	20	54	12	133
Reportées	–	–	–	–	43*	–	43
Annulées	6	–	1	1	–	4	12
Non faites	9	13	3	–	–	–	25
Périmées	3	3	–	–	–	–	6
Autres	–	–	–	–	23	1	24
À confirmer	–	–	–	–	13**	–	13
<b>Total des recommandations formulées</b>	<b>200</b>	<b>244</b>	<b>182</b>	<b>71</b>	<b>190</b>	<b>96</b>	<b>983</b>

\* En juillet 2010, le comité exécutif a adopté une résolution mandatant la Direction générale de procéder à une restructuration complète de toutes les activités liées au matériel roulant, et ce, pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Le début de la mise en place de la nouvelle structure de gestion étant prévu pour janvier 2011, le statut « reporté » a été attribué à 43 recommandations concernant le dossier « Gestion de la flotte de véhicules ».

\*\* Le BVG a émis 27 recommandations en ce qui a trait au dossier de vérification « Projet d'impartition des services de télécommunications ». Le statut de 13 recommandations n'a pu être validé par le BVG en date du 15 avril 2011.

**Tableau 2 – Résultat du suivi des recommandations (rapports spéciaux)**

Statut des recommandations	2009				Total
	SHDM		Ville de Montréal		
	Gestion de projets	Aliénations d'immeubles	Faubourg Contrecoeur	Compteurs d'eau	
Faites	25	21	7	26	79
En cours	3	–	4	5	12
Reportées	–	–	–	–	–
Annulées	3	–	–	1	4
Non faites	–	–	–	–	–
Périmées	–	–	–	–	–
Autres	–	–	1	–	1
<b>Total des recommandations formulées</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>96</b>

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2009, celles dont le statut est considéré comme « faites » ou « en cours » représentent une proportion de 71 % par rapport à un objectif annuel fixé à 80 % par l'administration municipale.

Pour l'ensemble des recommandations formulées depuis 2005, le suivi réalisé en mars et en avril 2011 démontre que 727 d'entre elles sont faites, dont 189 l'ont été au cours des 12 derniers mois. Ainsi, sur une

base cumulative (depuis cinq ans), ce sont près de 74 % des recommandations qui sont faites, alors que 14 % sont en cours. Somme toute, il s'agit de très bons résultats.

Néanmoins, le résultat de notre suivi montre que 25 des recommandations n'ont pas été mises en application (statut « non faites ») pour les années 2005 à 2009. Le statut « non faites » peut être justifié pour différentes raisons. Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que la Direction générale n'a pas donné suite à notre recommandation portant sur l'élaboration d'une politique sur la classification de l'information contenue dans notre rapport de vérification *Courrier électronique à la Ville de Montréal*, publié dans notre rapport annuel 2006.

En effet, une telle politique constitue un maillon essentiel à une gestion optimale et efficace de la sécurité de l'information détenue à la Ville. Par exemple, l'absence d'une telle politique expose la Ville à des risques que des renseignements confidentiels et nominatifs soient diffusés parce que la responsabilité de décider ou non de cette diffusion incombe à chaque utilisateur.



## V.2. Délivrance de permis aux cafés-terrasses



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	83
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	83
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	84
3.1.	Constitution du registre des permis délivrés .....	85
3.2.	Respect des exigences réglementaires et des procédures internes de délivrance des permis .....	88
3.3.	Suivi du respect des obligations des détenteurs de permis .....	105



## V.2. DÉLIVRANCE DE PERMIS AUX CAFÉS-TERRASSES

### 1. INTRODUCTION

L'occupation périodique du domaine public afin d'y aménager un café-terrasse est réglementée à la Ville de Montréal (la Ville) en vue d'assurer la sécurité des citoyens ainsi que la cohabitation harmonieuse sur le territoire. Ainsi, le *Règlement sur l'occupation du domaine public* (R.R.V.M., c. O-0.1) régit cette activité. Bien que ce règlement soit applicable à l'ensemble du territoire de la Ville, il pourrait néanmoins avoir été remplacé par des règlements propres à chacun des arrondissements qui légifèrent l'occupation du domaine public sur leur territoire respectif.

En effet, conformément à l'article 67.1 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal (la Charte), les compétences de la Ville en matière de gestion de l'occupation du domaine public sont exercées par les conseils de chacun de ses arrondissements. En conséquence, ces derniers ont le pouvoir d'adopter leur propre cadre réglementaire en matière d'occupation du domaine public et de tarification, de procéder à la délivrance des permis requis pour cette nature d'activité ainsi que de percevoir les frais qui s'y rattachent. C'est d'ailleurs le cas des quatre arrondissements dont les conseils ont notamment adopté leurs propres règlements en la matière.

La période saisonnière d'occupation permise s'échelonne du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre de chaque année et nécessite l'obtention d'un permis d'occupation du domaine public à des fins de cafés-terrasses renouvelable annuellement.

### 2. PORTÉE DE LA MISSION

Nos travaux de vérification avaient pour objectif de s'assurer que les permis de cafés-terrasses sont autorisés et délivrés conformément aux exigences réglementaires, que les frais inhérents sont perçus tels qu'ils sont prévus et que des contrôles sont en place en vue d'assurer le bon déroulement du processus de délivrance des permis.

Nos travaux de vérification ont porté sur les permis délivrés ou renouvelés en 2010 aux fins de l'exploitation de cafés-terrasses sur le domaine public au sein des arrondissements suivants : Rosemont–La Petite-Patrie, le Plateau-Mont-Royal, le Sud-Ouest et Outremont. Mentionnons

que les permis délivrés aux fins de cafés-terrasses sur le domaine privé ont été exclus de la présente vérification.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Pour **les arrondissements de Rosemont–La Petite-Patrie, du Plateau-Mont-Royal et du Sud-Ouest**, le processus établi par l'arrondissement en vue de la délivrance d'un permis pour l'occupation du domaine public aux fins de cafés-terrasses s'enclenche sur la réception, par l'unité responsable, d'une demande par un requérant. Ce dernier doit remplir le formulaire désigné accompagné des documents appropriés.

Sur présentation d'une demande complète, le permis est délivré au demandeur qui se conforme aux exigences.

Au sein de la Division des études techniques, les demandes de permis aux fins de cafés-terrasses sont confiées à un agent technique en ingénierie municipale ou à un inspecteur en circulation et stationnement. Ce responsable procède à l'étude de la demande, voit à l'obtention des autorisations requises en vue de la délivrance du permis et s'assure de la conformité des installations aux plans et aux règlements.

Pour **l'arrondissement d'Outremont**, le processus est quelque peu différent. En effet, dans le cas des nouvelles demandes de permis, un comité technique, auquel participent notamment le directeur de l'Aménagement urbain et du patrimoine et la chef de la Division des permis et inspections (la chef de division), étudie la demande. Une fois que celle-ci est jugée acceptable, un sommaire du projet ainsi que les plans sont présentés au comité consultatif d'urbanisme (CCU).

Conformément au règlement AO-2 sur le CCU, ce dernier étudie, pour une évaluation urbanistique, architecturale et esthétique, tout cas, permis et certificat que lui soumet le directeur de l'Aménagement urbain et du patrimoine. Il formule des recommandations à ce sujet au conseil d'arrondissement.

La principale condition pour la délivrance d'un permis est l'approbation du plan pour l'installation d'un café-terrasse par le conseil d'arrondissement (sur recommandation du CCU). À cela s'ajoutent certaines autres conditions énumérées au règlement 1054-2.

Pour **les quatre arrondissements concernés**, au terme du processus, l'agent technique ou l'inspecteur en circulation et stationnement procède à une inspection des lieux afin de vérifier la conformité des installations aux plans établis et aux exigences techniques (p. ex. largeur de dégagement de l'accès au bâtiment, aire de la terrasse) ainsi qu'aux exigences d'aménagement et de construction (p. ex. particularités liées à l'installation des garde-corps et de la plateforme) précisées au règlement. Advenant que des dérogations soient constatées, des mesures sont alors entreprises pour que le requérant apporte les correctifs nécessaires (p. ex. envoi de lettres d'avis de non-conformité).

Afin d'étayer nos conclusions, nous avons examiné des dossiers appuyant la délivrance de permis de cafés-terrasses.

Nos travaux de vérification ont principalement été orientés vers l'examen des contrôles mis en place relativement à la constitution du registre des permis délivrés, au respect des exigences réglementaires et des procédures internes de délivrance de permis, ainsi qu'au suivi du respect des obligations des détenteurs de permis.

### **3.1. CONSTITUTION DU REGISTRE DES PERMIS DÉLIVRÉS**

#### **3.1.A. Contexte et constatations**

Le registre de l'occupation du domaine public aux fins de cafés-terrasses doit être adéquatement constitué et maintenu à jour de façon à ce qu'il représente une source d'information fiable fournissant un portrait complet des principaux renseignements propres à chacun des permis délivrés ou en voie de l'être. Ultiment, il constitue un outil qui facilite le suivi des permis délivrés, notamment sur le plan de la conformité réglementaire, des renouvellements annuels et de la perception des revenus.

Nos travaux de vérification ont permis de constater que la Division des études techniques disposait d'un registre des commerces ayant obtenu l'autorisation d'opérer un café-terrasse sur le domaine public.

En vue d'en évaluer l'intégralité, notre examen a consisté à effectuer un rapprochement entre les cafés-terrasses apparaissant au registre et ceux répertoriés à la suite de notre visite des principales rues de l'arrondissement.

**CONSTATATION**

**Pour l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, cette démarche nous a permis de constater que deux des cinq cafés-terrasses visités n'apparaissaient pas au registre des permis délivrés par l'arrondissement.**

Ce constat a été porté à l'attention du chef de la Division des études techniques responsable de la délivrance des permis qui, après vérification, n'a pu que confirmer l'exactitude des faits signalés. À cet effet, nous avons pris connaissance d'une lettre datée du 5 mai 2010 adressée à 18 commerçants ciblés sur le boulevard Saint-Laurent. Néanmoins, les deux établissements que nous avons repérés ne figuraient pas sur la liste de ceux qui avaient été relevés par l'arrondissement et, au moment de la finalisation de nos travaux de vérification, aucune mesure n'avait été entreprise par l'arrondissement pour rectifier la situation (p. ex. lettre d'avis de non-conformité).

**CONSTATATION**

**En somme, le nombre de commerçants qui opèrent leur café-terrasse sans permis et sans avoir acquitté les frais annuels exigibles nous laisse perplexes quant à la suffisance des mesures prises pour assurer le respect de la réglementation régissant cette nature d'activité.**

Pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, cette même démarche s'est avérée concluante puisque les cinq cafés-terrasses visités apparaissaient au registre tenu par l'arrondissement.

Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, cette même démarche s'est avérée satisfaisante même si un des cas n'apparaissait pas au registre. Il appert cependant qu'un dossier adéquatement constitué soutient la délivrance du permis du commerçant.

**CONSTATATION**

**Pour l'arrondissement d'Outremont, cette même démarche nous a permis de trouver un établissement qui opère un café-terrasse, mais dont le nom n'apparaît pas au registre pour la saison 2010.**

La chef de division explique cette omission par un oubli survenu en début de saison, à l'étape où les renseignements permanents pour le renouvellement des permis ont été saisis manuellement à partir des renseignements de l'année précédente.

En conséquence, le commerçant n'avait reçu aucune communication quant à la nécessité d'obtenir son permis et de régler les frais qui s'y rattachent. Il s'agit d'une situation d'exception pour la saison 2010, puisque les permis de cet établissement ont été retrouvés pour les années antérieures.

**CONSTATATION**

**De plus, un des dossiers examinés a révélé un écart entre la superficie utilisée pour calculer les frais exigibles (superficie inscrite au permis) et celle figurant sur les plans approuvés par le conseil.**

La chef de division explique aussi l'écart par une erreur de saisie au moment de l'enregistrement des données permanentes en début de saison.

**CONSTATATION**

**Bien que la sous-évaluation des frais exigibles ne soit pas importante sur le plan financier, elle soulève tout de même la question de l'exactitude des données inscrites au registre des permis.**

Ainsi, les deux détenteurs de permis concernés ont été avisés sur le fait que leur situation respective n'était pas en règle. Nous avons pu constater que, par la suite, ces derniers ont dûment acquitté les frais exigibles à cet égard.

**3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie d'instaurer les moyens de contrôle nécessaires afin de s'assurer que tous les commerçants qui exploitent un café-terrasse détiennent un permis valide à cette fin, conformément aux règlements et exigences régissant cette activité sur le territoire de l'arrondissement.**

**Afin de faciliter le suivi des permis délivrés, notamment sur le plan de la conformité réglementaire, des renouvellements annuels et de la perception des revenus, nous**

recommandons à la Division des permis et inspections de l'arrondissement d'Outremont de s'assurer de l'intégralité et de l'exactitude du registre des permis, plus particulièrement en début de saison, au moment de l'enregistrement des données permanentes qui proviennent du registre de l'année précédente.

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

« Inspections régulières sur le territoire de l'arrondissement.

*Prise de photo, selon le cas. Classement de la photo au dossier.*

*Tenir un tableau de suivi des commerçants qui exploitent un café-terrasse sur le domaine public, qu'ils aient un permis ou non.*

*Aviser les commerçants qui exploitent un café-terrasse sans permis sur le domaine public afin qu'ils se conforment aux règlements. » (Échéancier prévu : mai 2011)*

- **ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT**

« Dès le début de l'année, effectuer une revue générale des données permanentes qui proviennent du registre de l'année précédente.

*À la suite de cet exercice, communiquer avec tous les requérants enregistrés de l'an dernier dans le but de vérifier leur intention de renouveler ou non leur permis de cafés-terrasses. Si leur intention est de renouveler leur permis, les aviser de la procédure d'approbation (CCU et résolution du conseil d'arrondissement) ainsi que des délais, advenant qu'ils envisagent des changements dans l'aménagement ou la superficie du café-terrasse. » (Échéancier prévu : février de chaque année)*

## 3.2. RESPECT DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES ET DES PROCÉDURES INTERNES DE DÉLIVRANCE DES PERMIS

La Charte stipule que les arrondissements exercent les compétences de la Ville en matière d'autorisation de l'occupation du domaine public. En ce sens, ils ont les pouvoirs d'en fixer les conditions par le biais de l'adoption de règlements qui leur sont propres et d'instaurer des procédures internes permettant d'assurer le respect de ces conditions en vue de la délivrance des permis.

### 3.2.1. ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE

#### 3.2.1.1. RESPECT RÉGLEMENTAIRE

##### 3.2.1.1.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement, divers règlements ont régi, pour l'année 2010, la délivrance des permis aux fins de cafés-terrasses sur le domaine public. Il existe, notamment :

- le *Règlement sur l'occupation du domaine public* (R.R.V.M., c. O-0.1) de l'ancienne Ville de Montréal, lequel a été modifié en juin 2007 par le règlement du conseil d'arrondissement RCA-45 intitulé *Règlement modifiant le règlement sur l'occupation du domaine public (R.R.V.M., c. O-0.1 de l'ancienne Ville de Montréal) à l'égard de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie*;
- le *Règlement sur les tarifs* (RCA-40), adopté par le conseil d'arrondissement en décembre 2006, qui a été mis à jour la dernière fois en mars 2010. La tarification de l'occupation publique est définie en référence au *Règlement sur les tarifs*, qui fixe annuellement les sommes à percevoir pour l'ensemble des activités municipales;
- le règlement d'urbanisme de l'arrondissement (01-279).

Ainsi, pour les cafés-terrasses faisant partie de notre sélection et à l'égard desquels un permis avait été délivré (8 cafés-terrasses sur 10), nos travaux ont consisté à examiner les dossiers constitués afin de vérifier que les exigences contenues aux divers règlements concernés avaient été respectées. Simultanément, nous nous sommes assurés que la délivrance des permis se déroulait de façon à garantir une répartition adéquate des tâches aux étapes clés du processus.

Précisons dès maintenant que parmi les huit cafés-terrasses faisant partie de notre échantillonnage, un seul a fait l'objet d'un nouveau permis délivré en 2010 par l'arrondissement. Quant aux sept autres, le permis leur a été délivré au cours des années antérieures. En conséquence, pour ces sept cafés-terrasses, puisque le permis demeure valide tant que les conditions de sa délivrance ne sont pas modifiées, la facturation et l'encaissement des loyers dus pour la saison estivale 2010 ont été assurés par le Service des finances de la Ville, tel que le prévoit le processus instauré au sein de l'arrondissement.

L'examen des dossiers constitués à l'égard des huit cafés-terrasses sélectionnés nous permet de conclure que la plupart des exigences réglementaires sous-jacentes à la délivrance d'un permis ont été respectées, à l'exception des éléments qui suivent à l'égard desquels des améliorations pourraient être apportées.

Notamment, le *Règlement sur l'occupation du domaine public* (R.R.V.M., c. O-0.1) applicable au territoire de l'arrondissement stipule que le permis est délivré au requérant à condition que ce dernier ait payé à la Ville le prix du droit d'occuper le domaine public applicable à la première période d'occupation tel qu'il est fixé au *Règlement sur les tarifs* pour l'exercice financier en cours à la date du premier jour de l'occupation (article 36, alinéa 3).

**CONSTATATION**

**Dans les faits, nous constatons que le permis, lorsqu'il est initialement demandé (nouveau permis), est plutôt délivré au requérant avant que les frais d'occupation ne lui soient facturés et qu'ils soient entièrement encaissés par l'arrondissement.**

En effet, une fois que l'inspectrice en circulation et stationnement a obtenu la lettre d'exigences signée par le requérant, elle lui délivre le permis qui aura préalablement été signé par le chef de la Division des études techniques aux fins d'approbation. Simultanément, elle prépare et remet au requérant une lettre afin de l'informer des frais exigés (loyer) qu'il aura à acquitter pour l'occupation périodique du domaine public. Un délai de 30 jours est alors alloué pour l'acquiescement des frais.

**CONSTATATION**

**Cette pratique n'est pas conforme au *Règlement sur l'occupation du domaine public* et expose l'arrondissement à des situations où il pourrait s'avérer difficile de récupérer les sommes dues tout en permettant au requérant d'exploiter son café-terrasse avec un permis valide sans en avoir acquitté les frais.**

**CONSTATATION**

**D'ailleurs, un examen de la liste des 25 cafés-terrasses s'étant vu accorder, en 2010, un nouveau permis par l'arrondissement nous a permis d'observer que sept d'entre eux (incluant celui faisant partie de nos huit sélections) présentaient toujours des montants de loyer annuel impayés au moment de la réalisation de nos travaux de vérification.**

Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, pour deux de ces sept cafés-terrasses, la Division des études techniques a fait parvenir au requérant une lettre de rappel datée du 17 septembre 2010, alors que pour les cinq autres exploitants qui, en date du 30 septembre 2010, n'avaient toujours pas acquitté leur facture, aucune lettre de rappel ne leur

avait été transmise pour tenter de récupérer les sommes dues. L'inspectrice en circulation et stationnement nous a toutefois mentionné que des ententes verbales avaient été convenues avec les exploitants de ces cafés-terrasses.

En ce qui a trait plus particulièrement aux nouveaux permis délivrés par l'arrondissement en 2010 et pour lesquels la totalité des frais d'occupation avait été acquittée par les requérants, nous avons voulu examiner de plus près le processus menant à l'encaissement des sommes dues. Pour ce faire, notre échantillon a été élargi par l'ajout de nouveaux permis délivrés en 2010 à cinq autres cafés-terrasses. Le résultat de nos travaux révèle que le calcul des frais exigibles préparé par l'inspectrice en circulation et stationnement, de même que le paiement reçu du requérant, concordait avec la preuve d'encaissement produite par un représentant de la Direction des affaires publiques et du greffe (Division du service à la clientèle). Pour ce qui est des permis de cafés-terrasses délivrés au cours des années antérieures et dont la facturation et l'encaissement sont assurés par le Service des finances, nous n'avons retrouvé aucun solde à recevoir. Ainsi, nos travaux de vérification liés à l'encaissement des paiements effectués par les requérants se sont avérés concluants.

#### **3.2.1.1.B. Recommandations**

**Afin d'assurer le respect de la réglementation régissant l'occupation du domaine public aux fins de cafés-terrasses, nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie :**

- **de délivrer les permis une fois que les requérants ont respecté l'ensemble des exigences incluant tous les frais qui y sont rattachés (frais d'étude de la demande de permis et frais d'occupation du domaine public);**
- **de récupérer promptement les sommes impayées par les détenteurs de permis en défaut.**

#### **3.2.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Nous avons procédé à l'envoi d'avis pour récupérer les sommes impayées des détenteurs de permis en défaut pour la saison 2010. À la suite de ces avis, un seul commerçant est resté en défaut et nous allons procéder à la révocation de son permis tel qu'il est prescrit dans le règlement. Tous les autres détenteurs de permis sont maintenant conformes.*

*Pour 2011, nous allons :*

- *procéder à l'étude du dossier à la suite de :*
  - *la réception de tous les documents exigés pour l'ouverture du dossier,*
  - *la perception des frais d'étude du dossier;*

- *délivrer les permis d'occupation périodique du domaine public aux fins de cafés-terrasses à la suite de :*
  - *la réception de la lettre d'exigences signée par le commerçant qui confirme son acceptation de toutes les exigences et son engagement à les respecter,*
  - *la perception de tous les frais reliés à la délivrance du permis et les frais d'occupation du domaine public. » (Échéancier prévu : janvier 2011)*

### 3.2.1.2. RÉPARTITION DES TÂCHES

#### 3.2.1.2.A. Contexte et constatations

Finalement, tel que nous l'avons mentionné précédemment, nos travaux de vérification ont également consisté à examiner que la délivrance des permis se déroulait de façon à garantir une répartition adéquate des tâches aux étapes clés du processus.

#### **CONSTATATION**

**À la suite de ces travaux, nous en concluons que la répartition des tâches est adéquate à l'exception de la fonction ayant trait à la perception des revenus sous-jacents à la délivrance des permis (frais d'étude du dossier et loyer).**

Nos travaux de vérification n'ont pas décelé d'anomalie relativement à l'encaissement des paiements effectués par les requérants. Néanmoins, dans un souci de rendre plus étanche le contrôle interne entourant cette étape clé du processus de délivrance d'un permis, nous sommes d'avis qu'il est indispensable que les responsabilités entourant la réception des paiements effectués par les requérants soient isolées du reste du processus. En ce sens, une ressource autre que l'inspectrice en circulation et stationnement responsable de l'activité devrait être assignée à la tâche.

#### 3.2.1.2.B. Recommandations

**Dans un souci de rendre plus étanche le contrôle interne relatif à la perception des revenus sous-jacents à la délivrance des permis de cafés-terrasses, nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de revoir la distribution des tâches de façon à ce que les responsabilités entourant la réception des paiements effectués par les requérants soient isolées du reste du processus.**

#### **3.2.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Réception des paiements et production du reçu par le bureau Accès Montréal (BAM). »  
(Échéancier prévu : février 2011)

### **3.2.2. ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL**

#### **3.2.2.1. RESPECT RÉGLEMENTAIRE**

##### **3.2.2.1.A. Contexte et constatations**

Au sein de l'arrondissement, divers règlements ont régi, pour l'année 2010, la délivrance des permis aux fins de cafés-terrasses sur le domaine public. Il existe, notamment :

- un règlement sur l'occupation du domaine public (R.R.V.M., c. O-0.1) de l'ancienne Ville de Montréal, adopté en juin 2006, lequel a été modifié par le conseil d'arrondissement en mai 2009 par le biais de l'adoption du *Règlement modifiant le Règlement sur l'occupation du domaine public (R.R.V.M., c. O-0.1) à l'égard du territoire de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal* (2009-03);
- un règlement sur les tarifs de l'arrondissement, adopté en mai 2006, lequel a été mis à jour la dernière fois en mai 2010 par le biais de l'adoption d'un règlement du conseil d'arrondissement (2010-09);
- un règlement d'urbanisme de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal (01-277-21).

Ainsi, pour les 10 cafés-terrasses faisant partie de notre sélection, nos travaux ont consisté à examiner les dossiers appuyant la délivrance des permis afin de vérifier que les exigences contenues aux divers règlements concernés avaient été respectées. Simultanément, nous avons examiné si la délivrance des permis se déroulait de façon à assurer une répartition adéquate des tâches aux étapes clés du processus.

Précisons dès maintenant que parmi les 10 cafés-terrasses faisant partie de notre échantillonnage, trois d'entre eux ont fait l'objet d'un nouveau permis délivré en 2010 par l'arrondissement. Quant aux sept autres, le permis leur avait été délivré au cours des années antérieures.

L'examen des dossiers constitués à l'égard des 10 cafés-terrasses sélectionnés nous permet de conclure que la plupart des exigences réglementaires sous-jacentes à la délivrance d'un permis ont été respectées.

Notamment, tous les frais exigibles (frais d'étude de dossier et loyer) liés aux nouveaux permis délivrés par l'arrondissement en 2010 (3 cafés-terrasses sur 10 sélectionnés) ont été acquittés par les requérants, conformément à la réglementation en vigueur. En ce qui a trait aux sept autres permis de cafés-terrasses délivrés au cours des années antérieures et dont la facturation et l'encaissement sont assurés par le Service des finances, nous avons également pu observer que tous les soldes dus avaient été acquittés.

Outre les sept cafés-terrasses faisant partie de notre sélection, un examen plus poussé de la liste intitulée « Facturation recettes diverses : cafés-terrasses du Plateau-Mont-Royal », tenue par le Service des finances, nous a permis de relever 19 cafés-terrasses présentant des soldes impayés. Selon les renseignements obtenus auprès des personnes contactées au Service des finances, la procédure de recouvrement en vigueur à la Ville accorde aux exploitants en défaut un délai de 40 jours après l'émission de la facture pour l'acquittement des sommes dues. Par la suite, un avis de rappel est acheminé et des communications s'enclenchent auprès des exploitants en défaut, en vue de prendre les arrangements pour le recouvrement des soldes impayés. Lorsque requis, le dossier est confié au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville. Sur la base d'un sondage, pour 8 des 19 cafés-terrasses présentant des soldes impayés, nous avons vérifié auprès d'un responsable du Service des finances le statut et les démarches entreprises pour recouvrer les sommes dues. Les résultats de cette démarche nous permettent de conclure au respect des procédures de recouvrement établies.

Bien que, dans l'ensemble, le respect des exigences réglementaires préalable à la délivrance d'un permis ait été constaté, nous croyons néanmoins que des améliorations pourraient être apportées en regard des éléments qui suivent.

**CONSTATATION**

**Ainsi, rappelons que le processus de délivrance des permis établi au sein de la Division des études techniques prévoit qu'une demande de permis de café-terrasse doit au préalable être soumise aux personnes-ressources responsables de la Direction de l'aménagement urbain, des services aux entreprises et des affaires publiques (DAUSE) afin que ces dernières procèdent aux vérifications requises et attestent le respect du zonage en vigueur. Or, pour les 10 cafés-terrasses examinés, nous n'avons retrouvé aucune évidence au dossier du résultat des vérifications effectuées par la DAUSE.**

Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, les échanges entre les deux Directions (Direction des travaux publics et DAUSE) concernant les vérifications requises s'effectuent le plus souvent verbalement ou par courriel et une trace n'est pas nécessairement laissée au dossier constitué au sein de la Division des études techniques. De plus, nous remarquons que la Division des études techniques ne s'est dotée d'aucun outil de contrôle (p. ex. formulaire de type « aide-mémoire ») permettant de s'assurer que toutes les exigences de l'arrondissement aient été satisfaites préalablement à la délivrance d'un permis. Bien que nos travaux n'aient pas décelé d'aspects de non-conformité majeurs, nous croyons que le processus de délivrance des permis pourrait être bonifié par l'utilisation et l'insertion, aux dossiers constitués, d'un outil de contrôle permettant d'effectuer une revue rapide de l'ensemble des exigences à satisfaire préalablement à la délivrance d'un permis. Cet outil serait d'autant plus utile qu'il contribuerait à faciliter le travail du supérieur désigné ayant à apposer sa signature en vue de l'approbation de la délivrance du permis.

#### **3.2.2.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal de se doter d'un outil de contrôle permettant, préalablement à l'autorisation de la délivrance d'un permis, de s'assurer que toutes les exigences réglementaires sont satisfaites et que toutes les attestations requises ont été obtenues.**

#### **3.2.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Le dépôt des demandes de permis de cafés-terrasses continuera de se faire à la Division des études techniques.*

*La demande de vérification du zonage se fera dorénavant par courriel entre la DAUSE et des affaires publiques et la Division des études techniques.*

*Les demandes respectant les exigences de zonage seront traitées par la Division des études techniques pour l'application de la réglementation et de la tarification.*

*Nous allons mettre à jour la fiche technique précisant les exigences réglementaires à satisfaire en vue de l'obtention d'un permis de café-terrasse. » (Échéancier prévu : mars 2011)*

### 3.2.2.2. RÉPARTITION DES TÂCHES

#### 3.2.2.2.A. Contexte et constatations

Nos travaux de vérification ont également consisté à examiner si la délivrance des permis se déroulait de façon à assurer une répartition adéquate des tâches aux étapes clés du processus, notamment en ce qui a trait aux responsabilités liées :

- à l'étude de faisabilité de l'installation du café-terrasse, conformément au zonage en vigueur et au règlement d'urbanisme de l'arrondissement;
- au traitement de la demande et au suivi des dispositions réglementaires menant à la délivrance du permis;
- à la perception des revenus sous-jacents à la délivrance des permis;
- à l'approbation de la délivrance du permis.

#### **CONSTATATION**

**À la suite de ces travaux, nous en concluons que la répartition des tâches est adéquate, à l'exception de la fonction ayant trait à la perception des revenus sous-jacents à la délivrance des permis (frais d'étude du dossier et loyer).**

En effet, la revue du processus de délivrance d'un nouveau permis par l'arrondissement permet d'observer que les tâches suivantes sont exercées par l'agent technique en ingénierie municipale :

- Réception de la demande de permis accompagnée de la documentation exigée par règlement et du paiement pour réaliser les frais d'étude du dossier;
- Étude du dossier avec la collaboration de la DAUSE (Division des permis et inspections);
- Calcul du loyer pour l'occupation périodique du domaine public fondé sur la tarification établie par règlement;
- Acheminement au requérant de la lettre d'exigences à être retournée et signée par ce dernier;
- Réception du paiement pour acquitter le loyer annuel, lequel est ensuite acheminé vers la Direction des services administratifs, des relations avec les citoyens et du greffe pour effectuer le dépôt;
- Préparation du permis, lequel sera signé par le chef de la Division des études techniques aux fins d'approbation.

L'examen des dossiers constitués à l'égard des 10 cafés-terrasses sélectionnés révèle que les permis délivrés ont tous été l'objet d'une approbation par le chef de la Division des études techniques. De plus, tel que nous en avons fait état précédemment, nos travaux de vérification n'ont pas décelé d'anomalie relativement à l'encaissement des paiements effectués par les requérants. Néanmoins, dans un souci de rendre plus étanche le contrôle interne entourant cette étape clé du processus de délivrance d'un permis, nous sommes d'avis qu'il est indispensable que les responsabilités entourant la réception des paiements effectués par les requérants soient isolées du reste du processus. En ce sens, une personne-ressource autre que l'agent technique en ingénierie municipale devrait être assignée à la tâche.

#### **3.2.2.2.B. Recommandations**

**Dans un souci de rendre plus étanche le contrôle interne relatif à la perception des revenus sous-jacents à la délivrance des permis de cafés-terrasses, nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal de revoir la répartition des tâches de façon à ce que les responsabilités entourant la réception des paiements effectués par les requérants soient isolées du reste du processus.**

#### **3.2.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Le montant des frais d'étude perçu sera encaissé par le BAM.*

*Après approbation de la conformité du zonage par la DAUSE, le calcul des superficies, des coûts de permis et l'application des règlements seront assurés par la Division des études techniques.*

*Le requérant sera avisé par la Division des études techniques par une lettre d'exigences, incluant la réglementation, les dimensions, l'affichage du plan, le montant à payer au BAM.*

*Dès la réception du paiement au BAM, le permis est préparé par la Division des études techniques.*

*Le permis sera approuvé et signé par le chef de la Division des études techniques.*

*Le permis accompagné d'un plan sera envoyé au requérant par courrier (Division des études techniques). » (Échéancier prévu : mars 2011)*

### 3.2.3. ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST

#### 3.2.3.1. RESPECT RÉGLEMENTAIRE

##### 3.2.3.1.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement, divers règlements ont régi, pour l'année 2010, la délivrance des permis aux fins de cafés-terrasses sur le domaine public. Il existe, notamment :

- un nouveau règlement du conseil d'arrondissement adopté en mai 2010 concernant l'occupation du domaine public à des fins de café-terrasse (RCA10 22010), applicable à certains secteurs du territoire de l'arrondissement;
- un règlement du conseil d'arrondissement concernant l'occupation du domaine public aux fins de l'installation de cafés-terrasses sur le boulevard Monk (RCA07 22011). Bien qu'il soit prévu qu'il soit remplacé à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2010 par le règlement RCA10 22010, ce règlement s'appliquait transitoirement pour la saison estivale 2010 aux cafés-terrasses situés sur le boulevard Monk;
- le règlement R.R.V.M., c. O-0.1 de la Ville, applicable aux secteurs du territoire non visés par le règlement d'arrondissement RCA10 22010. Un permis avait été délivré en vertu de ce règlement avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement du conseil d'arrondissement (RCA10 22010);
- un règlement du conseil d'arrondissement sur les tarifs (RCA07 22004);
- un règlement d'urbanisme de l'arrondissement du Sud-Ouest (01-280).

Ainsi, pour chacun des cafés-terrasses sélectionnés, nos travaux ont consisté à examiner les dossiers appuyant la délivrance des permis afin de vérifier que les exigences contenues aux divers règlements concernés avaient été respectées.

Dans l'ensemble, l'examen effectué nous permet de conclure que les permis délivrés par l'arrondissement l'ont été conformément à la réglementation en vigueur. De façon générale, lorsque certaines preuves documentaires exigées en vertu de la réglementation n'avaient pas été fournies par le requérant (p. ex. preuve d'assurance responsabilité), nous avons pu constater que l'agent technique responsable avait noté les manquements et qu'il retenait la délivrance du permis tant que le dossier n'était pas entièrement conforme, et ce, même si le requérant avait acquitté tous les frais exigibles pour la période d'occupation.

Par ailleurs, rappelons que le processus de délivrance des permis établi au sein de la Division des études techniques prévoit qu'une demande de permis de café-terrasse doit au préalable être

soumise aux personnes-ressources responsables de la DAUSE, afin que ces dernières procèdent aux vérifications requises et attestent la possibilité d'installer le café-terrasse sur le domaine public conformément aux règles édictées au règlement d'urbanisme de l'arrondissement.

**CONSTATATION**

**Or, pour la majorité des dossiers examinés (six cas sur neuf), nous n'avons retrouvé aucune évidence au dossier du résultat des vérifications effectuées par la DAUSE. Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, les échanges entre les deux Directions (Direction des travaux publics et DAUSE) concernant les vérifications requises s'effectuent le plus souvent verbalement ou par courriel et une trace n'est pas nécessairement laissée au dossier constitué au sein de la Division des études techniques.**

En ce qui a trait à la répartition des tâches aux étapes clés du processus de délivrance des permis, nous en concluons qu'elle est adéquate. En effet, nous avons pu constater que le processus prévoyait l'intervention de ressources différentes dont la fonction et les responsabilités sont distinctes.

**3.2.3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement du Sud-Ouest de se doter d'un outil de contrôle permettant, préalablement à l'autorisation de la délivrance d'un permis, d'assurer que toutes les exigences réglementaires sont satisfaites et que toutes les attestations requises ont été obtenues.**

**3.2.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Le formulaire de demande de permis pour un café-terrasse comprend déjà une liste de documents à joindre. Il sera modifié de manière à suivre les étapes de la procédure suivante :*

- 1. Le requérant doit remplir le formulaire et le soumettre à la DAUSE. La DAUSE vérifie si le zonage permet ou non l'installation du café-terrasse et si le certificat d'occupation est conforme.*

*La DAUSE envoie à l'agent technique chargé du dossier le formulaire approprié avec la mention "accepté" ou "refusé".*

2. *En cas de refus, la demande est archivée; dans le cas contraire, l'agent technique demande à ce que le dossier soit rempli par le requérant et vérifie que tout est conforme, en s'appuyant sur le formulaire, avant de procéder au calcul du loyer. Le plan d'aménagement est soumis à la DAUSE pour examen et avis.*

*L'information concernant l'avis de la DAUSE est consignée (case à cocher) dans la fiche rattachée à cette demande.*

3. *Après acceptation par la DAUSE, le loyer de l'année en cours est envoyé au requérant et le permis est remis à la suite de la réception de l'avis de paiement par le BAM, qui sera classé dans le dossier (si le paiement est effectué par chèque, une copie de ce dernier est jointe au dossier). » (Échéancier prévu : février 2011)*

### **3.2.4. ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT**

#### **3.2.4.1. RESPECT RÉGLEMENTAIRE**

##### **3.2.4.1.A. Contexte et constatations**

Les arrondissements, comme nous l'avons déjà mentionné, ont le pouvoir d'adopter des règlements qui leur sont propres pour régir la délivrance des permis.

C'est le cas de l'arrondissement d'Outremont, dont le règlement 1054-2 concernant les cafés-terrasses et le règlement AO-6 sur la tarification précisent, entre autres, l'encadrement relatif à la demande de permis et déterminent les conditions auxquelles un permis doit répondre pour être délivré.

Le processus mis en œuvre par l'arrondissement pour la délivrance des permis de cafés-terrasses comporte certains moyens de contrôle pour s'assurer de la conformité aux exigences réglementaires qui méritent d'être soulignés :

- Sauf au cours de circonstances exceptionnelles décrites ultérieurement, le conseil d'arrondissement (la plus haute instance) approuve par résolution le plan pour l'installation d'un café-terrasse avant la délivrance d'un permis. De plus, il le fait sur recommandation du CCU (composé d'un membre du conseil, de six résidents de l'arrondissement qui sont des professionnels de l'aménagement urbain ou de disciplines connexes, ainsi que de quatre autres résidents de l'arrondissement) qui analyse le projet au préalable. Cette étape constitue un point fort du processus.

- La répartition des tâches est aussi un moyen de contrôle satisfaisant mis en place par l'arrondissement, car elle permet que les principales étapes menant à la délivrance du permis soient réalisées par différentes personnes ou instances :
  - La demande est analysée par un préposé à l'accueil ou un agent technique en urbanisme et par un comité technique. Par la suite, la chef de division présente le dossier au comité consultatif en urbanisme afin qu'il l'étudie et formule ses recommandations.
  - L'approbation des plans pour la délivrance d'un nouveau permis ou pour le réaménagement d'une installation doit nécessairement faire l'objet d'une résolution du conseil d'arrondissement après avoir été recommandée par le CCU.
  - Le renouvellement d'un permis est approuvé par la chef de division ou par le directeur de l'Aménagement urbain et du patrimoine.
  - Le requérant se présente ensuite sur place pour signer son permis et en prendre possession; il remet le paiement à la secrétaire de direction qui procède à l'encaissement.
  - Les revenus sont enregistrés aux livres de l'arrondissement par la Direction des services administratifs, greffe et relations avec les citoyens.

Le règlement 1054-2 stipule que la délivrance d'un permis de café-terrasse est soumise à plusieurs conditions. La principale est l'approbation du plan pour l'installation d'un café-terrasse par le conseil d'arrondissement sur recommandation du CCU. À cela s'ajoutent certaines autres conditions, notamment :

- le propriétaire ou le gérant doit exonérer la Ville et l'arrondissement de toute responsabilité relativement à tout accident qui pourrait survenir sur le terrain de la Ville et l'arrondissement ou sur le trottoir et la chaussée, découlant de leur activité;
- les heures d'opération du café-terrasse sont limitées de 8 h à 24 h dans le cas d'un restaurant et de 8 h à 22 h dans le cas d'une épicerie;
- les trottoirs de l'arrondissement doivent être maintenus libres d'obstruction en tout temps;
- tout affichage extérieur est interdit.

Une fois que le projet d'aménagement de café-terrasse est approuvé par le conseil, le préposé à l'accueil ou l'agent technique en urbanisme procède au calcul des frais exigibles pour la délivrance du permis annuel conformément à l'article 8.2 du règlement AO-6 de l'arrondissement qui porte sur la tarification.

Annuellement, le permis et un placard sont produits et signés par un représentant autorisé de la Direction de l'aménagement urbain et du patrimoine. Le permis est réputé délivré lorsque le requérant l'a lui aussi signé et qu'il a acquitté les frais qui s'y rattachent.

**CONSTATATION**

**En général, les tests réalisés nous permettent de conclure que les conditions réglementaires sous-jacentes à la délivrance d'un permis sont respectées. Cependant, deux éléments doivent être soulignés :**

- **Dans un cas, un permis a été renouvelé sans approbation des plans de réaménagement par le conseil;**
- **Dans tous les cas, les dossiers ne comportent pas de preuve que le détenteur de permis peut assumer toute responsabilité quant aux dommages aux biens ou aux personnes résultant de l'exploitation de son café-terrasse.**

En effet, nous avons repéré un établissement qui s'était vu accorder une approbation temporaire par le conseil d'arrondissement pour l'aménagement d'un café-terrasse en 2006. Le détenteur de permis a procédé à un réaménagement de son installation en 2007 sans approbation des plans au préalable. Depuis ce temps, le CCU émet des réserves concernant le nouveau projet et refuse de le recommander pour approbation au conseil d'arrondissement. De son côté, le détenteur de permis ne consent pas à revoir l'aménagement de son installation.

Les arguments invoqués par le détenteur de permis pour justifier son refus portent sur le fait que le réaménagement avait été discuté avec des personnes qui, selon lui, étaient dûment accréditées par la Ville et l'arrondissement, et que des frais importants avaient déjà été engagés lorsque la demande a été soumise à la Division des permis et inspections. La seule trace au dossier des discussions qui ont eu cours à cette époque est une lettre demandant au détenteur de permis de s'engager à présenter un dossier d'aménagement complet qui saurait tenir compte des commentaires du CCU. Aucune suite concluante n'a été donnée à cette demande qui date de 2008.

Depuis ce temps, le directeur de l'Aménagement urbain et du patrimoine approuve le renouvellement annuel du permis de café-terrasse. Il tient son supérieur, le directeur de l'arrondissement, informé de ces approbations.

#### **CONSTATATION**

**Il s'agit d'un cas de non-conformité réglementaire majeur puisque, jusqu'à ce jour, le requérant n'a pas obtenu les approbations prévues par le règlement. Il a mis les responsables de la délivrance des permis de cafés-terrasses de la Direction de l'aménagement urbain et du patrimoine et le CCU devant un fait accompli et n'a pas adapté le projet de façon importante.**

Puisque ce projet de réaménagement n'a jamais reçu l'aval du CCU, il n'a pas été présenté au conseil d'arrondissement pour approbation.

Un tel cas de non-conformité au règlement a des conséquences en matière d'équité entre les requérants et en matière de cohérence sur le plan de l'intégration urbaine des projets dont le CCU et le conseil d'arrondissement sont garants. Des mesures doivent donc être prises pour prévenir de telles situations et pour éviter qu'elles perdurent ou se reproduisent.

#### **3.2.4.1.B. Recommandations**

**Afin d'éviter les situations inévitables entre les requérants et de prévenir les problèmes potentiels de cohérence en matière d'intégration urbaine des projets, nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et du patrimoine de l'arrondissement d'Outremont :**

- **d'assurer, en tout temps, le respect de la réglementation en ce qui a trait à l'approbation du plan pour l'installation d'un café-terrasse par le conseil d'arrondissement avant le début des travaux d'aménagement;**
- **de régulariser la situation d'exception en cours actuellement et de renouveler le permis à condition qu'une décision favorable du conseil d'arrondissement ait été rendue;**
- **de soumettre tout autre cas similaire au conseil d'arrondissement pour lui permettre de prendre des décisions éclairées et d'en assurer le suivi, le cas échéant.**

#### **3.2.4.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Soumettre au conseil d'arrondissement, pour approbation, les dossiers qui ne sont pas recommandés favorablement par le CCU, notamment ceux qui font l'objet d'une remarque au rapport de vérification. »*

*Aviser formellement le requérant de l'objet ci-haut mentionné de l'intention du SAUP (Direction de l'aménagement urbain et du patrimoine) de déposer prochainement son dossier non recommandé par le CCU aux fins d'approbation au conseil d'arrondissement.*

*Inviter le requérant du dossier ci-haut mentionné à envisager, à la suite de cet avis, de représenter au SAUP un nouvel aménagement de son café-terrasse qui pourrait être, le cas échéant, recommandé par le CCU et les instances appropriées pour approbation par le conseil d'arrondissement. » (Échéancier prévu : février 2011)*

### 3.2.4.2. ASSURANCE RESPONSABILITÉ

#### 3.2.4.2.A. Contexte et constatations

Dans un autre ordre d'idées, l'article 4.3 du règlement 1054-2 stipule que « *le propriétaire ou le gérant doit exonérer la ville et l'arrondissement de toute responsabilité relativement à tout accident qui pourrait survenir sur le terrain de la ville et l'arrondissement ou sur le trottoir et la chaussée, découlant de leur activité* ». Tandis que l'article 67 de l'annexe C de la Charte indique que « *la ville peut, par règlement, rendre les personnes autorisées à occuper le domaine public responsables de tous dommages aux biens ou aux personnes résultant de telle occupation, et les obliger à prendre fait et cause pour la ville et à la tenir indemne dans toute réclamation contre la ville pour de tels dommages* ». Pour plus de précision, le règlement devrait plutôt utiliser les termes « tenir indemne » en reprenant le libellé de l'article 67.

#### **CONSTATATION**

**De plus, l'examen des dossiers démontre qu'aucune preuve d'assurance responsabilité n'est demandée au requérant.**

Par souci de prudence, quelques mesures peuvent être mises en œuvre pour mieux répondre à cette condition du règlement concernant la responsabilité de la Ville. Par exemple, certains arrondissements exigent la preuve que le requérant dispose d'une assurance responsabilité.

Ces derniers :

- précisent, dans leur règlement, le montant requis pour la couverture d'assurance responsabilité;
- exigent, par leur règlement, une preuve écrite de la couverture d'assurance responsabilité et la versent au dossier avant la délivrance du permis.

#### **3.2.4.2.B. Recommandations**

Dans l'objectif d'agir avec toute la prudence qui s'impose en matière de responsabilité civile, nous recommandons à la Division des permis et inspections de l'arrondissement d'Outremont de proposer aux instances une révision du règlement 1054-2 concernant les cafés-terrasses afin :

- de rendre le libellé conforme à celui de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal en ce qui a trait à la responsabilité civile;
- d'exiger les pièces justificatives nécessaires pour s'assurer d'une couverture suffisante en matière d'assurance responsabilité avant la délivrance d'un permis de café-terrasse.

#### **3.2.4.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Préparer, en collaboration avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal et de la directrice des Services administratifs, greffe et relations avec les citoyens, un projet de révision du règlement 1054-2 concernant l'introduction d'une disposition en ce qui a trait à la responsabilité civile conformément à la Charte de la Ville de Montréal et le soumettre pour approbation au conseil d'arrondissement.*

*Sur la base de la recommandation de modifier le formulaire fourni par l'arrondissement, lequel doit être dûment rempli et signé par les personnes à qui le permis sera délivré tel que mentionné plus haut, ajouter une exigence de fournir les pièces justificatives nécessaires en matière d'assurance responsabilité avant la délivrance d'un permis de café-terrasse. » (Échéancier prévu : mars 2011)*

### **3.3. SUIVI DU RESPECT DES OBLIGATIONS DES DÉTENTEURS DE PERMIS**

Subséquent à la délivrance des permis, des mécanismes de suivi doivent être établis en vue d'assurer que les détenteurs se conforment aux obligations fixées par l'arrondissement en regard de l'occupation du domaine public aux fins de cafés-terrasses. Les situations où des infractions sont constatées doivent faire l'objet d'un suivi adéquat.

### 3.3.1. ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE

#### 3.3.1.A. Contexte et constatations

Avant 2010, les activités de suivi de conformité postérieures à la délivrance d'un permis étaient effectuées par l'inspectrice en circulation et stationnement et étaient accompagnées de la rédaction d'un compte rendu et d'un suivi des visites réalisées.

#### **CONSTATATION**

**Selon les renseignements obtenus auprès de l'inspectrice responsable, bien que les mêmes types d'interventions aient été réalisés en 2010, ces interventions n'ont cependant fait l'objet d'aucune documentation et d'aucun avis de non-conformité. Pourtant, tel que nous l'avons indiqué précédemment, les résultats de nos visites des cafés-terrasses ont permis de relever des dérogations par rapport au respect des exigences de l'arrondissement.**

À notre avis, afin qu'il soit possible de retrouver l'historique complet des suivis effectués et de pouvoir en rendre compte, le résultat de l'ensemble des visites d'inspection réalisées pour faire respecter les exigences de l'arrondissement devrait être documenté aux dossiers constitués. De plus, des avis de non-conformité écrits devraient être transmis aux contrevenants afin que les correctifs demandés soient apportés.

#### 3.3.1.B. Recommandations

Dans l'optique d'assurer le respect des exigences de l'arrondissement, nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de prendre les mesures qui s'imposent afin que les dérogations établies à la suite des visites effectuées soient signifiées au requérant par le biais de la transmission d'un avis de non-conformité écrit.

Nous recommandons également à la Division des études techniques de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de documenter les dossiers constitués aux fins de la délivrance des permis de cafés-terrasses afin qu'il puisse être possible de démontrer le travail effectué et, ultimement, de rendre compte :

- du résultat de l'ensemble des visites d'inspection effectuées pour assurer le respect des exigences de l'arrondissement;
- des relances effectuées et des décisions prises pour donner suite aux lettres d'avis de non-conformité qui auront été signifiées aux contrevenants.

### 3.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Mise en place d'une procédure d'intervention légale :

- Transmission d'un avis de non-conformité avec délai de correction;
- Dans l'éventualité où l'occupant ne corrige pas la situation dans le délai fixé :
  - Émission d'un parchemin (document indiquant les infractions constatées à la suite des visites effectuées et les actions requises par le commerçant);
  - Possibilité d'un dommage par tiers (enlèvement des biens sur le domaine public par la Ville de Montréal aux frais du commerçant). » (**Échéancier prévu : janvier 2011**)

« Consigner au dossier physique de chaque commerçant ayant un café-terrasse sur le domaine public le suivi des inspections et des interventions.

Consigner aux dossiers des contrevenants les copies des avis de non-conformité, des parchemins et le cas échéant des avis de révocation de permis. » (**Échéancier prévu : mai 2011**)

## 3.3.2. ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL

### 3.3.2.A. Contexte et constatations

L'arrondissement fixe des exigences particulières aux requérants d'un permis pour l'occupation périodique du domaine public aux fins de cafés-terrasses. Ces exigences sont contenues dans la « lettre d'exigences » signée par le requérant, laquelle fait partie intégrante du permis délivré, et dans le document intitulé *Cadre normatif à l'émission des permis pour les cafés-terrasses* remis au requérant au moment de la délivrance de son permis.

On retrouve, notamment, parmi ces exigences :

- des spécifications relatives aux dimensions autorisées du café-terrasse;
- des restrictions quant au mobilier utilisé en aménagement de la terrasse;
- des spécifications liées aux délimitations du café-terrasse (p. ex. garde-corps);
- des restrictions concernant toute forme de publicité;
- l'obligation d'assurer la conservation et la remise en état des lieux;
- l'engagement de respecter tous les règlements municipaux;
- les limitations relatives aux parasols et auvents rétractables;
- l'enlèvement des équipements (hors saison), etc.

Les activités de suivis de conformité aux règlements et aux exigences de l'arrondissement, subséquentes à la délivrance d'un permis, sont effectuées par une équipe d'inspecteurs en

circulation et stationnement relevant de la Division des études techniques. Ainsi, il est possible de retrouver l'évidence des déplacements effectués par les inspecteurs et de connaître la nature des faits observés au cours de ces interventions. En effet, dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons pris connaissance d'un registre des inspections effectuées intitulé *Tableau synthèse des inspections de cafés-terrasses 2010*. En date du 8 septembre 2010, ce registre illustre des visites effectuées auprès de 56 établissements sur un total de 82 exploitants détenteurs d'un permis aux fins de cafés-terrasses. On retrouve dans ce tableau synthèse des renseignements tels que la raison sociale et l'adresse du café-terrasse, la date et l'heure de l'inspection, les initiales de l'inspecteur responsable, le nom des personnes rencontrées, un résumé des interventions effectuées fréquemment soutenu par des photos, ainsi qu'une mention indiquant qu'un avis de non-conformité a été émis ou non. Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, dû à des mouvements de personnel survenus au sein de la Division des études techniques (départs), l'équipe responsable d'effectuer les inspections n'aura pas réussi, pour la saison estivale 2010, à visiter l'ensemble des cafés-terrasses.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, une visite des 10 cafés-terrasses sélectionnés a été réalisée, afin d'observer le respect des exigences liées à la délivrance des permis. Pour trois d'entre eux, à l'égard desquels un nouveau permis a été délivré par l'arrondissement en 2010, cette démarche nous a permis de constater le respect des exigences. Pour ceux-ci, nous avons également retrouvé au registre des inspections l'évidence de visites effectuées par un inspecteur en circulation, en vue de valider la conformité des installations nouvelles aux plans et aux exigences techniques établis.

**CONSTATATION**

**Par contre, en ce qui a trait à la visite effectuée auprès des sept autres cafés-terrasses sélectionnés (pour lesquels le permis a été délivré au cours des années antérieures), nous avons relevé que des exigences n'étaient pas respectées par cinq titulaires de permis.**

**CONSTATATION**

**En ce qui concerne ces cinq cafés-terrasses, quatre figurent parmi ceux n'ayant fait l'objet d'aucune inspection durant la période d'occupation 2010, alors que pour le cinquième, l'intervention effectuée par l'inspecteur n'a pas permis de relever la dérogation que nous avons soulevée.**

### 3.3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal de prendre les mesures qui s'imposent afin de s'assurer que les détenteurs de permis se conforment, au moment opportun, aux exigences fixées par l'arrondissement en regard de l'occupation du domaine public aux fins de cafés-terrasses.

### 3.3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« L'agent technique qui délivre le permis devra, dans un délai de 30 jours, prendre les mesures de la terrasse pour en vérifier la conformité avec les exigences du permis. Il devra également s'assurer de la conformité des garde-corps et prendre une photo pour consultation ultérieure.

*Les inspecteurs en circulation et stationnement et les policiers seront appelés à s'assurer que les dégagements prévus sur le pourtour de la terrasse satisfont aux exigences.*

*Le plan d'implantation de la terrasse devra être affiché dans le commerce.*

*Les inspecteurs en circulation et stationnement et les policiers devront également faire respecter le règlement sur la publicité et pouvoir consulter librement le plan de la terrasse. » (Échéancier prévu : mars 2011)*

## 3.3.3. ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST

### 3.3.3.A. Contexte et constatations

Le processus instauré par l'arrondissement prévoit que, une fois que le permis de café-terrasse est délivré au commerçant, l'agent technique responsable de l'activité doit procéder à une inspection des lieux afin de vérifier la conformité des installations aux plans établis et aux exigences techniques (p. ex. largeur de dégagement de l'accès au bâtiment, aire de la terrasse), ainsi qu'aux exigences d'aménagement et de construction (p. ex. particularités liées à l'installation des garde-corps et de la plateforme) précisées au règlement. Les dérogations constatées doivent alors être signifiées au commerçant par le biais de la transmission d'une lettre d'avis de non-conformité à l'intérieur de laquelle on demande que les correctifs requis soient apportés avant l'expiration du délai consenti (p. ex. 10 jours). En bout de piste, mentionnons que la réglementation en vigueur prévoit également des dispositions pénales pour les situations où les infractions relevées perdureraient malgré les avis transmis.

L'examen des neuf dossiers de cafés-terrasses sélectionnés nous a permis d'observer que dans le cas où l'inspection des lieux par l'agent technique avait permis de relever des dérogations (trois cas sur neuf), une copie de la lettre d'avis de non-conformité transmise au commerçant concerné avait été jointe au dossier.

**CONSTATATION**

**Cependant, nous n'avons retrouvé aucune mention au dossier concernant les résultats des visites pour lesquelles la conformité des lieux aux plans établis ainsi qu'aux exigences réglementaires aurait été constatée. À notre avis, dans un souci de fournir un historique complet des suivis effectués et de pouvoir en rendre compte, le résultat de l'ensemble des visites d'inspection réalisées pour faire respecter les exigences de l'arrondissement devrait être documenté aux dossiers constitués.**

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, en ce qui a trait plus particulièrement aux lettres d'avis de non-conformité transmises aux contrevenants, nous n'avons retrouvé aucune documentation permettant de connaître l'issue du dossier au terme du délai consenti, afin que les correctifs demandés soient apportés.**

Malgré le fait qu'il existe peu de permis délivrés et que l'agent technique actuellement responsable de l'activité connaît ses dossiers, nous croyons que ces derniers gagneraient à être davantage documentés au regard des relances effectuées ou des décisions prises concernant la tolérance ou pas des non-conformités relevées. Cette documentation nous apparaît d'autant plus pertinente qu'elle pourrait ultérieurement contribuer à faciliter le suivi du dossier advenant le fait qu'un intervenant différent soit assigné à la tâche.

**3.3.3.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Division des études techniques de l'arrondissement du Sud-Ouest de documenter les dossiers constitués aux fins de cafés-terrasses afin qu'il puisse être possible de démontrer le travail de suivi effectué et, ultimement, de rendre compte au regard :**

- **du résultat de l'ensemble des visites d'inspection effectuées pour assurer le respect des exigences de l'arrondissement;**
- **des relances effectuées et des décisions prises pour donner suite aux lettres d'avis de non-conformité signifiées aux contrevenants.**

### 3.3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Un compte rendu des visites sera joint au dossier. Sur ce compte rendu, il y aura minimalement les informations suivantes :

- Nom de l'inspecteur;
- Date;
- Nom de la ou des personnes rencontrées;
- Motif;
- Le ou les aspects vérifiés;
- Commentaires;
- Avis donnés et suivi prévu s'il y a lieu;
- Contravention. » (**Échéancier prévu : mai 2011**)

### 3.3.4. ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT

#### 3.3.4.A. Contexte et constatations

La Division des permis et inspections bénéficie des services de trois inspecteurs qui, en règle générale, sillonnent toutes les rues de l'arrondissement chaque semaine; c'est dans ce cadre que les suivis sont effectués. Les inspecteurs produisent un document intitulé *Feuille d'inspection de la semaine*, dans lequel sont consignés les adresses des établissements, les numéros de permis, les dates d'inspection, la nature des travaux et les remarques spécifiques à chaque permis ayant fait l'objet d'une visite, qu'il s'agisse ou non d'un permis de café-terrasse.

Selon la chef de division, les inspecteurs connaissent bien les caractéristiques des plans des cafés-terrasses tels qu'ils sont approuvés par le conseil d'arrondissement, ce qui leur permet de procéder à l'examen visuel des aménagements au moment de leur tournée hebdomadaire. Lorsque l'installation est jugée conforme aux exigences du conseil, une trace peut être laissée à la feuille d'inspection, mais aucun document ou commentaire n'est consigné au dossier du détenteur de permis.

#### **CONSTATATION**

**Sur les 10 établissements sélectionnés dans notre échantillon, six dossiers ne comportent pas de commentaires découlant d'une visite des inspecteurs au cours de la première année de la délivrance du permis. Cependant, les quatre autres contiennent des copies d'avis d'infraction transmis aux détenteurs de permis, ce qui prouve que des visites ont eu lieu.**

Les dossiers contiennent une feuille de route qui fait état de certaines des démarches entreprises par les inspecteurs, mais n'y figure pas toute l'information sur la gestion des délais prescrits dans les avis ainsi que sur les mesures prises pour répondre à l'avis d'infraction et pour assurer la conformité aux conditions et aux réserves relatives à la délivrance des permis.

Cependant, lorsque les inspecteurs constatent des cas de non-conformité aux conditions fixées par règlement ou aux réserves émises par le conseil, ils prennent en charge le suivi du dossier auprès du détenteur de permis. En général, les premières interventions se font verbalement afin d'aviser le détenteur de permis de son obligation de se conformer aux conditions qu'il a acceptées en signant son permis. Lorsque la situation perdure, l'inspecteur émet un avis d'infraction écrit qui est compilé dans un rapport de « suivi des avis certifiés émis ». Ce document fait état de la date de l'envoi de l'avis et de son numéro, de la date de réception par le détenteur de permis, du délai accordé, de la nature de l'infraction et de commentaires sur le suivi de la situation. Si l'avis d'infraction ne donne pas les résultats espérés ou que des mesures plus sévères s'imposent, un constat d'infraction peut être transmis au détenteur de permis.

Les mesures à prendre en cas d'infraction sont évaluées au cas par cas selon le jugement de l'inspecteur. Cependant, la chef de division et le directeur de l'Aménagement urbain et du patrimoine sont mis à contribution dans les situations les plus complexes.

À notre avis, le processus de suivi des avis d'infraction mis en œuvre par la Division des permis et inspections permet de s'assurer que les cas de non-conformité au règlement sont réglés dans les délais prescrits ou que des relances sont faites auprès des détenteurs de permis. Toutefois, les dossiers ne sont pas documentés dans les cas où les détenteurs de permis respectent leurs obligations. Dans le but de faciliter la reddition de comptes, il serait souhaitable de laisser une trace au dossier du détenteur de permis mettant en évidence le fait que ce dernier a pris les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations.

#### **3.3.4.B. Recommandations**

**Dans le but de faciliter la reddition de comptes, nous recommandons à la Division des permis et inspections de l'arrondissement d'Outremont de documenter les dossiers des détenteurs de permis quant aux résultats des visites effectuées par les inspecteurs afin de s'assurer du respect de toutes les conditions stipulées au règlement.**

#### **3.3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Confectionner une feuille de route ou un rapport chaque année qui fera état des visites effectuées par les inspecteurs auprès des détenteurs de permis. À l'aide de ce rapport, les*

*inspecteurs noteront les anomalies observées quant aux dispositions applicables au règlement 1054-2 et inscriront les actions qu'ils auront prises afin de corriger la situation. La formation et la diffusion de cet outil seront effectuées dans le cadre d'une séance du comité technique du SAUP par la chef de division en présence du directeur du SAUP. » (Échéancier prévu : février 2011)*



## V.3. Entente d'achat collective pour la fourniture et le service de distribution d'articles de bureau



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	119
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	120
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	121
	3.1. Détermination des besoins des utilisateurs.....	121
	3.2. Conformité de l'adjudication du contrat.....	122
	3.3. Élaboration des documents de soumission.....	124
	3.4. Surveillance des prix facturés .....	140
4.	ANNEXE .....	146
	4.1. Tableau des prix reçus .....	146



## V.3. ENTENTE D'ACHAT COLLECTIVE POUR LA FOURNITURE ET LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'ARTICLES DE BUREAU

### 1. INTRODUCTION

À la Ville de Montréal (la Ville), la Direction de l'approvisionnement, laquelle relève du Service de concertation des arrondissements et des ressources matérielles, exerce notamment un rôle stratégique en matière d'approvisionnement afin que les arrondissements et les services centraux puissent acquérir des biens et des services de qualité, au coût le plus avantageux et aux meilleures conditions possible.

Les diverses unités d'affaires de la Ville peuvent individuellement procéder à des appels d'offres pour l'acquisition de biens et de services ou pour l'exécution de travaux. Cependant, la Direction de l'approvisionnement élabore et met en œuvre des stratégies d'acquisition en vue de conclure avec des fournisseurs des ententes d'achat collectives. Ces stratégies d'acquisition permettent la mise en commun des besoins, conformément aux saines pratiques de gestion, d'autant plus que plusieurs produits et services sont requis sur une base continue par la plupart, sinon l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Toutes les unités d'affaires de la Ville peuvent ensuite utiliser ces ententes pour effectuer leurs acquisitions et ainsi bénéficier de conditions avantageuses. De ce fait, elles supportent à même leur budget les frais relatifs aux achats effectués.

La Direction de l'approvisionnement assume la responsabilité des ententes d'achat négociées pour le compte des arrondissements et des services centraux de la Ville. À cet égard, elle effectue, entre autres, les tâches suivantes :

- Rendre accessibles tous les renseignements relatifs à chacune des ententes d'achat existantes par le biais du moteur de recherche de l'intranet et assurer leur mise à jour;
- Faire le suivi et le renouvellement des ententes d'achat existantes;
- Veiller au respect des ententes de la part des soumissionnaires retenus, notamment en ce qui a trait aux prix facturés, à l'adéquation et à la qualité des produits offerts en cas de retrait ou de changement d'un produit.

À l'été 2009, la Direction de l'approvisionnement a entrepris de procéder au renouvellement de l'entente d'achat collective relative à la fourniture et au service de distribution d'articles de bureau. À la suite d'un appel d'offres public, auquel ont participé quatre soumissionnaires reconnus par le milieu, le contrat a été adjugé au plus bas soumissionnaire conforme. L'entente

d'achat de cinq ans a été conclue pour la période s'échelonnant du 2 novembre 2009 au 1<sup>er</sup> novembre 2014.

Selon les renseignements historiques obtenus, au terme de la présente entente d'achat, l'adjudicataire actuel aura remporté le contrat octroyé par la Ville pour la fourniture d'articles de bureau depuis 17 ans au minimum.

Finalement, les chiffres compilés aux livres de la Ville révèlent qu'au cours des quatre dernières années, soit 2007, 2008, 2009 et 2010, les dépenses effectuées au titre de fourniture de bureau auprès de ce fournisseur se sont élevées respectivement à 2 883 231 \$, 2 964 795 \$, 2 984 573 \$ et 2 818 477 \$.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

La vérification effectuée avait pour objectif de s'assurer que le processus relatif à l'adjudication d'un contrat pour le renouvellement, en 2009, de l'entente d'achat collective relative à la fourniture et au service de distribution d'articles de bureau a considéré les besoins des unités d'affaires, qu'il a été mené conformément aux règles d'adjudication de contrat en vigueur, qu'il a été élaboré de façon à assurer la mise en concurrence équitable de l'ensemble des fournisseurs potentiels et que les prix subséquemment facturés aux unités d'affaires de la Ville correspondaient à ceux conclus à l'entente.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les années 2008 et 2009 ainsi que sur les 10 premiers mois de l'année 2010 et se sont concentrés sur la Direction de l'approvisionnement. Cependant, afin de corroborer certains aspects opérationnels relatifs aux achats effectués dans le cadre de cette entente d'achat, un examen de la facturation a été réalisé au sein de l'unité responsable des services administratifs des quatre unités d'affaires suivantes :

- Arrondissement de Saint-Léonard, Division des ressources financières, matérielles et informationnelles de la Direction des services administratifs;
- Arrondissement de Ville-Marie, Division des ressources financières et matérielles de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens;
- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, Division de l'administration de la Direction principale;
- Service du développement et des opérations, Division de l'administration de la Direction de l'administration.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. DÉTERMINATION DES BESOINS DES UTILISATEURS

##### 3.1.A. Contexte et conclusion

La détermination des besoins des différentes unités d'affaires de la Ville en ce qui a trait aux caractéristiques des produits requis ou des services nécessaires (p. ex. livraison rapide) constitue l'une des étapes importantes à franchir préalablement au lancement d'un appel d'offres pour la conclusion d'une entente d'achat collective.

Dans cette optique, à l'automne 2008, soit un an avant l'échéance de l'entente d'achat précédente relative à la fourniture d'articles de bureau (également de cinq ans), la Direction de l'approvisionnement a réalisé un sondage sur la satisfaction de la clientèle. La démarche a consisté à interroger des utilisateurs et des non-utilisateurs de l'entente afin de vérifier l'atteinte des objectifs de celle-ci et de détecter les problèmes ainsi que les améliorations potentielles en vue de son renouvellement. Selon les renseignements obtenus, les objectifs de l'entente d'achat pour la fourniture d'articles de bureau étaient les suivants :

- Offrir aux arrondissements et aux services centraux de la Ville la possibilité d'acquérir, par le biais de l'entente conclue, des articles de bureau, de papeterie et divers équipements de bureau au meilleur coût possible;
- Obtenir des services de distribution efficaces et rapides;
- Réduire les interventions non productives en utilisant des moyens modernes de traitement des commandes (p. ex. portail de commande, Internet, paiement électronique).

Ainsi, 35 représentants responsables des achats de fournitures de bureau au sein de 29 unités administratives issues de cinq services centraux et des 19 arrondissements ont été interrogés. Le questionnaire a été orienté de façon à sonder les aspects suivants :

- Utilisation ou non de l'entente;
- Choix des articles inclus à l'entente;
- Caractère avantageux ou non des prix soumis;
- Qualité des produits de marque maison;
- Qualité du service à la clientèle offert par le fournisseur;
- Productivité des moyens utilisés pour le traitement des commandes (p. ex. Internet) et de la facturation par le fournisseur;
- Délais de livraison, retours et rupture de stock.

Les conclusions du sondage révèlent que l'entente est largement utilisée par les services centraux et la grande majorité des arrondissements. Les personnes contactées se disent satisfaites à l'égard des différents aspects ayant fait l'objet du sondage. L'exercice effectué aura néanmoins permis à la Direction de l'approvisionnement de recueillir des commentaires et de relever certaines améliorations à apporter, notamment en ce qui a trait au choix des articles à inclure ou à exclure de l'entente d'achat à renouveler. Nous avons pu constater que ces considérations avaient été prises en compte au cours de la préparation des documents d'appel d'offres relatifs au renouvellement du contrat en 2009.

Au cours de cette même année (2008), la Direction de l'approvisionnement a également mis sur pied un comité nommé « Table des approvisionneurs ». Ce regroupement, auquel participent des représentants de la Direction de l'approvisionnement ainsi que des représentants des divers arrondissements, vise à créer un lieu de rencontre et de partage de renseignements liés au domaine de l'approvisionnement à la Ville. Les sujets abordés traitent, entre autres, des ententes collectives nouvellement conclues, à venir ou à renouveler, du résultat des appels d'offres effectués, des mandats sur lesquels travaille la Direction de l'approvisionnement, ou encore des projets en lien avec le développement durable (p. ex. achats verts). Les membres de ce comité se réunissent à raison d'une rencontre tous les trois ou quatre mois.

Un examen des comptes rendus préparés à la suite de chacune de ces rencontres nous a permis de constater que différents aspects relatifs à l'appel d'offres effectué en vue du renouvellement de l'entente d'achat pour la fourniture d'articles de bureau, ainsi qu'à la nouvelle entente finalement conclue avec l'entreprise n° 1, y avaient été abordés et discutés.

### **Conclusion**

**En somme, nous considérons que la Direction de l'approvisionnement a pris les mesures nécessaires afin de s'assurer que les besoins des utilisateurs de l'entente d'achat collective pour la fourniture d'articles de bureau allaient être pris en compte en vue de son renouvellement.**

## **3.2. CONFORMITÉ DE L'ADJUDICATION DU CONTRAT**

### **3.2.A. Contexte et conclusion**

L'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) fixe les règles applicables pour l'adjudication des contrats par les organismes municipaux. En vertu de ces règles, un contrat pour la fourniture de matériel, notamment un contrat d'approvisionnement, ne peut être adjugé qu'après demande

de soumissions publiques faite par annonce dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité, s'il comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus. L'appel d'offres doit également être publié dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) approuvé par le gouvernement et le délai consenti aux soumissionnaires pour la réception de leur soumission ne doit pas être inférieur à 15 jours. Toutes les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins aux date, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumission. Finalement, l'attribution du contrat doit être effectuée au plus bas soumissionnaire conforme.

Conformément aux règles de régie interne instaurées au sein de la Direction de l'approvisionnement, l'examen effectué nous permet de conclure que les documents d'appel d'offres ont été examinés et discutés et qu'ils ont fait l'objet d'une approbation écrite par un gestionnaire de niveau hiérarchique approprié préalablement au lancement de l'appel d'offres.

Dans le cas présent, puisque la Direction de l'approvisionnement estimait approximativement la valeur monétaire du contrat à consentir pour une période de cinq ans à 13 M\$ (2,6 M\$ par année), un appel d'offres public a été lancé le 13 juillet 2009 et un délai de 28 jours a été accordé aux soumissionnaires intéressés pour déposer une proposition avant l'ouverture des soumissions. Nous avons pu constater que l'appel d'offres avait dûment été publié dans le quotidien *La Presse* ainsi qu'au SEAO, et que les soumissions reçues ont été ouvertes publiquement en présence de témoins par la Direction du greffe de la Ville.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, quatre soumissionnaires sur huit preneurs des documents d'appel d'offres ont déposé une proposition dans le cadre de cet appel d'offres. L'examen des soumissions reçues de chacun de ces quatre soumissionnaires nous permet d'affirmer que ces derniers ont tous récupéré les mêmes documents de soumission aux fins du dépôt de leur proposition. Nous avons également vérifié que les soumissions reçues avaient été évaluées telles que le prévoyaient les documents d'appel d'offres en fonction des groupes d'articles suivants : produits à forte consommation, produits maison, produits du catalogue et produits spécifiques au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Nous aborderons plus en détail la constitution des bordereaux de soumission dans la section suivante du présent rapport. Aussi, nous avons corroboré que les données utilisées aux fins de la préparation du tableau des prix reçus, lesquelles ont été utilisées pour déterminer l'adjudicataire, correspondaient bien aux renseignements consignés aux soumissions de chacun des soumissionnaires et nous avons vérifié les calculs effectués. À la suite de ces travaux, nous n'avons relevé aucune irrégularité.

## Conclusion

Ainsi, le contrat a été adjugé au plus bas soumissionnaire conforme à la suite de l'obtention des approbations requises (en septembre 2009) de la part des instances de la Ville (comité exécutif, conseil municipal et conseil d'agglomération). Tout le processus d'adjudication du contrat s'est donc déroulé conformément aux règles stipulées à la LCV.

### 3.3. ÉLABORATION DES DOCUMENTS DE SOUMISSION

#### 3.3.A. Contexte et constatations

En plus de procurer l'assurance de l'obtention de biens et de services de qualité au moindre coût compte tenu des besoins des utilisateurs et d'être conforme aux lois et aux règlements en vigueur, le processus d'approvisionnement menant à l'adjudication d'un contrat se doit d'être équitable et transparent en fournissant à l'ensemble des soumissionnaires potentiels l'accès à toute l'information nécessaire. À cet égard, par le biais de sa politique d'approvisionnement, la Ville indique clairement que l'un des objectifs est de faire affaire avec des fournisseurs compétents et performants en leur assurant un traitement équitable et respectueux des règles d'éthique commerciale.

Au cours des mois qui ont précédé le lancement de l'appel d'offres pour le renouvellement de l'entente d'achat relative à la fourniture et au service de distribution d'articles de bureau, la Direction de l'approvisionnement a réévalué sa stratégie d'appel d'offres dans l'objectif de bonifier l'offre de produits, de diminuer les coûts, de satisfaire les demandes des utilisateurs et de contribuer à atteindre les objectifs environnementaux de l'administration municipale (p. ex. réduction des gaz à effet de serre) par l'insertion de produits écologiques dits « verts ».

Comparativement à l'appel d'offres précédent qui portait principalement sur les prix et les quantités à l'égard d'une liste de 200 articles considérés à l'époque comme étant les plus fréquemment achetés, les soumissionnaires intéressés ont cette fois été appelés à proposer des prix à l'égard de quatre catégories d'articles, soit :

- une nouvelle liste d'articles déterminés au titre de « forte consommation ». Cette liste comprenait 295 types d'articles (p. ex. agrafeuses, crayons, dossiers suspendus) répartis en 11 catégories d'achat (p. ex. articles de bureau, instruments et accessoires d'écriture, accessoires informatiques). Au total, cette liste incluait 600 codes d'articles puisque des regroupements avaient été effectués sous certains types d'articles afin de tenir compte du fait que ceux-ci étaient offerts en différents formats ou différentes couleurs;
- une liste d'articles de produits de marque maison;

- une liste d'articles de produits du catalogue;
- une liste de 51 articles (hors catalogue) spécifiques au SPVM (p. ex. rubans Info-Crime orange, bandages, pansements, gants de nitrile).

Les soumissionnaires devaient également offrir un escompte applicable aux achats effectués par catalogue à l'égard d'articles ne figurant pas déjà aux bordereaux de soumission ci-dessus mentionnés, mais faisant partie de l'une des catégories visées par l'entente d'achat.

Les clauses particulières des documents de soumission indiquent que le contrat serait octroyé au soumissionnaire ayant soumis globalement le plus bas prix à la suite de l'addition du total obtenu pour chacun des quatre groupes d'articles mentionnés précédemment. Ainsi, l'évaluation serait effectuée de la façon suivante :

- Le montant total des 295 types d'articles à forte consommation. Le soumissionnaire devait remplir le bordereau de soumission des articles de ce groupe et indiquer : le prix unitaire de chaque article, le prix total en fonction de la quantité préalablement indiquée au bordereau, le pourcentage d'escompte et, finalement, le prix net;
- Le montant total d'une sélection de 25 produits maison. Le soumissionnaire devait utiliser le bordereau de soumission prévu à cette fin et indiquer pour tous ses produits maison : la page du catalogue, le code et la description de l'article, l'unité de mesure, le prix unitaire, le pourcentage d'escompte et le prix net. La Direction de l'approvisionnement effectuerait par la suite les analyses requises afin de sélectionner 25 produits similaires parmi la liste de chacun des soumissionnaires;
- Le montant total d'une sélection de 100 produits du catalogue. Le soumissionnaire devait joindre à sa soumission une liste des prix de toutes les fournitures offertes à son catalogue en format Excel en indiquant : le code d'article, la marque, la description complète, la page du catalogue, l'unité de mesure, le prix de détail et le prix net après escompte. La Direction de l'approvisionnement procéderait par la suite aux analyses comparatives requises afin de déterminer 100 produits identiques pouvant être offerts par chacun des soumissionnaires, et ce, dans le but d'éviter de diriger l'appel d'offres vers un soumissionnaire en particulier. Bien que cela n'ait pas eu d'effet sur la détermination de l'adjudicataire, cette préoccupation de la Direction de l'approvisionnement de s'assurer que tous les soumissionnaires étaient en mesure d'offrir exactement le même produit a fait en sorte que dans les faits, 92 produits communs au lieu de 100 ont été repérés et utilisés aux fins de l'évaluation des soumissions pour cette catégorie;
- Le montant total de la liste des 51 articles spécifiques au SPVM. Le soumissionnaire devait utiliser le bordereau de soumission prévu à cette fin et indiquer pour chacun des articles y figurant : le prix unitaire et total pour la quantité requise.

Ces mêmes clauses particulières indiquent également (article 28) que l'entente à conclure exclut les articles suivants :

- Ameublement de bureau (meubler, classeur, chaise, fauteuil, support à écran, ordinateur et clavier);
- Produits informatiques (PC, écran, imprimante, logiciel, cartouche d'encre);
- Produits d'entretien;
- Papier;
- Photocopieur et télécopieur.

#### Produits à forte consommation

Un examen du tableau des prix reçus à la suite de cet appel d'offres nous permet d'observer que l'adjudicataire retenu (soumissionnaire n° 1) a remporté l'appel d'offres surtout grâce aux prix soumis pour le groupe d'articles figurant sous la rubrique des produits à forte consommation.

#### **CONSTATATION**

**En effet, alors que les prix soumis par les quatre fournisseurs en lice sont assez comparables à l'égard des trois autres groupes d'articles (produits maison, produits du catalogue et produits exclusifs au SPVM), on observe que pour le groupe d'articles à forte consommation, le prix soumis par l'adjudicataire du contrat est considérablement plus bas que celui offert par le plus proche compétiteur en lice. En effet, l'écart de prix soumis est de l'ordre 537 351 \$ (avant les taxes), soit 60 % moins cher (voir l'annexe 4.1). À titre informatif, mentionnons également qu'au cours de l'appel d'offres précédent, ce même adjudicataire avait soumis des prix 34 % moins chers que ceux offerts par le plus proche compétiteur en lice à l'égard de la liste des 200 articles les plus utilisés apparaissant au bordereau de soumission.**

#### Produits maison et en catalogue

Rappelons qu'en ce qui concerne le groupe de produits maison ainsi que le groupe de produits du catalogue, l'évaluation des soumissions reçues était fondée sur une sélection d'articles, réalisée à partir de la liste de tous les articles soumis par les soumissionnaires pour chacun de ces deux groupes. Or, les coûts comparables obtenus pour ces deux catégories d'articles peuvent s'expliquer, du moins en partie, par le fait que les soumissionnaires ne savaient pas d'avance quels allaient être les produits sélectionnés par la Direction de l'approvisionnement aux fins de l'analyse comparative des prix offerts. De ce fait, les prix soumis se sont avérés plus

comparables. À notre avis, le mode d'évaluation retenu pour ces deux catégories d'articles avait l'avantage d'être équitable pour tous les soumissionnaires en lice. Quant au bordereau de soumission des produits exclusifs au SPVM, bien qu'il soit comparable, la faible valeur monétaire de ces produits n'aura eu que très peu d'incidence sur la détermination de l'adjudicataire du contrat (voir l'annexe 4.1).

#### Méthodologie utilisée

L'écart très important observé à l'égard du groupe de produits à forte consommation nous a amenés à nous interroger quant à la méthodologie employée pour déterminer les articles et les quantités à inscrire au bordereau de soumission de cette catégorie, mais aussi quant aux analyses effectuées pour évaluer le volume annuel d'achat attribuable aux articles de ce groupe. Ainsi, bien que les bordereaux de soumission des trois autres groupes d'articles aient également été examinés, nos travaux de vérification ont été orientés davantage vers le groupe d'articles à forte consommation.

D'entrée de jeu, nous avons cherché à connaître les sources d'information utilisées par la Direction de l'approvisionnement en vue de déterminer les articles les plus fréquemment consommés par les unités d'affaires de la Ville. Les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées nous ont alors permis d'apprendre que la Ville n'était plus en mesure de recenser, à partir de ses propres systèmes d'information, l'historique détaillé des fournitures de bureau acquises par ses différentes unités d'affaires. En effet, en janvier 2007, une décision administrative a été prise conjointement par le Service des finances et la Direction de l'approvisionnement (qui relevait alors du Service des affaires corporatives) afin de modifier le processus d'achat pour certains fournisseurs à haut volume de facturation. Il a ainsi été convenu que les unités administratives ne procéderaient plus par l'émission d'un bon de commande au système comptable (SIMON), mais qu'elles effectueraient dorénavant leurs commandes en utilisant directement le site Internet du fournisseur. Ainsi, mensuellement, le fournisseur acheminerait au Service des finances une facture pour l'ensemble des achats effectués par les diverses unités administratives de la Ville. Sur le plan comptable, le Service des finances effectuerait ensuite une redistribution afin d'imputer la dépense aux comptes budgétaires des unités d'affaires concernées. Par conséquent, seul le montant de la dépense comptabilisée mensuellement au titre de fournitures de bureau peut être obtenu au système comptable SIMON de la Ville.

#### **CONSTATATION**

**Bien qu'elle comporte des avantages autant sur le plan administratif que sur le plan économique (p. ex. élimination d'un nombre considérable de bons de commande à traiter, réduction du nombre de factures à payer, diminution des coûts liés au traitement global d'un achat pour la Ville), cette décision a fait en sorte que la Direction de l'approvisionnement n'a maintenant d'autres choix que de demander au fournisseur en place de lui fournir, sur une base régulière, des rapports illustrant l'historique de consommation par articles, puisque ces renseignements ne sont plus compilés par le biais des systèmes de la Ville. C'est donc uniquement en se fiant aux rapports de consommation provenant du fournisseur en place que la Direction de l'approvisionnement est en mesure de procéder aux analyses permettant de connaître les habitudes de consommation des différentes unités d'affaires de la Ville.**

Dans le cadre des travaux de vérification effectués, nous avons, entre autres, pris connaissance de deux rapports de consommation (offerts sur fichier Excel) transmis mensuellement par le fournisseur, soit :

- un rapport mensuel indiquant la consommation par codes d'articles pour chacun des différents comptes clients des unités administratives de la Ville;
- un rapport mensuel indiquant la consommation cumulative en matière de coûts et de quantités par codes d'articles pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

Dans l'objectif d'évaluer le degré de fiabilité pouvant être accordé à ces rapports de consommation issus du fournisseur, nous avons, sur la base d'un sondage, corroboré les renseignements y apparaissant par l'examen de factures attestant des achats effectués au sein de l'unité responsable des services administratifs des quatre unités administratives mentionnées précédemment, soit :

- la Division des ressources financières, matérielles et informationnelles, relevant de la Direction des services administratifs de l'arrondissement de Saint-Léonard;
- la Division des ressources financières et matérielles, relevant de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens de l'arrondissement de Ville-Marie;
- la Division de l'administration, relevant de la Direction principale du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière;
- la Division de l'administration, relevant de la Direction de l'administration du Service du développement et des opérations.

Puisque les données de l'année 2008 ont principalement été utilisées par la Direction de l'approvisionnement en vue de la préparation des documents d'appel d'offres, nos tests y ont été concentrés. Ainsi, pour chacune des unités administratives visitées, les renseignements relatifs aux divers articles commandés et facturés (p. ex. code et description de l'article, quantités commandées, prix de l'article, total de la facture) apparaissant sur les factures émises au cours d'un mois (en mars, avril ou mai 2008) ont été rapprochés avec le contenu du rapport illustrant la consommation par codes d'articles par unités administratives. Nous avons également effectué un autre test à l'égard d'un échantillon de 20 codes d'articles sélectionnés au hasard en avril et mai 2008 afin de vérifier si les quantités commandées et livrées aux diverses unités administratives étaient adéquatement reportées au rapport mensuel compilant les achats cumulatifs par codes d'articles de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

**CONSTATATION**

**De plus, pour chacune des quatre unités d'affaires visitées, nous avons vérifié si le total des factures du mois sélectionné correspondait au total des factures traitées par le Service des finances. Tous les tests effectués se sont avérés concluants. En ce sens, aucune indication ne nous permet de remettre en doute la fiabilité des rapports transmis par le fournisseur en place.**

**CONSTATATION**

**Cependant, bien que ces rapports de consommation auraient pu faire l'objet de modifications afin d'y extraire certaines données confidentielles (p. ex. les prix facturés), nous avons constaté qu'aucun d'entre eux n'a été joint aux documents d'appel d'offres afin que chacun des soumissionnaires potentiels puisse avoir accès aux mêmes renseignements que le fournisseur actuellement en place relativement aux produits historiquement consommés par les utilisateurs de la Ville. À cet égard, nous sommes d'avis que la transparence et l'équité du processus n'ont pas été pleinement assurées de la part de la Direction de l'approvisionnement. Dans les circonstances, l'adjudicataire, qui est également le fournisseur en place à la Ville depuis plusieurs années déjà (au minimum 17 ans), se trouvait indéniablement avantagé par rapport aux autres soumissionnaires. En effet, ce dernier disposait d'un lot de renseignements considérable concernant les habitudes de consommation de la Ville, ce qui lui permettait, contrairement aux autres concurrents, de procéder à toutes les analyses préalables en vue de la préparation de son offre de prix.**

C'est dans ce contexte que, en prévision de la préparation du bordereau de soumission des produits à forte consommation, la Direction de l'approvisionnement a entrepris d'analyser les achats des années antérieures (principalement 2008) en vue de dresser une liste des articles les plus commandés par les unités d'affaires de la Ville et d'établir les quantités estimatives requises. Pour ce faire, une requête particulière a été adressée au fournisseur en place afin que ce dernier lui produise (en format Excel) deux rapports spécifiques pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> septembre 2007 au 31 août 2008, soit :

- la liste des 1 000 articles les plus achetés sur le plan du volume (quantité);
- la liste des 1 000 articles les plus achetés sur le plan monétaire (quantité x prix).

Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, la fiabilité des renseignements contenus dans ces rapports a été tenue pour acquise étant donné que la Ville ne dispose plus de moyens lui permettant d'en corroborer aisément l'exactitude.

Ainsi, un fichier issu d'une combinaison des données de ces deux rapports obtenus auprès du fournisseur, de la liste des articles à forte consommation de l'appel d'offres précédent et d'une liste de produits plus écologiques dits « verts » a alors été constitué. C'est principalement à partir de cette base de données en format électronique que la Direction de l'approvisionnement a procédé aux analyses requises en vue d'en arriver à sélectionner la liste des 295 types d'articles figurant au bordereau de soumission des produits à forte consommation (laquelle regroupe au total 600 codes d'articles).

L'examen des documents appuyant l'analyse effectuée, ainsi que les renseignements obtenus auprès de l'agente d'approvisionnement assignée à la tâche, nous a permis de constater l'effort déployé ainsi que la méthodologie employée en vue de choisir les produits figurant à cette liste. Notamment, les critères de sélection suivants ont été utilisés :

- Choisir uniquement des produits visés par la présente entente d'achat. Ainsi, les produits figurant au fichier et qui étaient spécifiquement exclus de l'entente n'ont pas été retenus (p. ex. ameublement de bureau, cartouches d'encre, papier 20 livres de format lettre);
- Choisir des produits offerts dans le catalogue de tous les soumissionnaires potentiels. Ainsi, lorsque le choix se fixait sur un produit de marque maison spécifique au fournisseur déjà en place, il était remplacé par un produit similaire de marque standard ou non sélectionné;
- Favoriser, dans une proportion d'environ 20 %, la sélection de produits plus écologiques dits « verts » (p. ex. produits composés de matières recyclées, produits à faible teneur en produits chimiques, produits biodégradables);
- Favoriser la sélection de nouveaux produits offerts sur le marché et exclure les articles devenus désuets;

- Compléter la liste par l'insertion de tout produit pouvant être nécessaire à l'intégration d'un nouvel employé. Selon l'agente d'approvisionnement responsable, plus ou moins 65 types de produits sur les 295 sélectionnés se sont retrouvés dans cette catégorie (p. ex. horloge, patère, lampe de bureau).

Dans l'ensemble, les critères de sélection retenus pour déterminer les articles devant figurer à ce bordereau de soumission nous apparaissent, de prime abord, pertinents. De plus, nous constatons que chacun des articles sélectionnés et inscrits au bordereau de soumission était clairement décrit et mentionnait la marque désirée afin que tous les soumissionnaires puissent être évalués sur une base uniforme.

À ce jour, le renouvellement de l'entente d'achat a été adjugé en faveur du soumissionnaire n° 1 depuis un peu plus d'un an (l'entente a débuté le 2 novembre 2009). Une clause particulière (article 12) des documents d'appel d'offres prévoit que chaque année, à la date anniversaire du contrat, la Ville peut revoir sa liste des produits à forte consommation afin de la modifier, et ce, jusqu'à concurrence de 10 % des articles qui la composent (p. ex. ajout de nouveaux produits, remplacement de produits désuets, remplacement par des produits plus verts). À cet effet, en novembre 2010, une analyse de la consommation réelle des 12 derniers mois (1<sup>er</sup> novembre 2009 au 31 octobre 2010) a été effectuée par l'agente d'approvisionnement responsable du suivi de l'entente au sein de la Direction de l'approvisionnement en vue de déterminer les articles pouvant être remplacés. Les résultats de l'analyse effectuée révèlent que plusieurs des articles de la liste des produits à forte consommation figurent parmi ceux qui sont les plus achetés sur le plan de la quantité. De plus, puisque l'entente est relativement récente, l'option de pouvoir changer certains produits par des nouveautés ou de remplacer ceux devenus désuets n'a pas été jugée nécessaire. Ainsi, la décision a donc été prise de n'apporter aucun changement à la liste et de réévaluer le tout en novembre 2011.

#### Habitudes de consommation

##### **CONSTATATION**

**Cependant, malgré le fait que le choix des articles apparaissant à ce bordereau de soumission ait été effectué dans un souci d'assurer la saine concurrence des soumissionnaires potentiels, il n'en demeure pas moins que certains renseignements relatifs aux habitudes de consommation des unités d'affaires de la Ville pourraient avoir contribué à privilégier le fournisseur en place du fait qu'il ait été le seul à disposer de l'inventaire historique des achats effectués.**

Notamment :

- L'examen des deux rapports de consommation obtenus auprès du fournisseur à l'égard des 1 000 articles les plus achetés sur le plan du volume et des 1 000 articles les plus achetés sur le plan financier nous a permis d'observer que les unités d'affaires de la Ville semblent avoir développé l'habitude d'acheter des produits de marque maison, alors qu'une proportion non négligeable des codes de ce type de produits, de l'ordre d'environ 20 %, figure parmi les 1 000 codes recensés aux deux rapports de consommation dont il est question. Puisque, par souci d'équité, aucun de ces codes de produits de marque maison n'a été retenu pour constituer le bordereau de soumission des produits à forte consommation, le fournisseur déjà en place avait tout le privilège de décider d'offrir des prix très bas sur la catégorie des produits à forte consommation, sachant qu'il pourrait potentiellement se reprendre sur les articles de marque maison figurant plutôt au bordereau de soumission constitué à l'égard de ceux-ci. Rappelons que, à l'ouverture des soumissions, les prix offerts par l'adjudicataire du contrat pour la catégorie des produits maison étaient très comparables aux prix offerts par le plus proche concurrent en lice;
- Le fournisseur en place était le seul, en ce qui a trait aux quantités requises pour chaque type de produits indiqués au bordereau de soumission des produits à forte consommation, à pouvoir en évaluer le volume réel d'achat sur une base historique. Nous sommes conscients qu'une des clauses particulières (article 4) des documents d'appel d'offres indiquait clairement aux soumissionnaires que les quantités exprimées au bordereau de soumission étaient fournies à titre indicatif seulement. Il était également mentionné que ces quantités étaient fondées sur des historiques de consommation et les besoins estimés et qu'elles étaient utilisées aux fins d'un scénario permettant de déterminer les meilleures propositions de prix aux fins d'octroi du contrat seulement. Dans cette optique, bien que la méthodologie employée par la Direction de l'approvisionnement pour déterminer les quantités à inscrire au bordereau de soumission nous apparaît acceptable, il a cependant été difficile d'en évaluer l'effet global compte tenu du fait que toute l'analyse a été effectuée manuellement par la Direction de l'approvisionnement à partir d'un croisement de fichiers. Néanmoins, nous croyons que les renseignements relatifs au volume d'achat que seul détenait le fournisseur en place pourraient avoir contribué à avantager celui-ci par rapport aux autres soumissionnaires quant à l'établissement de ses prix et des escomptes proposés.

#### Écart de prix entre les soumissionnaires

Tel que nous l'avons mentionné plus tôt dans ce rapport, l'examen du tableau des prix obtenus (voir l'annexe 4.1) à la suite de l'ouverture des soumissions permet d'observer l'écart important de prix soumis par l'adjudicataire concernant la catégorie des produits à forte consommation.

Cette situation nous a amenés à nous interroger quant aux raisons pouvant expliquer un tel écart et quant à la nature des analyses effectuées par la Direction de l'approvisionnement en vue d'évaluer le volume d'achat réel attribuable aux articles composant cette catégorie par rapport au volume total des achats effectués annuellement auprès du fournisseur en place.

À cet effet, nous avons questionné la gestionnaire et les employés responsables au sein de la Direction de l'approvisionnement. Les personnes rencontrées mentionnent s'être également interrogées à la suite des résultats obtenus et expliquent la situation par le fait que le contrat de la Ville permet probablement au fournisseur en place d'éponger ses frais fixes pour ensuite maximiser son chiffre d'affaires avec d'autres clients. Nous avons pourtant pris connaissance d'une correspondance de source externe visant expressément à porter à l'attention de la Direction de l'approvisionnement l'importance de questionner l'écart important de prix soumis par l'adjudicataire du contrat à l'égard du groupe de produits à forte consommation. À la suite de ce signalement, nous entretenons néanmoins certains doutes quant à l'importance accordée en vue de donner suite aux faits signalés, étant donné que nous n'avons pu avoir l'évidence d'une investigation plus approfondie.

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, en ce qui a trait aux analyses qui auraient pu être réalisées en vue d'évaluer le volume d'achat attribuable aux divers codes de produits consignés à la liste des produits à forte consommation, les personnes rencontrées ont mentionné n'avoir réalisé aucune évaluation spécifique en ce sens.**

Travaux de vérification supplémentaires

C'est pourquoi nous avons mis en branle les travaux de vérification nécessaires en vue de recueillir cette information, et ce, pour la période de 12 mois écoulée depuis le renouvellement de l'entente d'achat (2009-2010) ainsi que pour une période de 12 mois précédant le lancement de l'appel d'offres (2008). Pour ce faire, nous avons utilisé les rapports de consommation disponibles en provenance du fournisseur en place et nous avons compilé, pour chacun des 600 codes d'articles (regroupés sous 295 types de produits) apparaissant au bordereau de soumission des produits à forte consommation, la valeur monétaire réelle des achats effectués au cours des périodes ciblées.

**CONSTATATION**

Les compilations effectuées depuis la conclusion de l'entente d'achat pour la période comprise entre le 2 novembre 2009 et le 31 octobre 2010 démontrent que la valeur réelle des achats effectués à l'égard de la liste des articles de cette catégorie ne représente que 8 % des achats totaux (212 809 \$/2 535 320 \$).

Nous sommes conscients que ce faible résultat peut, du moins en partie, s'expliquer par les très bas prix soumis par l'adjudicataire en vue du renouvellement de l'entente et que, de ce fait, leur volume d'achat devient moins important par rapport à la valeur monétaire des achats totaux.

**CONSTATATION**

Toutefois, en recherchant les achats qui auraient été attribuables aux articles de ce bordereau des produits à forte consommation pour la période précédant le renouvellement de l'entente, soit du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2008, les compilations effectuées révèlent que la nouvelle liste des articles figurant au bordereau n'aurait représenté que 15,2 % (449 845 \$/2 964 795 \$) des achats totaux effectués auprès de ce fournisseur.

Cette donnée est, selon nous, plus éloquente du fait qu'à cette période, la liste des articles à forte consommation ainsi que les conditions de l'entente (p. ex. pourcentage d'escompte) n'étaient pas les mêmes.

**CONSTATATION**

De plus, les analyses effectuées à partir du rapport de consommation daté du 31 octobre 2010, cumulant l'historique de consommation de la première année de l'entente, nous ont permis d'observer que les 600 codes d'articles figurant à ce bordereau de soumission ne représentent que 8 % du nombre total de codes de produits annuellement commandés par les différentes unités d'affaires de la Ville (600/7 189 codes d'articles). Ces constats nous portent à croire que le nombre des articles figurant à ce bordereau de soumission, ainsi que la valeur monétaire liée à leur volume d'achat, n'était possiblement pas assez important pour toucher de façon trop importante le chiffre d'affaires du fournisseur en place.

En outre, dans l'objectif d'approfondir davantage notre analyse, nous avons demandé aux agentes d'approvisionnement responsables si des statistiques avaient été compilées en vue de pouvoir mieux cerner les habitudes de consommation des différentes unités d'affaires de la Ville en ce qui a trait aux types de biens qu'elles commandent auprès de ce fournisseur. On nous a alors informés que de telles analyses n'avaient pas été réalisées, mais qu'il était en tout temps possible de demander au fournisseur de générer un rapport intitulé *Revue d'affaires*, présentant divers renseignements relatifs aux achats effectués par la Ville. Une requête a donc été adressée au fournisseur afin qu'un rapport soit généré pour la période allant du 2 novembre 2008 au 1<sup>er</sup> novembre 2009 et un autre pour la période s'étalant du 2 novembre 2009 au 1<sup>er</sup> novembre 2010. L'examen des renseignements compilés à ces rapports, combiné à l'examen du contenu des rapports de consommation cumulant les achats effectués par codes d'articles, nous a permis de constater que les unités d'affaires de la Ville se procurent auprès de ce fournisseur des articles qui sont spécifiquement exclus de la présente entente d'achat (article 28).

**CONSTATATION**

**En conséquence, pour ces articles, la Ville ne bénéficie aucunement des escomptes proposés par l'adjudicataire retenu dans le cadre de la présente entente d'achat. Pourtant, un nombre important d'ententes d'achat collectives concernant divers types de biens sont négociées ou renouvelées annuellement par la Direction de l'approvisionnement.**

#### CONSTATATION

Ainsi, cet autre constat pourrait également expliquer les très faibles prix consentis sur la catégorie des produits à forte consommation. Notamment, on remarque :

- des achats relatifs à la fourniture de services alimentaires ou d'entretien (p. ex. gobelets et assiettes, papier essuie-main ou hygiénique, divers produits nettoyants, sacs à rebuts, réfrigérateurs et micro-ondes). Selon le rapport *Revue d'affaires*, le volume d'achat attribuable à ce type de produit est de 6,4 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2010 et de 5,2 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2009;
- des achats effectués à l'égard de mobilier de bureau (p. ex. fauteuils, chaises, classeurs, claviers). Selon le rapport *Revue d'affaires*, le volume d'achat attribuable à ce type de produit est de 5,7 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2010 et de 6,1 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2009;
- des achats effectués pour du matériel informatique (p. ex. télécopieurs, imprimantes, appareils photo). Selon le rapport *Revue d'affaires*, le volume d'achat attribuable à ce type de produit est de 10,8 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2010 et de 9,3 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2009;
- des achats pour des cartouches d'encre. Selon le rapport *Revue d'affaires*, le volume d'achat attribuable à ce type de produit est de 26,7 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2010 et de 22,4 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2009. Toutefois, en ce qui a trait à l'achat de ce type de produit, nous avons été informés que l'adjudicataire de la présente entente d'achat était également l'adjudicataire retenu relativement à une autre entente d'achat visant les cartouches originales (neuves) pour imprimantes de marque Hewlett-Packard. Cela explique le fait que nous retrouvons les achats effectués pour cette marque de cartouche parmi les achats totaux faits auprès de ce fournisseur. Néanmoins, une analyse des achats totaux, réalisée pour l'année terminée le 31 octobre 2010 à l'égard de tous types de cartouches commandées, nous a permis d'observer que les unités d'affaires se procuraient également auprès de ce fournisseur des cartouches d'une marque autre que Hewlett-Packard, et ce, dans une proportion d'environ 8 % des achats faits à ce titre par rapport aux achats totaux effectués auprès de ce fournisseur.

En somme, selon ces observations, les achats effectués auprès de ce fournisseur à l'égard d'articles exclus de la présente entente d'achat représentent approximativement 49,6 % du volume d'achat total pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2010 (43 % pour la période de 12 mois terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2009).

**CONSTATATION**

**Pour la période terminée le 1<sup>er</sup> novembre 2010, même en ne considérant pas les achats effectués pour les cartouches de marque Hewlett-Packard, le volume d'achat attribuable aux articles non visés par l'entente s'élèverait à un prorata non négligeable de l'ordre de 31 %.**

**CONSTATATION**

**Conséquemment, puisqu'il disposait de toutes les données historiques liées aux habitudes de consommation de la Ville, le fournisseur en place était le seul soumissionnaire en mesure d'effectuer ce même genre d'analyse pour ensuite moduler en toute connaissance de cause son offre de prix. À la lumière de ces faits constatés, le fournisseur en place aurait pu considérer opportun d'abaisser considérablement ses prix sur le groupe de produits à forte consommation pour ainsi s'assurer de remporter l'appel d'offres. Dans les circonstances, il aurait pu évaluer la possibilité de se reprendre sur les autres groupes de produits inclus à l'appel d'offres (produits maison, produits en catalogue, produits exclusifs au SPVM) à l'égard desquels les prix offerts étaient comparables à ceux du marché ou à l'égard d'autres articles non visés par la présente entente d'achat et pour lesquels les escomptes proposés ne s'appliquaient pas.**

À notre avis, en vue du renouvellement ultérieur de la présente entente d'achat ou de toute autre entente d'achat collective sous sa responsabilité, la Direction de l'approvisionnement aurait tout avantage à revoir sa stratégie d'appel d'offres de façon à ce qu'aucune des catégories de produits utilisées aux fins de l'évaluation des soumissions reçues ne puisse avantager à elle seule un soumissionnaire plus qu'un autre.

**CONSTATATION**

Dans le cas présent, et surtout à cause des renseignements privilégiés dont le fournisseur déjà en place disposait en regard des historiques de consommation, nous croyons que la méthodologie employée pour l'évaluation des prix reçus concernant spécifiquement la catégorie des produits à forte consommation favorisait ce fournisseur. Par opposition, rappelons que la méthode préconisée concernant la catégorie des produits maison et des produits du catalogue présentait cette caractéristique d'être équitable puisque aucun des soumissionnaires ne pouvait savoir à l'avance quels allaient être les produits sélectionnés aux fins de l'évaluation des soumissions.

Entente d'achat collective

Par ailleurs, nous sommes conscients du fait que les différentes unités d'affaires de la Ville sont libres de gérer leurs achats de fournitures de bureau en fonction des limites fixées aux budgets dont elles disposent.

**CONSTATATION**

Toutefois, par souci d'économie et dans l'objectif d'inciter ces mêmes unités d'affaires à rechercher l'existence d'une entente d'achat collective visant spécifiquement l'acquisition des divers biens requis (p. ex. entente d'achat pour l'acquisition de mobilier de bureau ou de produits d'entretien ménager), nous sommes d'avis que la Direction de l'approvisionnement devrait envisager la possibilité d'inclure, aux documents d'appel d'offres, des clauses particulières visant à restreindre la nature des biens pouvant être achetés auprès des adjudicataires retenus.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons d'ailleurs observé l'existence de telles clauses aux documents d'appels d'offres d'autres organismes publics contactés. À titre d'exemple, dans un cas, une clause spécifiait, tout comme l'a fait la Ville, la liste des fournitures de bureau exclues de l'entente, mais il y était également indiqué que ces fournitures ne devaient pas être accessibles aux fins de commande électronique et que tous les articles offerts sur le site Internet du fournisseur seraient des articles d'une catégorie avec escompte. Dans un autre cas, une clause d'exclusion indiquait que, à l'exception des articles faisant partie de la liste du bordereau de prix, aucun article de bureau d'une valeur unitaire de plus de 300 \$ et aucun élément d'ameublement ou d'équipement informatique, peu importe sa valeur, ne pouvait être

compris ou même acheté dans le cadre de l'entente. Il était également spécifié que l'adjudicataire devait obtenir l'autorisation de l'administrateur de l'entente ou de son délégué avant de répondre à des demandes d'achat de la part des utilisateurs de l'organisme en question concernant ces catégories de biens. Bien qu'une adaptation pour tenir compte des réalités propres à la Ville soit nécessaire, nous croyons que de telles clauses contribueraient à maximiser les économies pouvant être générées pour l'ensemble de la Ville.

### **3.3.B. Recommandations**

En vue d'assurer la transparence et l'équité du processus d'adjudication au cours du renouvellement ultérieur de la présente entente d'achat ou de toute autre entente d'achat collective sous sa responsabilité, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement :

- A) de réévaluer ses façons de faire au cours du lancement de ses appels d'offres et de déterminer à cette fin tous les moyens pouvant être utilisés afin de fournir, à l'ensemble des soumissionnaires potentiels, l'accès à toute l'information nécessaire au dépôt de leur proposition, et ce, spécifiquement en ce qui a trait aux historiques de consommation;
- B) de s'assurer que les bordereaux de soumission sont constitués de manière à ce qu'aucune des catégories de produits utilisées aux fins de l'évaluation des soumissions reçues ne puisse avantager à elle seule un soumissionnaire plus qu'un autre.

Nous recommandons également à la Direction de l'approvisionnement, et ce, par souci d'économie et dans l'objectif d'inciter les unités d'affaires de la Ville, à rechercher l'existence d'autres ententes d'achat collectives spécifiques à l'acquisition des divers biens requis :

- C) d'insérer aux documents d'appels d'offres des clauses stipulant les mesures que devra prévoir l'adjudicataire du contrat afin de restreindre la nature des achats pouvant être effectués dans le cadre de l'entente d'achat collective concernée;
- D) de prendre les mesures nécessaires pour réitérer auprès des diverses unités d'affaires l'existence des différentes ententes d'achat collectives négociées, ainsi que l'importance de s'en prévaloir pour maximiser les économies pouvant ainsi être générées pour la Ville.

### **3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- A) « *S'assurer de fournir à tous les preneurs de cahier de charges du prochain appel d'offres (juillet 2012) tous les rapports de consommation qui nous seront fournis durant le présent*

*contrat afin que l'ensemble des soumissionnaires soit au courant des habitudes de consommation de la Ville de Montréal dans ce type d'entente-cadre. » (Échéancier prévu : mai 2013)*

B) « S'assurer que le bordereau de soumission concernant les produits "à forte consommation" combine à la fois la valeur monétaire et les quantités de ces articles pour éviter qu'un soumissionnaire soit avantagé au détriment des autres. » (Échéancier prévu : mai 2013)

C) « Inclure des clauses qui exigent de l'adjudicataire qu'il mette à la disposition de la Ville un catalogue virtuel comprenant une section avec nos 300 produits normalisés. (Échéancier prévu : mai 2013)

*Obtenir de l'adjudicataire des rapports mensuels pour les achats sous entente, mais aussi les achats hors entente aux fins de vérification (en cours de vérification auprès du fournisseur actuel). (Échéancier prévu : juin 2011)*

*Établir une façon de faire qui indique qu'un achat fait en dehors de l'entente-cadre doit être autorisé par un gestionnaire avant de procéder à la commande. » (Échéancier prévu : juin 2011)*

D) « Réaliser un sondage sur nos outils de communication auprès des unités d'affaires pour connaître leurs habitudes et leurs besoins. (Échéancier prévu : juin 2011)

*Modifier nos outils de communication à la suite de l'analyse des résultats du sondage. (Échéancier prévu : juin 2011)*

*Déployer, en 2012, les modules "Appro avancé de SIMON", qui permettront l'utilisation des catalogues virtuels, ce qui facilitera la recherche des ententes-cadres et leur utilisation pour les unités d'affaires. » (Échéancier prévu : décembre 2012)*

### 3.4. SURVEILLANCE DES PRIX FACTURÉS

#### 3.4.A. Contexte et constatations

À la suite de l'adjudication d'un contrat, il importe d'effectuer une surveillance étroite des prix facturés afin de s'assurer que ceux-ci correspondent aux termes de l'entente d'achat collective conclue avec le fournisseur retenu.

Tel que nous l'avons mentionné plus tôt dans ce rapport, cette surveillance des prix est, d'une part, effectuée par la Direction de l'approvisionnement puisque, à titre de gestionnaire responsable des ententes d'achat collectives négociées, elle veille au respect de celles-ci de la part des soumissionnaires retenus en ce qui a trait, entre autres, aux prix facturés. De plus, conformément aux conditions de l'entente (article 10 des clauses particulières), tous les 12 mois suivant la date de l'octroi du contrat, le fournisseur peut majorer l'ensemble de ses prix d'un pourcentage égal ou inférieur à la variation de l'indice des prix à la consommation, tel qu'il est publié par Statistique Canada. À cette occasion, pour tout changement de prix envisagé, l'adjudicataire a l'obligation d'en aviser par écrit la Direction de l'approvisionnement, laquelle considère, après vérification, le caractère raisonnable des augmentations proposées. S'il y a lieu, la Direction de l'approvisionnement signifie ensuite son approbation au fournisseur. À cet égard, nous avons pu constater les approbations accordées par la Direction de l'approvisionnement en vue de permettre au fournisseur en place d'augmenter ses prix de 1 % à compter de janvier 2011.

D'autre part, les différentes unités d'affaires de la Ville doivent également effectuer cette surveillance de façon à s'assurer que les prix qu'elles obtiennent pour les articles commandés et qui seront assumés à même leur enveloppe budgétaire respective correspondent à ceux conclus dans le cadre des ententes négociées. À cette fin, la Direction de l'approvisionnement rend accessible, par le biais de son site intranet, le détail de tous les renseignements relatifs aux ententes d'achat collectives négociées, dont la liste des prix convenus à l'égard de chacune des catégories de biens incluses au bordereau de soumission. Annuellement, en fonction des fluctuations de prix qui auront été approuvées, la Direction de l'approvisionnement met à jour la liste des prix.

Concernant la présente entente d'achat, il est donc possible d'avoir accès à trois fichiers comportant les listes de prix pour les produits suivants :

- Produits à forte consommation : liste illustrée avec photos couleur, incluant la description et les prix de tous les articles inclus à ce bordereau de soumission;
- Produits du catalogue et produits de marque maison : liste de tous les articles ayant fait l'objet de la soumission avec leur description et les prix soumis;
- Produits pour le SPVM : description et prix soumis pour tous les articles exclusifs à ce service.

Parmi les renseignements que l'on trouve sur le site intranet, il est également indiqué que tout produit commandé par catalogue et qui ne figure pas aux différentes listes de prix ci-dessus

mentionnées bénéficie d'un escompte de 68 % (à moins qu'il ne soit spécifiquement exclu de la présente entente).

Dans le but d'évaluer la mesure avec laquelle les prix facturés par l'adjudicataire étaient conformes à ceux proposés dans sa soumission, nous avons, sur la base d'un sondage, procédé à la vérification des prix facturés à l'égard des quatre unités d'affaires ayant fait l'objet de nos travaux de vérification<sup>1</sup>. Notre échantillonnage a été constitué de huit factures par unité d'affaires, pour un total de 32 factures sélectionnées au cours de la période couvrant la première année de l'entente, soit du 2 novembre 2009 au 31 octobre 2010. La conformité des prix a donc été examinée à l'égard des 213 articles apparaissant à ces factures.

**CONSTATATION**

**Dans l'ensemble, des écarts entre les prix facturés et ceux convenus à l'entente d'achat ont pu être observés dans une proportion de 43 % (91/213). Mentionnons que ces écarts observés pouvaient tantôt se traduire par une surévaluation ou par une sous-évaluation des prix facturés par rapport à ceux convenus à l'entente.**

Bien que les écarts de prix auraient pu être en sens inverse et bien plus élevés compte tenu du petit échantillonnage d'articles examinés, au net, le résultat de nos vérifications révèle que ces écarts de prix représentaient une somme de 488,51 \$, à l'avantage de la Ville.

Au cours d'une rencontre avec la gestionnaire et l'agente d'approvisionnement responsables de l'entente, nous avons été informés que la vérification des prix facturés avait également été réalisée au sein de la Direction de l'approvisionnement en vue de s'assurer que l'adjudicataire facturait conformément aux termes convenus à l'entente. Selon les renseignements obtenus, les vérifications de prix ont été réalisées pour la période s'échelonnant du mois de janvier à mai 2010. Les vérifications auraient été effectuées aléatoirement à l'égard des articles figurant à la liste des produits maison, des produits du catalogue et de ceux du SPVM, mais auraient été effectuées de façon plus exhaustive à l'égard de tous les articles figurant à la liste des produits à forte consommation. Nous avons demandé à obtenir les détails relatifs à l'échantillonnage utilisé aux fins des vérifications de prix effectuées. Toutefois, cette information n'a pu nous être fournie puisqu'elle n'a pas été documentée.

---

<sup>1</sup> Arrondissement de Saint-Léonard, arrondissement de Ville-Marie, Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière et Service du développement et des opérations.

**CONSTATATION**

**Néanmoins, selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, la vérification effectuée a permis à la Direction de l'approvisionnement de constater de nombreux écarts de prix.**

Conséquemment, un représentant du fournisseur a été contacté afin que les correctifs requis soient apportés et qu'un crédit équivalent aux erreurs de prix constatées soit octroyé à la Ville. Au net, les écarts de prix (surévaluation et sous-évaluation) ont donné lieu à un crédit pour la Ville de 2 086,69 \$.

Afin de pouvoir mieux évaluer dans quelle mesure les correctifs demandés par la Direction de l'approvisionnement ont permis d'améliorer l'exactitude des prix facturés subséquemment aux vérifications effectuées (janvier à mai 2010), nous avons isolé de notre échantillonnage les résultats obtenus au regard des factures sélectionnées pour les mois de juin à octobre 2010.

**CONSTATATION**

**Ainsi, bien qu'il subsiste toujours des écarts de prix dans une proportion de 31 % pour certains articles commandés au cours de cette période (33/105 articles), nous constatons que ces écarts de prix concernent principalement des articles commandés par catalogue, mais qui n'apparaissent à aucun des différents bordereaux de soumission.**

**CONSTATATION**

**Ainsi, bien que les différentes unités d'affaires de la Ville aient une part de responsabilité quant à la conformité des prix facturés par le fournisseur, il est néanmoins surprenant de constater que les factures examinées ont été dûment acquittées malgré les écarts de prix observés, et ce, sans que quoi que ce soit ait été signalé.**

À notre avis, cette situation peut possiblement être attribuable au fait que les unités d'affaires doivent, afin de pouvoir valider l'exactitude des prix soumis par le fournisseur, rechercher chacun des articles commandés parmi les trois listes rendues accessibles sur le site de l'approvisionnement. La lourdeur du processus ainsi que le temps nécessaire à cette opération pourraient du moins en partie expliquer le fait que certaines unités d'affaires ne sont pas très

assidues pour effectuer cette vérification et qu'elles se fient davantage aux vérifications effectuées par la Direction de l'approvisionnement.

Puisque la Direction de l'approvisionnement agit à titre de gestionnaire principal des ententes d'achat collectives négociées, nous croyons que, dans un souci d'une plus grande efficacité du processus et afin d'assurer la matérialisation des économies devant procurer ces ententes pour la Ville, elle devrait :

- se doter d'une méthodologie documentée et structurée en fonction d'un échantillonnage statistique représentatif de la population à vérifier afin qu'une vérification périodique des prix facturés puisse procurer un degré d'assurance élevé pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville quant à la conformité des prix facturés par l'adjudicataire du contrat;
- établir des mécanismes de communication efficaces afin que les écarts de prix détectés par les unités d'affaires soient systématiquement signalés au gestionnaire responsable au sein de la Direction de l'approvisionnement de façon à ce que les mesures nécessaires soient entreprises pour rectifier la situation auprès du fournisseur.

#### **3.4.B. Recommandations**

**Afin d'accroître l'efficacité du processus et d'assurer la matérialisation des économies devant être générées par les différentes ententes d'achat collectives pour la Ville, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement :**

- **de se doter d'une méthodologie documentée et structurée en fonction d'un échantillonnage statistique représentatif de la population à vérifier afin qu'une vérification périodique des prix facturés puisse procurer un degré d'assurance élevé pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville quant à la conformité des prix facturés par l'adjudicataire du contrat;**
- **d'établir des mécanismes de communication efficaces afin que les écarts de prix détectés par les unités d'affaires soient systématiquement signalés au gestionnaire responsable au sein de la Direction de l'approvisionnement de façon à ce que les mesures nécessaires soient entreprises pour rectifier la situation auprès du fournisseur.**

#### **3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Dans le cadre de la gestion contractuelle de cette entente-cadre, mettre en place la méthodologie documentée de la vérification des factures faite de façon aléatoire afin de s'assurer que les prix facturés sont ceux du contrat. (Échéancier prévu : mai 2011)*

**V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information**  
**V.3. Entente d'achat collective pour la fourniture et le service de distribution d'articles de bureau**

---

*Avoir un rapport de suivi mensuel afin de documenter les actions prises pour vérifier les prix et les demandes de correction acheminées vers l'adjudicataire. (Échéancier prévu : mai 2011)*

*Avoir un point d'entrée unique dans chaque unité d'affaires afin de mieux canaliser les informations de part et d'autre (recommandation du chantier de restructuration de la fonction approvisionnement). » (Échéancier prévu : septembre 2011)*

## 4. ANNEXE

### 4.1. TABLEAU DES PRIX REÇUS

Tableau 1 – Prix reçus des différents soumissionnaires

Catégories d'articles	Soumissionnaires			
	N° 1*	N° 2	N° 3	N° 4
Produits à forte consommation	358 860,85 \$	896 211,55 \$ #	896 353,27 \$	1 039 230,52 \$
Produits maison	6 559,00 \$	6 549,00 \$	5 165,00 \$	9 006,00 \$
Produits du catalogue	567 974,00 \$	500 244,00 \$	597 562,00 \$	611 280,00 \$
Produits exclusifs au SPVM	737,11 \$	839,76 \$	887,81 \$	989,43 \$
Montant comparatif (avant les taxes)	934 130,96 \$	1 403 844,31 \$	1 499 968,08 \$	1 660 505,95 \$
Montant comparatif (après les taxes)	1 054 400,32 \$	1 584 589,26 \$	1 693 088,97 \$	1 874 296,09 \$

\* Adjudicataire du contrat.

# L'écart de prix obtenu entre l'adjudicataire du contrat et le plus proche soumissionnaire en liste est de 537 350,70 \$, ce qui représente un écart de 60 %.

## V.4. Gestion des allocations automobiles



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	151
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	152
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	152
3.1.	Respect des encadrements administratifs .....	154
3.2.	Contrôle des déplacements et exactitude des versements effectués.....	162
3.3.	Réévaluation périodique des allocations.....	167
3.4.	Analyse comparative avec d'autres organismes.....	173
4.	ANNEXES .....	179
4.1.	Nombre d'allocations automobiles par catégories d'employés en 2009.....	179
4.2.	Nombre d'allocations automobiles par catégories d'employés en 2010.....	180
4.3.	Taux de remboursement mensuel des allocations automobiles et du kilométrage pour les années 2008 à 2010.....	181
4.4.	Nombre de kilomètres parcourus segmentés et allocations versées par catégories d'employés relevant des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal pour l'année 2009.....	182
4.5.	Nombre de kilomètres parcourus segmentés et allocations versées par catégories d'employés relevant des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal pour l'année 2010.....	183
4.6.	Nombre de kilomètres parcourus segmentés et allocations versées par catégories d'employés relevant de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro pour l'année 2009.....	184
4.7.	Nombre de kilomètres parcourus segmentés et allocations versées par catégories d'employés relevant de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro pour l'année 2010.....	185



## V.4. GESTION DES ALLOCATIONS AUTOMOBILES

### 1. INTRODUCTION

Certains employés de la Ville de Montréal (la Ville) sont appelés à se déplacer régulièrement à l'intérieur du territoire de celle-ci afin d'assumer les responsabilités liées à leurs fonctions. Pour ce faire, ils peuvent utiliser une automobile appartenant à la Ville, leur véhicule personnel ou un autre moyen de transport (taxi, autobus, métro). Aucun employé de la Ville n'est tenu d'utiliser un véhicule personnel dans l'exercice de son emploi. Cependant, pour ceux qui acceptent de le faire, un fonctionnaire autorisé peut accorder le versement d'une allocation automobile mensuelle après s'être assuré qu'il s'agit du moyen le plus économique et le plus efficace compte tenu des exigences de déplacements du poste occupé par l'employé.

Ces allocations pour l'utilisation d'une automobile personnelle sont régies par des encadrements administratifs (directive et procédure) qui émanent du Service du capital humain et en regard desquels toutes les unités d'affaires de la Ville sont soumises.

Ainsi, les responsabilités liées à l'application de ces encadrements relèvent de chacun des services centraux et des arrondissements de la Ville, qui doivent notamment assumer à même leur budget de fonctionnement les frais relatifs aux allocations pour automobiles qu'ils octroient.

Depuis la réorganisation municipale survenue en 2002, le remboursement des frais liés à l'utilisation d'une automobile personnelle continue d'être administré par le biais du système de paie d'origine de l'employé. En conséquence, le Service des finances de la Ville voit à l'administration des systèmes de paie des employés issus de l'ex-Ville de Montréal et de l'ex-CUM, tandis que les arrondissements issus des ex-villes de banlieue continuent d'administrer leur propre système de paie.

Pour l'année 2009, 1 502 employés (1 453 en 2010) ont bénéficié d'une allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle. Ceux-ci ont parcouru 2 551 394 kilomètres (2 394 329 km en 2010) et ont reçu des allocations totalisant 3 660 010 \$ (3 604 908 \$ en 2010) (voir les annexes 4.1 et 4.2).

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Nos travaux de vérification avaient pour objectif de s'assurer de la conformité des opérations aux encadrements administratifs (directive et procédure) régissant l'autorisation et l'exactitude du versement des allocations relatives à l'utilisation d'une automobile personnelle. Simultanément, ces travaux visaient également à examiner la mesure avec laquelle l'attribution d'une allocation automobile représentait le moyen le plus économique d'indemniser les employés pour l'utilisation de leur automobile personnelle.

Plus particulièrement, nos travaux de vérification ont porté sur les allocations automobiles consenties au cours de l'année 2009 et les six premiers mois de l'année 2010. Cependant, aux fins d'analyses comparatives, les données des 12 mois de l'année 2010 ont été utilisées.

Ces travaux de vérification ont principalement été réalisés auprès de la Division de la rémunération et des avantages sociaux relevant du Service du capital humain, en tant que responsable de l'élaboration desdits encadrements administratifs. Des travaux de vérification ont également été réalisés auprès de la Direction de la comptabilité et du contrôle financier du Service des finances, notamment responsable de l'administration du système de paie des employés issus de l'ex-Ville de Montréal par le biais duquel ont été remboursées 69,2 % (1039/1502) des allocations automobiles consenties en 2009 et 70,5 % (1025/1453) en 2010 (voir les annexes 4.1 et 4.2).

Nous avons également procédé à la sélection d'un échantillon de 67 allocations automobiles réparties au sein de deux services centraux, d'un arrondissement issu de l'ex-Ville de Montréal et d'un arrondissement issu d'une ex-ville de banlieue, soit :

- Service du développement et des opérations (SDO) – 20 allocations automobiles : Division conception et réalisation des travaux de la Direction des travaux publics;
- Service de l'eau – 18 allocations automobiles : Division administration et les divisions de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (Sud, Nord, Centre et Est);
- Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie – 17 allocations automobiles;
- Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro – 12 allocations automobiles.

## 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Dans l'objectif de préciser la nature des compensations et des privilèges consentis à l'employé utilisant une automobile personnelle dans le cadre de ses fonctions et d'en définir les règles

d'attribution, de maintien et de retrait, la Ville (sous la gouverne du Service du capital humain) s'est dotée d'une directive et d'une procédure intitulées « Allocation pour utilisation d'automobile personnelle », datant toutes deux du 22 octobre 2002.

Ces encadrements administratifs prévoient que tout employé qui est requis de se déplacer régulièrement dans le cadre de son travail peut faire une demande écrite d'autorisation pour que lui soit versée une allocation pour l'utilisation de son véhicule personnel. Sur approbation du fonctionnaire autorisé, l'employé reçoit alors, pour la période déterminée, une allocation mensuelle fixe couvrant les 160 premiers kilomètres parcourus et un remboursement variable en fonction de taux préétablis pour chaque kilomètre parcouru au cours du mois en excédent des 160 premiers (voir l'annexe 4.3). Il a de plus le privilège, pendant ses heures de travail, de garer son véhicule sans frais sur les terrains de stationnement appartenant à l'employeur, à son port d'attache ou au cours de ses déplacements, et a droit au remboursement des frais d'utilisation de parcomètres ou de stationnement engagés au cours de tels déplacements.

Mentionnons qu'à l'exception de tous frais de stationnement, tout montant versé à titre d'allocation automobile fixe et de remboursement au kilomètre selon un taux variable doit être traité comme un avantage imposable aux fins des règles fiscales et doit être intégré aux revenus annuels de l'employé.

En vertu de la directive, une allocation automobile est maintenue pour une période déterminée ou indéterminée, selon le cas, tant :

- que l'allocation est dûment approuvée par le fonctionnaire autorisé et que les crédits sont disponibles;
- qu'elle constitue le moyen le plus économique et le plus efficace;
- que les exigences du poste le nécessitent;
- que l'employé accepte d'utiliser son véhicule personnel dans l'exercice de son emploi;
- que l'employé occupe le poste auquel est rattachée l'allocation;
- que les documents requis sont transmis dans les délais et selon les modalités décrites dans la procédure.

### 3.1. RESPECT DES ENCADREMENTS ADMINISTRATIFS

#### 3.1.1. LES AUTORISATIONS REQUISES

##### **3.1.1.A. Contexte et constatations**

Conformément à ce qui est stipulé dans la directive, un fonctionnaire autorisé qui accorde une allocation automobile doit tenir compte des exigences particulières de déplacement sous-jacentes à l'emploi ou au poste occupé par l'employé. Par le fait même, il doit, au préalable, s'être assuré qu'il s'agit du moyen le plus économique et le plus efficace d'indemniser l'employé pour les déplacements effectués. Cette analyse du besoin fait référence aux moyens de transport disponibles (p. ex. transport en commun, taxi, véhicule de la Ville) ainsi qu'à la fréquence des déplacements, à la distance à parcourir ou au territoire à couvrir.

De son côté, l'employé qui demande une allocation automobile doit fournir la preuve qu'il détient un permis de conduire valide (copie) ainsi qu'un certificat d'assurance approprié.

Lorsqu'un fonctionnaire autorisé convient, après analyse, d'accorder une allocation automobile, il doit officialiser sa décision par écrit en préparant un dossier décisionnel inscrit au système de gestion des décisions déléguées (GDD).

Dans le but d'évaluer la mesure avec laquelle les allocations automobiles étaient consenties conformément aux règles énoncées précédemment, nous avons examiné les dossiers appuyant les 67 allocations automobiles constituant notre échantillon.

##### **CONSTATATION**

**Ainsi, à l'exception d'un cas pour lequel aucun dossier décisionnel n'a été retrouvé sur les 12 cas examinés au sein de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, nous avons relevé, parmi les 66 autres allocations automobiles sélectionnées, l'existence d'un dossier décisionnel tel qu'il est prescrit aux encadrements administratifs.**

#### **CONSTATATION**

Toutefois, en ce qui concerne plus particulièrement la Division conception et réalisation des travaux relevant de la Direction des travaux publics du SDO, nous avons constaté que, au moment où la Direction apprenait que le Bureau du vérificateur général entreprenait des travaux de vérification, un cadre, à qui une délégation de pouvoir avait été temporairement attribuée en remplacement de son supérieur immédiat, a approuvé un dossier décisionnel (GDD) en juillet 2010 pour :

- autoriser sa propre allocation automobile, le plaçant ainsi dans une situation de conflit d'intérêts, alors que l'intervention au processus décisionnel d'un niveau hiérarchique supérieur aurait dû être invoquée;
- régulariser la situation de trois autres employés faisant partie de notre échantillonnage. En effet, la prolongation de leur allocation automobile nécessitait une nouvelle approbation par le biais d'un GDD pour être conforme, puisque des changements dans l'affectation d'emploi de ceux-ci étaient survenus (p. ex. déplacement, promotion).

#### **CONSTATATION**

Dans cette même division, nous avons également relevé un cas pour lequel un GDD autorisait le versement d'une allocation automobile à un individu pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2002. Au moment de nos travaux de vérification en juillet 2010, cet employé continuait de recevoir ladite allocation. Toutefois, aucun nouveau GDD ne faisait état de l'autorisation d'une quelconque prolongation.

#### **3.1.1.B. Recommandations**

Nous recommandons à l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de s'assurer que toutes les décisions relatives aux allocations automobiles consenties sont officialisées par écrit par le biais d'un dossier décisionnel inscrit au GDD afin de s'assurer de l'application conforme des encadrements administratifs en vigueur.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics du Service du développement et des opérations de prendre les mesures nécessaires afin que l'autorisation des allocations automobiles prévoie en tout temps l'intervention au processus décisionnel d'un niveau hiérarchique approprié, et ce, afin d'assurer l'application conforme des encadrements administratifs et d'éviter toute situation ou apparence de conflit d'intérêts.

Nous recommandons également à la Direction des travaux publics du Service du développement et des opérations d'assurer un suivi plus serré de l'échéance de la période définie pour le versement d'une allocation automobile, afin de commander, s'il y a lieu, le retrait de l'allocation ou d'officialiser, au moment opportun, la décision de prolonger celle-ci conformément aux encadrements administratifs en vigueur.

#### 3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO**

« Adoption de la résolution n° CA11 29 0041, GDD n° 1112690001, au cours de la séance régulière du conseil d'arrondissement du 7 février 2011. » (**Échéancier prévu : février 2011**)

- **DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS DU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS**

1) « Une révision des dossiers des employés ayant une autorisation d'allocation automobile a été effectuée à la suite de votre vérification. Les dossiers décisionnels ont ainsi été mis à jour afin de se rendre conformes aux encadrements administratifs.

Quant au processus d'autorisation, la directive a été rappelée aux chefs de division et de section afin de s'assurer que l'allocation automobile fait toujours l'objet d'une autorisation hiérarchique supérieure.

De plus, afin de s'assurer que cette directive est suivie en tout temps, les noms des supérieurs immédiats ayant autorisé les GDD seront inscrits au "Suivi continu des allocations automobiles". » (**Échéancier prévu : mars 2011**)

2) « Un suivi continu des allocations automobiles sera mis en place :

- Dans un premier temps, nous nous assurerons que chaque allocation automobile versée est autorisée par un GDD; (**Échéancier prévu : avril 2011**)
- Dans un deuxième temps, nous procéderons périodiquement (allant jusqu'à une période maximale de 12 mois), et ce, de façon prospective, à une réévaluation des allocations automobiles versées à chaque employé, en fonction des mandats et de ses fonctions au sein de la Direction des travaux publics, assurant ainsi un suivi plus serré des échéances. La date de réévaluation périodique sera indiquée au "Suivi continu des allocations automobiles". (**Échéancier prévu : juin 2011**)

*De plus, afin d'aider les gestionnaires autant au moment d'une demande initiale d'une allocation automobile qu'au cours des réévaluations, nous élaborerons et mettrons en place un guide (barème) d'aide à la décision pour l'octroi d'une allocation automobile à un employé ainsi que pour les réévaluations. Ce guide tiendra compte, entre autres, du kilométrage parcouru, de la fréquence des déplacements, des besoins (saisonniers, ponctuels ou cycliques), de l'emploi occupé et des mandats confiés. » (Échéancier prévu : juin 2011)*

### 3.1.2. LA JUSTIFICATION DES BESOINS

#### 3.1.2.A. Contexte et constatations

##### **CONSTATATION**

**Bien que l'existence d'un GDD ait été constatée pour la presque totalité des allocations automobiles sélectionnées, un examen plus approfondi du contenu de ces GDD nous a permis d'observer qu'aucun d'eux ne faisait état des résultats d'une quelconque analyse du besoin réel de verser une allocation automobile fixe par opposition à une compensation des déplacements uniquement fondée sur un remboursement à taux variable en fonction des kilomètres parcourus.**

En effet, les motifs qui auraient pu faire partie de l'analyse, tels que la possibilité d'utiliser un autre moyen de transport, la fréquence des déplacements, les distances à parcourir ou le territoire à couvrir, n'ont aucunement été abordés au GDD préparé. Seules de brèves justifications ont pu être obtenues (p. ex. déplacements réguliers). En somme, nous ne relevons aucune évidence que les allocations automobiles ont fait l'objet d'une analyse permettant de justifier qu'il s'agit du moyen le plus économique et le plus efficace d'indemniser l'employé pour les déplacements effectués.

#### 3.1.2.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics du Service du développement et des opérations, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie ainsi qu'à l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, de documenter les demandes initiales d'autorisation d'allocation automobile par l'énoncé de motifs clairs et précis démontrant la pertinence et la justification de l'allocation, afin de favoriser une prise de décision éclairée.**

### 3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS DU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS**

« Un guide (barème) sera intégré à un formulaire qui devra être rempli par le supérieur immédiat pour justifier l'allocation automobile et la préparation d'un GDD.

Ce formulaire sera également consigné dans le GDD lui-même et sera conditionnel à l'approbation du GDD.

Ce même formulaire devra aussi être rempli au moment des réévaluations annuelles.

Par ailleurs, dans le contexte où le Vérificateur général a recommandé à la Direction générale et au Service du capital humain de revoir la politique actuelle d'allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle et de procéder à des analyses comparatives en vue de proposer un mode de compensation plus économique, nous pourrons, à la lumière des propositions qui seront faites par la Direction générale et le Service du capital humain, bonifier notre propre barème déjà mis en place. » (**Échéancier prévu : juin 2011**)

- **SERVICE DE L'EAU**

« Nous procéderons à la révision de tous les dossiers décisionnels concernant les allocations automobiles octroyées en documentant davantage les demandes d'autorisation et en démontrant de façon plus précise la pertinence et la justification des allocations pour chacun des employés concernés. » (**Échéancier prévu : juin 2011**)

- **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

« Un effort particulier sera consenti afin de documenter davantage les nouvelles demandes d'allocation automobile par l'énoncé de motifs clairs et précis démontrant la pertinence et la justification de l'allocation, afin de favoriser une prise de décision éclairée.

Les gestionnaires seront sensibilisés à documenter et à présenter l'analyse des besoins : exigences des déplacements du poste occupé, fréquence des déplacements, distance à parcourir ou territoire à couvrir, etc.

L'avis des intervenants des Ressources humaines sera requis. » (**Échéancier prévu : juin 2011**)

- **ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO**

« Le kilométrage de chaque individu qui bénéficie d'une allocation automobile sera accumulé tout au long de l'année 2011.

Une analyse de ces données sera réalisée à la fin de l'année afin de démontrer la pertinence et la justification de telles allocations. » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

### 3.1.3. LA PRÉSENCE DE PIÈCES JUSTIFICATIVES

#### 3.1.3.A. Contexte et constatations

En ce qui a trait à la preuve que l'employé détient un permis de conduire valide ainsi qu'un certificat d'assurance automobile conforme au moment de la demande de l'allocation, l'examen des 67 dossiers d'allocations automobiles sélectionnés révèle que, en ce qui concerne l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, la Division conception et réalisation des travaux relevant de la Direction des travaux publics du SDO ainsi que la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau du Service de l'eau, tous les dossiers étaient accompagnés des preuves requises et à jour au moment de l'autorisation initiale de la demande.

#### **CONSTATATION**

**Toutefois, le même examen effectué auprès de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro révèle qu'aucun des dossiers sélectionnés (12 au total) ne présentait l'évidence qu'une preuve d'un permis de conduire et qu'une preuve d'assurance valides avaient été exigées en vue de l'autorisation de l'allocation automobile demandée.**

Une fois l'allocation automobile approuvée pour un employé, la procédure prévoit que le fonctionnaire autorisé doit s'assurer annuellement que chaque employé détenant une allocation a renouvelé son certificat d'assurance, qu'il est toujours conforme aux exigences et qu'il en a remis copie au fonctionnaire autorisé.

**CONSTATATION**

Cependant, pour ce qui est du suivi de l'échéance du permis de conduire initialement soumis par l'employé, nous constatons que la procédure est muette. À notre avis, il y aurait lieu de réviser le contenu de la procédure afin que, au même titre que le suivi requis pour le certificat d'assurance, un article prévoit également la nécessité, pour le fonctionnaire autorisé, d'effectuer le suivi de la validité du permis de conduire à l'échéance de celui-ci.

À cet égard, la directive indique clairement qu'une allocation est retirée lorsque, entre autres, le permis de conduire de l'employé est révoqué ou suspendu, lorsque l'employé fait l'objet d'une interdiction de conduire ou d'une incapacité physique ou qu'il ne peut produire les documents requis. D'où l'importance d'en assurer le suivi périodiquement.

**CONSTATATION**

À cet effet, nos travaux de vérification ont permis d'observer qu'un contrôle de la preuve d'assurance à jour et de l'échéance du permis de conduire n'était pas rigoureusement effectué au sein des arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Rosemont-La Petite-Patrie, de même qu'au sein de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau du Service de l'eau.

**3.1.3.B. Recommandations**

Afin d'assurer le respect des encadrements administratifs en vigueur, nous recommandons à l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro d'obtenir toutes les pièces justificatives requises (certificat d'assurance automobile et copie du permis de conduire) préalablement à l'autorisation d'une allocation automobile.

Nous recommandons au Service du capital humain de procéder à la révision du contenu de la procédure intitulée « Allocation pour utilisation d'automobile personnelle » afin d'y incorporer un article prévoyant l'obligation pour le fonctionnaire autorisé d'effectuer périodiquement le suivi de la validité du permis de conduire.

Nous recommandons aux arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Rosemont-La Petite-Patrie, de même qu'au Service de l'eau, d'instaurer les contrôles nécessaires afin d'assurer le suivi, tout au long de la durée de l'allocation, de l'obtention de la preuve de renouvellement du certificat d'assurance et du permis de conduire valide pour chaque

employé pour lequel une allocation automobile a été approuvée, et ce, afin d'assurer le respect des encadrements administratifs en vigueur.

### 3.1.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) • **ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO**  
« Obtention d'une copie du permis de conduire et du certificat d'assurance automobile (couverture plaisir et affaires occasionnelles) exigée pour chaque employé bénéficiant de cette allocation. » (**Échéancier prévu : février 2011**)

- 2) • **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**  
« Ajout de l'article suivant dans la procédure "Allocation pour utilisation d'automobile personnelle" :

Contrôle de la validité du permis de conduire

"Le fonctionnaire autorisé doit s'assurer après douze (12) mois d'application que chaque employé détenant une allocation automobile fournit à nouveau une copie de son permis de conduire." » (**Échéancier prévu : mars 2011**)

- 3) • **ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO**  
« Un système de suivi continu de l'obtention des preuves de renouvellement du certificat d'assurance et du permis de conduire valides sera assuré par la Division des ressources humaines tout au long de l'année. » (**Échéancier prévu : février 2011**)

- **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**  
« À partir du tableau des échéances, les responsables désignés des unités d'affaires assureront le suivi du renouvellement du certificat d'assurance et du permis de conduire des détenteurs d'une allocation automobile, et ce, trimestriellement.

Ils effectueront les rappels nécessaires auprès des employés concernés afin d'obtenir les documents.

Une copie des documents sera transmise au Service du capital humain et une copie sera conservée par les responsables désignés au dossier de l'arrondissement. » (**Échéancier prévu : mars, juin, septembre, décembre 2011**)

- **SERVICE DE L'EAU**

« De plus, nous avons mis en place un système de suivi des allocations automobiles permettant à la fois de s'assurer de l'obtention de la preuve de renouvellement du certificat d'assurance et du permis de conduire valide annuellement. » (**Échéancier prévu : février 2011**)

## 3.2. CONTRÔLE DES DÉPLACEMENTS ET EXACTITUDE DES VERSEMENTS EFFECTUÉS

### 3.2.A. Contexte et constatations

Subséquemment à l'autorisation d'une allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle, des mécanismes de suivi doivent être établis en vue de contrôler les déplacements effectués ainsi que l'exactitude des frais réclamés.

Chaque unité d'affaires de la Ville est responsable de l'application et du respect des encadrements administratifs établis pour la gestion des allocations automobiles consenties. De plus, les frais qui y sont liés sont à la charge des services centraux ou des arrondissements auxquels les employés bénéficiaires sont rattachés.

La procédure pour l'utilisation d'une automobile personnelle stipule que l'employé autorisé à recevoir une allocation automobile doit obligatoirement remplir un rapport aux fins du remboursement sur le formulaire intitulé « Allocation pour usage de voiture personnelle ». Sur une base mensuelle, l'employé doit indiquer sur ce formulaire le cumulatif du kilométrage parcouru ainsi que le détail des autres frais de déplacement engagés (p. ex. frais de stationnement, parcomètres). Les renseignements plus détaillés concernant les différents déplacements effectués (p. ex. endroit visité, heure de départ et d'arrivée, description de l'activité, kilomètres parcourus) doivent être consignés sur le formulaire intitulé « Feuille de route mensuelle ». Aux fins d'approbation, ces deux formulaires signés par l'employé doivent par la suite être présentés au fonctionnaire autorisé, accompagnés des pièces justificatives (p. ex. billets de stationnement).

Dans le cas des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal, les formulaires qui auront au préalable été vérifiés et approuvés par le fonctionnaire autorisé doivent par la suite être acheminés vers le Service des finances de la Ville afin d'enclencher le processus de remboursement des frais à l'employé. Dans le cas des arrondissements issus d'ex-villes de banlieue, les formulaires sont acheminés vers leur unité des ressources financières respective étant donné que la plupart d'entre eux continuaient toujours d'administrer leur propre système de paie au moment de la réalisation de nos travaux.

Autant au Service des finances de la Ville qu'à l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, lorsqu'une allocation automobile fixe est attribuée, le système de paie génère automatiquement le versement à l'employé, à moins qu'un avis écrit indiquant le retrait de l'allocation n'ait été transmis à l'administrateur de la paie. Cette allocation fixe couvre un maximum de 160 kilomètres par mois (1 920 km par année). Tout kilométrage excédentaire est rémunéré en fonction des taux variables au kilomètre balisés à l'encadrement administratif (voir l'annexe 4.3).

À cette étape, nos travaux de vérification ont consisté à évaluer la conformité de la procédure en regard de l'obligation pour les employés bénéficiant d'une allocation automobile de justifier leurs déplacements et d'obtenir l'approbation d'un fonctionnaire autorisé en ce qui a trait aux frais qui y sont rattachés. Ainsi, pour les mois de novembre 2009 et avril 2010, nous nous sommes assurés, pour les 67 cas faisant partie de notre échantillon, des points suivants :

- Le formulaire « Allocation pour usage de voiture personnelle » accompagné du formulaire « Feuille de route mensuelle » ou, en ce qui concerne l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, le formulaire « Déplacements ponctuels – Suivi du kilométrage » accompagné du formulaire « Frais de remboursement des dépenses de fonction », étaient adéquatement remplis et dûment approuvés par un fonctionnaire autorisé;
- Les lieux des déplacements indiqués à ces formulaires étaient plausibles en regard du poste occupé et des responsabilités de l'employé détenteur de l'allocation automobile;
- Les pièces justificatives étaient toutes conservées au dossier du service ou de l'arrondissement visé et ces frais réclamés étaient en lien avec le lieu des déplacements effectués;
- Les taux de remboursement utilisés correspondaient à ceux prévus aux encadrements administratifs et le calcul des versements effectués était exact;
- Les employés bénéficiant d'une allocation automobile ne recevaient aucune autre forme de remboursement ou de compensation relative à des dépenses de transport public et privé dans le cadre de leurs fonctions.

L'examen effectué à partir des formulaires que nous avons pu obtenir pour les deux mois ciblés ne révèle aucune anomalie en regard du caractère plausible du lieu des déplacements indiqués par l'employé compte tenu du poste occupé et de ses responsabilités. Les frais de stationnement réclamés étaient appuyés par des pièces justificatives, dûment approuvés par un fonctionnaire et en lien avec le lieu des déplacements effectués. Par ailleurs, nous n'avons décelé aucune erreur en ce qui a trait à l'exactitude des calculs et à la conformité des versements effectués. Finalement, l'examen des réclamations pour les dépenses engagées nous permet de conclure qu'aucune compensation relative à des dépenses de transport public et privé n'a été versée aux employés détenteurs d'une allocation automobile.

Toutefois, nous avons relevé les constatations qui suivent :

- Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

**CONSTATATION**

**Parmi les 12 cas sélectionnés au sein de cet arrondissement, nous constatons qu'un cadre de direction n'a pas rempli le formulaire requis durant toute l'année 2009 et les six premiers mois de l'année 2010.**

En conséquence, ce gestionnaire a encaissé une allocation automobile (2 892 \$ en 2009 et 1 458 \$ en 2010, allocation fixe uniquement), alors qu'aucun kilométrage n'a été justifié et présenté aux fins d'approbation tel que le prévoit la procédure pour cette période de 18 mois.

**CONSTATATION**

**De plus, trois cadres de direction et un cadre de gestion ont rempli le formulaire requis durant toute l'année 2009 et les six premiers mois de l'année 2010, sans toutefois que lesdits formulaires portent l'évidence de l'approbation d'un fonctionnaire autorisé.**

Les montants réclamés ont été versés et totalisent 12 815 \$ pour l'année 2009 et 6 866 \$ pour les six premiers mois de 2010 (ces versements incluaient l'allocation fixe et une portion variable en fonction du nombre de kilomètres parcourus).

- Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie et Division conception et réalisation des travaux (SDO)

Les dossiers des 17 cas sélectionnés au sein de cet arrondissement ainsi que les 20 cas sélectionnés à la Division conception et réalisation des travaux indiquent que les formulaires requis ont été adéquatement remplis et dûment approuvés.

**CONSTATATION**

Toutefois, les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées indiquent qu'il arrive occasionnellement qu'aucun formulaire ne soit rempli de la part des détenteurs d'une allocation automobile dans les cas où aucun kilométrage n'a été parcouru durant le mois ou que le kilométrage parcouru n'excède pas 160 kilomètres.

- Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (Service de l'eau)

**CONSTATATION**

Parmi les 18 cas sélectionnés au sein de cette unité d'affaires, nous avons constaté qu'un professionnel n'a pas rempli les formulaires requis durant toute l'année 2009 et les six premiers mois de l'année 2010.

Selon les renseignements obtenus en consultant la base de données du système de paie concerné, le détenteur de cette allocation automobile n'a rapporté aucun kilométrage pour cette période de 18 mois, mais a obtenu le versement de l'allocation fixe mensuellement. Les sommes versées à ce détenteur se sont élevées à 2 000 \$ en 2009 et à 1 008 \$ en 2010 (ces versements incluaient l'allocation fixe uniquement).

**CONSTATATION**

Selon les renseignements obtenus auprès de l'ensemble des personnes rencontrées au sein des différentes unités d'affaires visitées, il appert qu'aucun contrôle particulier n'ait été instauré en vue de s'assurer que tous les détenteurs d'une allocation automobile transmettent périodiquement les formulaires requis afin de justifier les déplacements effectués en contrepartie des sommes qu'ils encaissent sur une base régulière.

Puisque la portion fixe de l'allocation est automatiquement générée par le biais du système de paie, un employé qui omet de produire ses rapports périodiques ne se trouve aucunement pénalisé de ne pas avoir justifié ses déplacements et continue de percevoir son allocation automobile.

#### **CONSTATATION**

En plus de constituer une faille aux principes de saine gestion des opérations, nous considérons que l'absence de contrôle, visant à s'assurer que chaque détenteur d'une allocation automobile rend compte périodiquement du kilométrage parcouru, empêche la compilation de renseignements de gestion pertinents qui auraient favorisé une prise de décision éclairée en vue de l'évaluation périodique du bien-fondé de reconduire ou non l'allocation automobile consentie à un employé.

Finalement, en ce qui a trait au respect des règles d'imposition, nos travaux de vérification révèlent que les sommes versées, à titre d'allocation automobile et de remboursement au kilomètre selon un taux variable, ont adéquatement été traitées comme un avantage imposable et ont été intégrées aux revenus annuels des employés bénéficiaires.

#### **3.2.B. Recommandations**

En vue d'assurer le respect des encadrements administratifs en vigueur, mais aussi pour favoriser la compilation de renseignements de gestion pertinents pour une prise de décision éclairée en regard de la reconduction ou du retrait d'une allocation automobile à un employé, nous recommandons aux arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Rosemont–La Petite-Patrie ainsi qu'à la Direction des travaux publics du Service du développement et des opérations et au Service de l'eau de prendre les mesures qui s'imposent pour :

- instaurer les moyens de contrôle nécessaires afin que tous les détenteurs d'une allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle justifient leurs déplacements par la production périodique des rapports prévus à cette fin;
- que tous les rapports remplis par un employé bénéficiaire soient transmis aux fins d'approbation par le fonctionnaire autorisé, préalablement au versement des frais réclamés.

#### **3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- **ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO**  
« Un rapport mensuel des déplacements sera exigé. Ce rapport devra être autorisé par le supérieur immédiat. Aucun paiement ne sera accordé sans l'obtention de ce rapport dûment rempli. » (*Échéancier prévu : février 2011*)

- **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

« Un avis sera transmis à tous les détenteurs d'une allocation automobile afin qu'ils produisent leurs relevés périodiques.

*Les responsables désignés des unités d'affaires effectueront les rappels nécessaires.*

*Des mesures seront entreprises auprès des personnes qui négligent de produire leurs relevés périodiques. » (Échéancier prévu : avril 2011)*

- **DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS DU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS**

« En ce qui concerne la production périodique de rapports, il a été rappelé à tous les employés, par l'intermédiaire de tous les chefs de division, qu'ils doivent se conformer à la directive de la Ville et ainsi produire leur rapport d'activité mensuellement, et ce, même si le nombre de kilomètres parcourus est nul ou en dessous du seuil de base.

*En ce qui concerne la transmission pour l'approbation des rapports d'activités au fonctionnaire autorisé préalablement au versement, nous soulignons que le rapport du Vérificateur général ne démontre aucune anomalie et que les rapports d'activités sont dûment approuvés. » (Échéancier prévu : mars 2011)*

- **SERVICE DE L'EAU**

« Nous avons révisé la mise en place des moyens de contrôle existants afin de s'assurer que toutes les copies relatives au remboursement des allocations automobiles incluant le suivi du kilométrage et les pièces justificatives se retrouvent au même endroit, facilitant par le fait même les recherches et les vérifications éventuelles.

*Nous nous assurerons également que tous les rapports sont remplis, signés par le gestionnaire responsable et transmis mensuellement selon les échéances prévues. » (Échéancier prévu : février 2011)*

### **3.3. RÉÉVALUATION PÉRIODIQUE DES ALLOCATIONS**

#### **3.3.A. Contexte et constatations**

Les allocations automobiles peuvent être consenties temporairement pour une période inférieure à 12 mois (allocation à durée déterminée) afin de répondre à des besoins saisonniers, cycliques

ou ponctuels, ou être consenties de façon permanente (durée indéterminée) tant que les conditions de maintien prévues à la directive sont respectées (p. ex. l'allocation est dûment approuvée et les crédits budgétaires sont disponibles, les exigences du poste le nécessitent, l'employé occupe le poste auquel est rattachée l'allocation).

Qu'elles aient été attribuées pour une durée déterminée ou indéterminée, un suivi s'impose et une réévaluation du besoin doit être effectuée périodiquement afin de s'assurer qu'il s'agit toujours du moyen le plus économique et efficace d'indemniser l'employé pour les déplacements qu'il effectue dans le cadre de ses fonctions. À cet effet, la procédure qui accompagne la directive prévoit qu'à l'échéance d'une allocation temporaire, si le fonctionnaire autorisé décide de prolonger son autorisation, la procédure d'autorisation doit être reprise et un nouveau dossier décisionnel (GDD) doit être créé. Dans le cas d'une allocation permanente, le fonctionnaire autorisé doit procéder à une réévaluation après 12 mois d'application.

**CONSTATATION**

**L'examen des 67 dossiers d'allocations automobiles sélectionnés nous a permis d'observer que outre cinq employés, pour lesquels un fonctionnaire autorisé a avisé par écrit, au moment opportun, l'administrateur de la paie de retirer l'allocation automobile pour des raisons de congé de maladie ou de retraite, aucun des autres dossiers examinés ne présentait l'évidence d'une quelconque réévaluation périodique de la pertinence de maintenir l'allocation automobile attribuée.**

Le nombre élevé de cas observés (62 des 67 dossiers) nous porte à croire que la réévaluation périodique des allocations automobiles attribuées ne s'inscrit définitivement pas dans la pratique courante. Pourtant, plusieurs individus perçoivent cette allocation depuis plusieurs années déjà.

**CONSTATATION**

**En ce sens, bien que la procédure en vigueur préconise cette réévaluation, nous constatons qu'elle ne prévoit aucunement l'obligation pour un fonctionnaire autorisé de documenter les motifs considérés à l'appui de sa décision de reconduire l'allocation automobile initialement attribuée (p. ex. fréquence réelle des déplacements, ampleur du kilométrage parcouru pour la durée de l'allocation).**

Afin de faciliter cette analyse pour les fonctionnaires responsables de la gestion des allocations automobiles et de favoriser une prise de décision éclairée, nous croyons que les fonctionnaires

autorisés devraient produire ou obtenir des rapports de gestion contenant des renseignements qui contribueraient à l'évaluation de la pertinence de maintenir une allocation automobile. À titre d'exemple :

- Liste des allocations automobiles versées à des employés n'ayant rapporté aucun kilométrage;
- Liste des employés recevant une allocation pour une durée déterminée (besoins saisonniers, cycliques ou ponctuels) et dont l'échéance est arrivée;
- Liste des employés qui réclament des frais de stationnement ou de parcomètres, mais qui ne rapportent aucun kilométrage;
- Sommaire par employé, illustrant le kilométrage parcouru selon différents segments en tenant compte du fait que l'allocation couvre 160 kilomètres par mois (p. ex. 0 km, de 1 à 500 km, de 501 à 1920 km);
- Liste des employés recevant une allocation, mais pour lesquels des changements sont survenus dans l'affectation d'un poste (p. ex. départ, changement de poste).

Notre analyse s'est ensuite poursuivie par l'examen de renseignements contenus dans certains systèmes de paie. Ainsi, compte tenu du fait qu'en 2009 et 2010 plus de la majorité (69,2 % et 70,5 % respectivement) des allocations automobiles ont été versées par le biais du système de paie des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal, nous avons obtenu du Service des finances une extraction de données en ce qui a trait aux sommes versées et au kilométrage parcouru par individu détenteur d'une allocation automobile. Tel que nous l'avons observé précédemment, du fait que certains bénéficiaires d'une allocation automobile ne transmettent pas assidûment leurs rapports de kilométrage au Service des finances lorsqu'ils ne parcourent aucun ou moins de 160 kilomètres par mois, il est donc possible que les renseignements compilés par le Service des finances ne soient pas intégraux.

**CONSTATATION**

Néanmoins, l'analyse des données fournies nous a permis de compiler des statistiques et d'observer les faits suivants (voir les annexes 4.4 et 4.5) :

- 11,4 % des détenteurs d'une allocation automobile n'ont rapporté aucun kilométrage pour l'année en 2009, alors que des allocations fixes mensuelles totalisant 205 711 \$ ont été versées (10,3 % des détenteurs en 2010, totalisant des allocations de 192 337 \$);
- 72 % des détenteurs d'une allocation automobile ont parcouru moins de 1 920 kilomètres pour les 12 mois de l'année 2009, ce qui signifie que la plupart d'entre eux n'atteignent ou ne dépassent que très rarement le kilométrage de base couvert par l'allocation (160 km X 12 mois). Pour l'année 2010, la tendance est similaire, alors que 73,8 % des détenteurs ont parcouru moins de 1 920 kilomètres. Le coût de ces allocations automobiles, qui s'est élevé à 1 312 360 \$ pour l'année 2009 et à 1 376 195 \$ en 2010, est considérable compte tenu du peu de kilométrage parcouru par ces détenteurs.

Le même examen a également été réalisé auprès de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, pour qui le versement des allocations automobiles est administré par le biais d'un système de paie différent de celui des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-Ville.

**CONSTATATION**

Les renseignements obtenus nous ont permis de compiler les statistiques suivantes (voir les annexes 4.6 et 4.7) :

- 8,3 % des détenteurs d'une allocation automobile n'ont rapporté aucun kilométrage pour l'année en 2009, alors que des allocations fixes mensuelles totalisant 2 892 \$ ont été versées (16,7 % des détenteurs en 2010, totalisant des allocations de 5 832 \$);
- 58,3 % des détenteurs d'une allocation automobile ont parcouru moins de 1 920 kilomètres pour les 12 mois de l'année 2009 (41,7 % en 2010). Le coût de ces allocations automobiles s'est élevé à 18 887 \$ en 2009 et à 11 232 \$ en 2010.

À notre avis, ces observations sont révélatrices et nous amènent à nous questionner quant à l'existence ou à la rigueur des suivis effectués pour s'assurer que l'attribution d'une allocation automobile constitue toujours le moyen le plus efficace et le plus économique d'indemniser un employé pour les déplacements qu'il a effectués dans le cadre de ses fonctions.

### 3.3.B. Recommandations

Dans le but d'encadrer davantage les conditions à satisfaire pour autoriser la reconduction d'une allocation automobile et que cela serve d'appui pour une prise de décision éclairée, nous recommandons au Service du capital humain de procéder à la révision du contenu de la procédure intitulée « Allocation pour utilisation d'automobile personnelle » afin d'y incorporer l'obligation pour un fonctionnaire autorisé de documenter, au moment opportun, les motifs considérés au moment de sa décision de reconduire une allocation automobile initialement attribuée.

Afin d'assurer le respect des encadrements administratifs en vigueur, nous recommandons à la Direction des travaux publics du Service du développement et des opérations, au Service de l'eau ainsi qu'aux arrondissements de Rosemont-La Petite-Patrie et de Pierrefonds-Roxboro :

- de produire ou d'obtenir des rapports de gestion contenant des renseignements permettant d'orienter la prise de décision;
- de procéder périodiquement à une réévaluation documentée de la pertinence de maintenir ou non une allocation automobile attribuée à un employé.

### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**

« Article 3.2.3 de la directive modifié comme suit :

*“Toute autorisation pour une allocation automobile de longue durée doit être réévaluée par le fonctionnaire autorisé après douze (12) mois d'application en tenant compte des critères et conditions inscrits à l'article 4 – particulièrement les alinéas 4.11 et 4.14 – de la directive 'Allocation pour utilisation d'automobile personnelle'. Le fonctionnaire autorisé doit donc procéder de nouveau à l'analyse des besoins du demandeur, s'assurer que la requête de ce dernier respecte toujours les conditions d'attribution et documenter son analyse par des motifs clairs et précis.” » (Échéancier prévu : mars 2011)*

- **DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS DU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS**

« En ce qui concerne la production de rapports de gestion permettant d'orienter la prise de décisions, des statistiques seront produites par employés afin d'aider les gestionnaires au moment de la réévaluation périodique des allocations automobiles.

*En ce qui concerne la réévaluation périodique et documentée du maintien ou non de l'allocation, il est déjà prévu de mettre en place un système de suivi continu des allocations automobiles, lequel consignera les dates prévues de réévaluations périodiques (allant jusqu'à une période maximale de 12 mois), et ce, de façon prospective; ces réévaluations seront appuyées par le guide (barème). » (Échéancier prévu : avril 2011)*

- **SERVICE DE L'EAU**

*« Nous avons amélioré le rapport mensuel existant afin d'y inclure davantage d'informations pour faciliter la révision annuelle quant au maintien ou au retrait de l'allocation par le gestionnaire concerné.*

*Nous avons établi la date de révision annuelle au 1<sup>er</sup> juin tant pour l'obtention de la preuve d'assurance et du permis de conduire valide que pour la réévaluation de la pertinence de maintenir ou non l'allocation automobile attribuée à un employé par le gestionnaire responsable. » (Échéancier prévu : juin 2011)*

- **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

*« La liste des détenteurs d'une allocation automobile par unités d'affaires sera produite et transmise au directeur concerné. (Échéancier prévu : mars 2011)*

*Un bilan global du kilométrage parcouru par les employés, pour la période du 1<sup>er</sup> mai au 30 avril, sera transmis au directeur concerné, par les responsables désignés des unités d'affaires. (Échéancier prévu : mai 2011)*

*Pour une allocation automobile à durée indéterminée, une réévaluation du maintien de l'allocation automobile sera faite annuellement, par le fonctionnaire autorisé, dans le cadre de la planification budgétaire. » (Échéancier prévu : juin 2011)*

- **ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO**

*« Une analyse financière de ces rapports mensuels sera réalisée à la fin de l'année dans le but de réévaluer la pertinence de maintenir ou non une allocation automobile attribuée à un employé. » (Échéancier prévu : décembre 2011)*

### 3.4. ANALYSE COMPARATIVE AVEC D'AUTRES ORGANISMES

#### 3.4.A. Contexte et constatations

En complément des travaux cités précédemment, nous avons demandé au Service du capital humain (en tant que responsable de l'élaboration, de la diffusion et de toute modification des présents encadrements administratifs) si une analyse visant à réévaluer l'aspect économique des compensations prévues pour les employés utilisant leur véhicule personnel dans le cadre de leurs fonctions avait été récemment effectuée.

#### **CONSTATATION**

**Les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées montrent que, mis à part l'exercice visant à indexer annuellement les taux en vigueur en fonction de l'indice des prix à la consommation, les encadrements administratifs n'ont fait l'objet d'aucune réévaluation plus approfondie depuis leur entrée en vigueur en octobre 2002.**

Conséquemment, afin de pouvoir mieux évaluer si les conditions offertes par la Ville étaient comparables à celles existantes sur le marché, nous avons communiqué avec six organismes publics et avons procédé à une analyse comparative, sans être exhaustive, des taux de remboursement offerts aux employés qui acceptent d'utiliser leur véhicule personnel dans le cadre de leurs fonctions.

#### **CONSTATATION**

**Bien que le mode d'attribution soit différent de celui retenu par la Ville, l'analyse effectuée démontre que seulement deux des six organismes publics contactés consentent, tout comme la Ville, des allocations fixes.**

Pour l'un de ces deux organismes, nous n'avons cependant pu obtenir de données suffisamment précises pour nous permettre d'établir des comparaisons valables pour l'ensemble des employés. Toutefois, pour l'autre organisme, nous constatons que le montant d'allocation de base offert par celui-ci est sensiblement moins généreux que celui de la Ville, se situant à 83 \$ par mois, peu importe le kilométrage parcouru, et ce, sans considération du statut de l'employé (p. ex. cadre de direction, professionnel), alors que l'allocation mensuelle de base offerte par la Ville (voir l'annexe 4.3) est de l'ordre de 243 \$ pour un cadre de direction, de 168 \$ pour les autres catégories d'employés et de 210 \$ pour les employés qui rendent leur véhicule disponible, à l'égard des 160 premiers kilomètres parcourus.

**CONSTATATION**

**Globalement, pour ces deux organismes offrant tout comme la Ville des allocations fixes, nous pouvons néanmoins observer que le nombre de ces allocations par rapport au nombre total d'employés représente respectivement 2 % et 3,8 %, alors qu'à la Ville ce prorata est plutôt de l'ordre de 7 %.**

À notre avis, la politique d'allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle devrait uniquement constituer un moyen d'encadrer le plus objectivement possible le remboursement des dépenses de déplacements engagées par un employé dans le cadre de ses fonctions.

**CONSTATATION**

**Actuellement, contrairement à la pratique adoptée au sein des organismes contactés, nous constatons que la politique de la Ville prévoit l'attribution d'une allocation d'un montant supérieur si l'employé bénéficiaire est un cadre de direction plutôt qu'un employé appartenant à une autre catégorie d'emploi (p. ex. professionnels, cols blancs).**

Cette particularité de la politique de la Ville nous apparaît plus difficilement justifiable étant donné qu'elle attribue l'allocation en fonction du statut de l'employé plutôt qu'au mode de transport utilisé.

En ce qui a trait aux taux fixés pour le remboursement au kilomètre, nous constatons cependant que les taux utilisés par la Ville (0,49 \$, 0,41 \$ et 0,33 \$, voir l'annexe 4.3) sont comparables et se situent dans l'intervalle ou non loin de ceux utilisés par les autres organismes interrogés, dont les taux varient entre 0,35 \$ et 0,57 \$.

Par ailleurs, en considérant que le montant de base offert par la Ville couvre les premiers 160 kilomètres, cela représente, pour chaque catégorie d'employés, les taux au kilomètre suivants :

- Cadres de direction : 1,52 \$/km (243 \$/160 km);
- Autres catégories d'employés : 1,05 \$/km (168 \$/160 km);
- Montant de base plus disponibilité du véhicule : 1,31 \$/km (210 \$/160 km).

**CONSTATATION**

**Il appert que ces montants versés sont de beaucoup supérieurs aux taux d'allocation alloués par kilométrage (0,49 \$, 0,41 \$ et 0,33 \$ du kilomètre). À cet égard, nous nous interrogeons quant à la pertinence de maintenir l'attribution d'allocations automobiles de base, plutôt que d'opter pour un remboursement uniquement fondé sur des taux applicables en fonction des kilomètres réellement parcourus.**

Parallèlement, à la lumière des extractions de données obtenues du Service des finances de la Ville, si on considère que, au sein des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal, les 1 039 personnes détenant en 2009 une allocation automobile ont parcouru 1 713 126 kilomètres pour des remboursements s'élevant à 2 197 594 \$ (voir l'annexe 4.4), on constate que ce montant représente un coût de 1,28 \$ du kilomètre (allocations fixe et variable combinées). Nous sommes conscients que ce coût au kilomètre pourrait être moindre si tous les bénéficiaires avaient dûment rempli les formulaires prescrits afin d'indiquer le cumulatif du kilométrage parcouru.

**CONSTATATION**

**Néanmoins, dans l'hypothèse où la Ville aurait remboursé ces mêmes déplacements en utilisant uniquement un taux moyen de 0,41 \$ par kilomètre (déterminé de la façon suivante :  $0,49 \$ + 0,41 \$ + 0,33 \$ / 3$ ), une économie de 0,87 \$ du kilomètre ( $1,28 \$ - 0,41 \$$ ) se serait dégagée, générant ainsi une économie annuelle de 1 490 420 \$ pour la Ville en 2009.**

En appliquant le même principe en fonction des données recueillies pour l'année 2010 (voir l'annexe 4.5), une économie annuelle de 1 510 586 \$ aurait été générée. Mentionnons que les allocations automobiles de base ne sont pas suspendues pour la durée des vacances annuelles de chacun des détenteurs.

**CONSTATATION**

**De plus, ces estimations ne considèrent pas tous les autres frais administratifs liés à l'attribution d'une allocation automobile (p. ex. justification par le biais de la préparation d'un GDD, production et suivi des formulaires prévus aux encadrements administratifs, traitement aux différents systèmes de paie, réévaluation annuelle).**

Évidemment, ces montants estimés auraient été plus élevés si nous avions considéré tous les employés de la Ville bénéficiant d'une allocation automobile (1 502 en 2009 et 1 453 en 2010). Toutefois, certaines précisions concernant les données provenant des arrondissements des ex-villes de banlieue et de l'ex-CUM n'ont pas été obtenues.

Dans un autre ordre d'idées, nous avons également voulu comparer les répercussions financières de la politique de remboursement préconisée par la Ville par rapport à celles retenues par les cinq organismes contactés pour lesquels il nous était possible d'effectuer ces analyses comparatives. Pour ce faire, nous avons utilisé les données extraites des rapports produits par le Service des finances pour les services et les arrondissements de la Ville en 2010 et nous avons converti sur une base annuelle les données disponibles pour les six premiers mois de l'année 2010 des arrondissements des ex-villes de banlieue et de l'ex-CUM en ce qui a trait au kilométrage parcouru et aux sommes versées à titre d'allocation automobile (exclusion faite des frais de stationnement et de parcomètres remboursés), au regard des 1 453 détenteurs d'une allocation automobile (voir l'annexe 4.2). Les résultats de l'annualité obtenue révèlent qu'il en coûtera 3 100 221 \$ à la Ville, soit 1,29 \$/kilomètre. Or, l'application des politiques de remboursement en vigueur au sein des autres organismes examinés nous amène à observer les résultats présentés au tableau 1.

**Tableau 1 – Comparaison des coûts annuels des allocations automobiles pour six organismes publics**

<b>Organismes</b>	<b>Coûts annuels des allocations<sup>1</sup></b>
Ville de Montréal	3 100 221 \$
1	1 453 000 \$
2	1 376 739 \$
3	1 029 561 \$
4	1 005 618 \$
5	957 732 \$

<sup>1</sup> Ces chiffres considèrent l'allocation fixe et/ou variable selon la politique de remboursement propre à chaque organisme et excluent les frais liés au stationnement et aux parcomètres.

**CONSTATATION**

**Après comparaison, nous constatons que la politique actuelle de la Ville s'avère la plus onéreuse de toutes, alors qu'il se dégage une économie potentielle pouvant osciller entre 1 647 221 \$ (3 100 221 \$ - 1 453 000 \$) et 2 142 489 \$ (3 100 221 \$ - 957 732 \$) par rapport aux organismes examinés.**

La politique de la Ville apparaît d'autant plus onéreuse si on compare ce coût de revient au kilomètre de 1,29 \$ à celui offert par les quatre organismes de notre sélection ayant opté pour un remboursement au kilomètre uniquement, soit :

**Tableau 2 – Comparaison du coût de revient par kilomètre**

<b>Organismes</b>	<b>Coût de revient par kilomètre</b>
Ville de Montréal	1,29 \$
2	0,57 \$
3	0,43 \$
4	0,42 \$
5	0,40 \$

En conclusion, à la lumière des faits dont nous venons de faire état, il appert que la politique d'allocation automobile actuelle de la Ville est plus onéreuse que celles d'autres organismes publics.

**CONSTATATION**

**De plus, les calculs effectués en fonction du kilométrage parcouru en 2009 et en 2010 tendent à démontrer qu'il aurait été plus économique pour la Ville d'opter pour une compensation selon des taux au kilomètre uniquement.**

En conséquence, nous sommes d'avis que le Service du capital humain devrait revoir la politique d'allocation automobile actuelle en procédant aux analyses qui s'imposent afin de s'assurer que cette dernière est concurrentielle et qu'elle correspond aux réalités économiques d'aujourd'hui dans un contexte où l'administration municipale a mis en œuvre un important plan de réduction des dépenses.

**3.4.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction générale de revoir la politique actuelle d'allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle et de mandater à cette fin le Service du capital humain afin qu'il procède aux analyses comparatives qui s'imposent en vue de proposer un mode de compensation plus économique tenant compte des objectifs de l'administration municipale en matière de réduction des dépenses.**

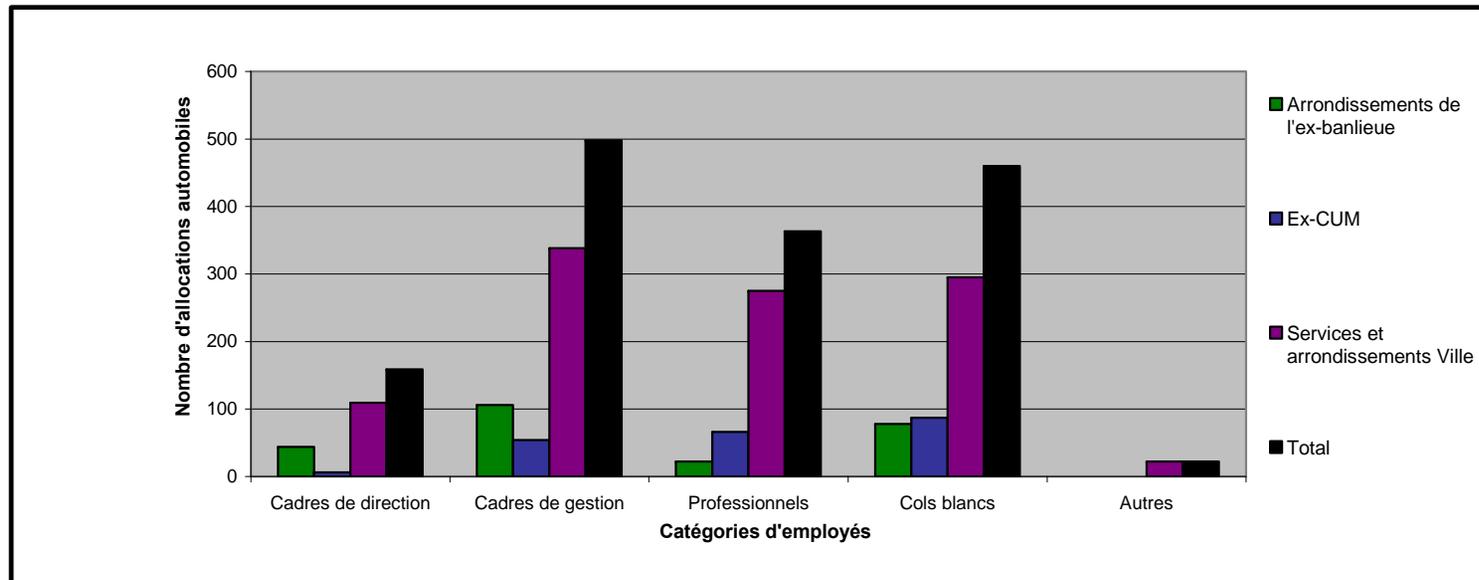
**3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Un mandat sera confié au Service du capital humain pour revoir la politique d'allocation pour l'utilisation d'une automobile personnelle. » (**Échéancier prévu : mars 2011**)

## 4. ANNEXES

### 4.1. NOMBRE D'ALLOCATIONS AUTOMOBILES PAR CATÉGORIES D'EMPLOYÉS EN 2009

Tableau A – Allocations automobiles au 31 décembre 2009

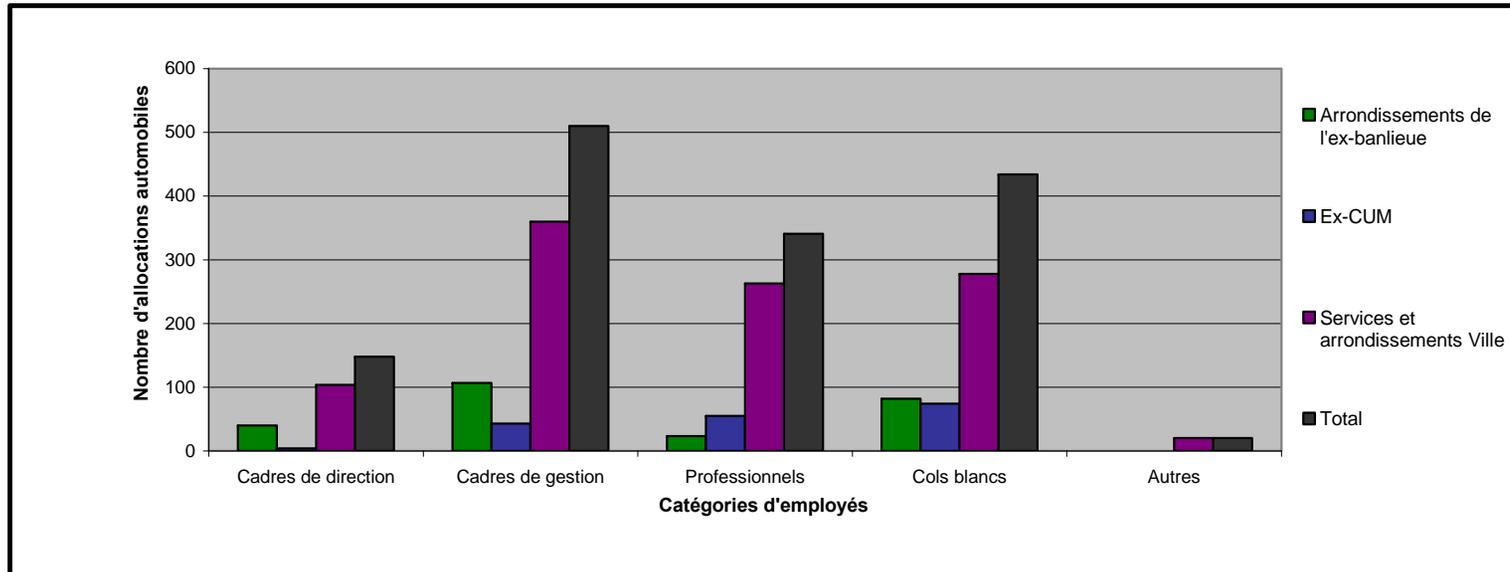


	N <sup>bre</sup> total d'allocations	N <sup>bre</sup> de kilomètres	Sommes versées <sup>1</sup>	Cadres de direction	Cadres de gestion	Professionnels	Cols blancs	Autres
Arrondissements de l'ex-banlieue	250	444 048	635 586 \$	44	106	22	78	0
Ex-CUM	213	394 220	473 170 \$	6	54	66	87	0
Services et arrondissements Ville	1 039	1 713 126	2 551 254 \$	109	338	275	295	22
Total	1 502	2 551 394	3 660 010 \$	159	498	363	460	22

<sup>1</sup> Ce chiffre inclut le remboursement des frais de stationnement et de parcomètres.

#### 4.2. NOMBRE D'ALLOCATIONS AUTOMOBILES PAR CATÉGORIES D'EMPLOYÉS EN 2010

Tableau B – Allocations automobiles au 31 décembre 2010



	N <sup>bre</sup> total d'allocations	N <sup>bre</sup> de kilomètres	Sommes versées <sup>1</sup>	Cadres de direction	Cadres de gestion	Professionnels	Cols blancs	Autres
Arrondissements de l'ex-banlieue	252	395 317 *	606 068 \$ *	40	107	23	82	0
Ex-CUM	176	339 028 *	445 820 \$ *	4	43	55	74	0
Services et arrondissements Ville	1 025	1 659 984	2 553 020 \$	104	360	263	278	20
<b>Total</b>	<b>1 453</b>	<b>2 394 329</b>	<b>3 604 908 \$</b>	<b>148</b>	<b>510</b>	<b>341</b>	<b>434</b>	<b>20</b>

<sup>1</sup> Ce chiffre inclut le remboursement des frais de stationnement et de parcomètres.

\* Conversion sur une base annuelle des données disponibles pour les six premiers mois de l'année 2010.

#### 4.3. TAUX DE REMBOURSEMENT MENSUEL DES ALLOCATIONS AUTOMOBILES ET DU KILOMÉTRAGE POUR LES ANNÉES 2008 À 2010

Tableau C – Types d'allocations et taux de 2008 à 2010

Types d'allocations	Taux <sup>1</sup> en vigueur au		
	1 <sup>er</sup> mai 2008	1 <sup>er</sup> mai 2009	1 <sup>er</sup> mai 2010
Montant de base pour les cadres de direction	237,00 \$	243,00 \$	243,00 \$
Montant de base pour les autres catégories d'employés	164,00 \$	168,00 \$	168,00 \$
Montant de base plus disponibilité du véhicule <sup>2</sup>	205,00 \$	210,00 \$	210,00 \$
Kilométrage (de 160 km à 320 km)	0,48 \$	0,49 \$	0,49 \$
Kilométrage (de 320 km à 1 280 km)	0,40 \$	0,41 \$	0,41 \$
Kilométrage (> 1 280 km)	0,32 \$	0,33 \$	0,33 \$

<sup>1</sup> En conformité avec les différentes ententes négociées et politiques de la Ville de Montréal, les montants de l'allocation fixe et les taux variables sont révisés le 1<sup>er</sup> mai de chaque année et sont indexés, s'il y a lieu, en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation, sous-indice « Transport privé, Province de Québec », de l'année civile précédente.

<sup>2</sup> Certains employés bénéficient toujours du montant accordé pour la disponibilité du véhicule.

**4.4. NOMBRE DE KILOMÈTRES PARCOURUS SEGMENTÉS ET ALLOCATIONS VERSÉES PAR CATÉGORIES D'EMPLOYÉS RELEVANT DES SERVICES CENTRAUX ET DES ARRONDISSEMENTS ISSUS DE L'EX-VILLE DE MONTRÉAL POUR L'ANNÉE 2009**

**Tableau D – Kilomètres parcourus et allocations versées pour l'année 2009 (ex-Ville de Montréal)**

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total
Direction	15	13,8%	14	12,8%	55	50,5%	25	22,9%	109	10,5%
Cadres	61	18,0%	61	18,0%	139	41,1%	77	22,8%	338	32,5%
Professionnels	26	9,5%	53	19,3%	149	54,2%	47	17,1%	275	26,5%
Cols blancs	14	4,7%	47	15,9%	109	36,9%	125	42,4%	295	28,4%
Autres	2	9,1%	1	4,5%	2	9,1%	17	77,3%	22	2,1%
N <sup>bre</sup> total d'empl. par strates de km	118	11,4%	176	16,9%	454	43,7%	291	28,0%	1039	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total						
N <sup>bre</sup> d'employés total cumulatif par strates de km	118	11,4%	294	28,3%	748	72,0%	1 039	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total
N <sup>bre</sup> de kilomètres parcourus	0,0	0,0%	47 013,2	2,7%	509 187,5	29,7%	1 156 925,6	67,5%	1 713 126,3	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Montant total payé	219 221,09	8,6%	289 215,36	11,3%	1 046 215,60	41,0%	996 601,74	39,1%	2 551 253,79	100,0%
Stationnement	12 701,00	5,4%	35 644,85	15,1%	122 341,82	51,9%	65 128,60	27,6%	235 816,27	100,0%
Parcomètres	809,20	0,7%	11 224,91	9,5%	59 569,90	50,5%	46 239,57	39,2%	117 843,58	100,0%
Sous-total	13 510,20	3,8%	46 869,76	13,3%	181 911,72	51,4%	111 368,17	31,5%	353 659,85	100,0%
Allocations automobiles versées <sup>2</sup>	205 710,89	9,4%	242 345,60	11,0%	864 303,88	39,3%	885 233,57	40,3%	2 197 593,94	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Allocations automobiles cumulatives versées	205 710,89	9,4%	448 056,49	20,4%	1 312 360,37	59,7%	2 197 593,94	100,0%

<sup>1</sup> 160 kilomètres par mois pour une allocation fixe; 1920 kilomètres pour 12 mois.

<sup>2</sup> Montant de base, plus kilométrage excédentaire à taux variable.

Données extraites des rapports produits par le Service des finances de la Ville à partir du système de paie.

**4.5. NOMBRE DE KILOMÈTRES PARCOURUS SEGMENTÉS ET ALLOCATIONS VERSÉES PAR CATÉGORIES D'EMPLOYÉS RELEVANT DES SERVICES CENTRAUX ET DES ARRONDISSEMENTS ISSUS DE L'EX-VILLE DE MONTRÉAL POUR L'ANNÉE 2010**

**Tableau E – Kilomètres parcourus et allocations versées pour l'année 2010 (ex-Ville de Montréal)**

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total
Direction	18	17,3%	18	17,3%	40	38,5%	28	26,9%	104	10,1%
Cadres	45	12,5%	86	23,9%	159	44,2%	70	19,4%	360	35,1%
Professionnels	25	9,5%	53	20,2%	144	54,8%	41	15,6%	263	25,7%
Cols blancs	14	5,0%	35	12,6%	112	40,3%	117	42,1%	278	27,1%
Autres	4	20,0%	0	0,0%	3	15,0%	13	65,0%	20	2,0%
N <sup>bre</sup> total d'empl. par strates de km	106	10,3%	192	18,7%	458	44,7%	269	26,2%	1025	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total						
N <sup>bre</sup> d'employés total cumulatif par strates de km	106	10,3%	298	29,1%	756	73,8%	1 025	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total
N <sup>bre</sup> de kilomètres parcourus	0,0	0,0%	52 209,8	3,1%	524 366,5	31,6%	1 083 408,5	65,3%	1 659 984,8	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Montant total payé	203 851,49	8,0%	350 754,64	13,7%	1 068 202,43	41,8%	930 211,46	36,4%	2 553 020,02	100,0%
Stationnement	10 656,00	4,7%	38 852,38	17,2%	117 726,79	52,0%	59 270,69	26,2%	226 505,86	100,0%
Parcomètres	858,70	0,7%	16 130,86	12,5%	62 389,11	48,2%	50 186,11	38,7%	129 564,78	100,0%
Sous-total	11 514,70	3,2%	54 983,24	15,4%	180 115,90	50,6%	109 456,80	30,7%	356 070,64	100,0%
Allocations automobiles versées <sup>2</sup>	192 336,79	8,8%	295 771,40	13,5%	888 086,53	40,4%	820 754,66	37,4%	2 196 949,38	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Allocations automobiles cumulatives versées	192 336,79	8,8%	488 108,19	22,2%	1 376 194,72	62,6%	2 196 949,38	100,0%

<sup>1</sup> 160 kilomètres par mois pour une allocation fixe; 1920 kilomètres pour 12 mois.

<sup>2</sup> Montant de base, plus kilométrage excédentaire à taux variable.

Données extraites des rapports produits par le Service des finances de la Ville à partir du système de paie.

**4.6. NOMBRE DE KILOMÈTRES PARCOURUS SEGMENTÉS ET ALLOCATIONS VERSÉES PAR CATÉGORIES D'EMPLOYÉS RELEVANT DE L'ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO POUR L'ANNÉE 2009**

**Tableau F – Kilomètres parcourus et allocations versées pour l'année 2009 (Pierrefonds-Roxboro)**

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total
Direction	1	20,0%	0	0,0%	3	60,0%	1	20,0%	5	41,7%
Cadres	0	0,0%	0	0,0%	2	40,0%	3	60,0%	5	41,7%
Cols blancs	0	0,0%	0	0,0%	1	50,0%	1	50,0%	2	16,6%
N <sup>bre</sup> total d'empl. par strates de km	1	8,3%	0	0,0%	6	50,0%	5	41,7%	12	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total						
N <sup>bre</sup> d'employés total cumulatif par strates de km	1	8,3%	1	8,3%	7	58,3%	12	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total
N <sup>bre</sup> de kilomètres parcourus	0,0	0,0%	0,0	0,0%	7 138,0	21,9%	25 437,0	78,1%	32 575,0	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Montant total payé (alloc. auto.)	2 892,00	7,8%	0,00	0,0%	15 995,16	43,1%	18 219,51	49,1%	37 106,67	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Montant total payé cumulatif	2 892,00	7,8%	2 892,00	7,8%	18 887,16	50,9%	37 106,67	100,0%

<sup>1</sup> 160 kilomètres par mois pour une allocation fixe; 1920 kilomètres pour 12 mois.

Données extraites des rapports produits par l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro.

**4.7. NOMBRE DE KILOMÈTRES PARCOURUS SEGMENTÉS ET ALLOCATIONS VERSÉES PAR CATÉGORIES D'EMPLOYÉS RELEVANT DE L'ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO POUR L'ANNÉE 2010**

**Tableau G – Kilomètres parcourus et allocations versées pour l'année 2010 (Pierrefonds-Roxboro)**

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total
Direction	2	40,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	60,0%	5	41,7%
Cadres	0	0,0%	0	0,0%	2	40,0%	3	60,0%	5	41,7%
Cols blancs	0	0,0%	0	0,0%	1	50,0%	1	50,0%	2	16,6%
N <sup>bre</sup> total d'empl. par strates de km	2	16,7%	0	0,0%	3	25,0%	7	58,3%	12	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	N <sup>bre</sup> d'empl.	% du total						
N <sup>bre</sup> d'employés total cumulatif par strates de km	2	16,7%	2	16,7%	5	41,7%	12	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total	N <sup>bre</sup> de km	% du total
N <sup>bre</sup> de kilomètres parcourus	0,0	0,0%	0,0	0,0%	3 688,0	10,8%	30 533,0	89,2%	34 221,0	100,0%

Strates de kilomètres	0 km		De 1 à 500 km		De 501 à 1920 km <sup>1</sup>		1921 km et +		Total	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Montant total payé (alloc. auto.)	5 832,00	16,0%	0,00	0,0%	5 399,55	14,8%	25 328,08	69,3%	36 559,63	100,0%

Strates de kilomètres	≤ 0 km		≤ 500 km		≤ 1920 km <sup>1</sup>		≤ 1921 km et +	
	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total	Montant en \$	% du total
Montant total payé cumulatif	5 832,00	16,0%	5 832,00	16,0%	11 231,55	30,7%	36 559,63	100,0%

<sup>1</sup> 160 kilomètres par mois pour une allocation fixe; 1920 kilomètres pour 12 mois.

Données extraites des rapports produits par l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro.



## V.5. Gestion des subventions



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	191
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	193
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	194
	3.1. Encadrement corporatif .....	195
	3.2. Entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025.....	199
	3.3. Programmes de subventions liés aux infrastructures sportives et récréatives .....	205
	3.4. Programme de renouvellement des conduites (PRECO) .....	220
	3.5. Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS).....	227
4.	ANNEXES .....	230
	4.1. Tableau synthèse des programmes de subventions.....	230
	4.2. Processus de traitement des demandes de subventions.....	232
	4.3. Processus de gestion des projets subventionnés .....	232



## V.5. GESTION DES SUBVENTIONS

### 1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville) bénéficie annuellement de subventions provenant des différents ordres gouvernementaux. Ces subventions s'inscrivent en vertu de divers programmes gouvernementaux et servent principalement à financer des activités municipales en appuyant soit des charges de fonctionnement ou encore des dépenses admissibles dans le cadre de projets en immobilisations.

À titre d'information, au budget 2010, les revenus de transferts provenant du gouvernement en versement des subventions représentaient 548 615 600 \$, soit 337 555 600 \$ pour les activités de fonctionnement et 211 060 000 \$ pour les activités d'immobilisations.

Pour les subventions liées aux activités de fonctionnement, une proportion importante concerne des revenus de transferts liés aux activités de fonctionnement et porte principalement sur des transferts inconditionnels (p. ex. compensation de droit pour les divertissements, compensations provenant de la taxe de vente provinciale) et des transferts liés aux frais de financement de la dette à long terme. D'autres transferts pour des activités de fonctionnement concernent également des compensations pour la collecte sélective, pour les frais d'enfouissement des matières résiduelles, pour les programmes de rénovation urbaine ou des contributions pour les centres locaux de développement (CLD).

Pour ce qui est des subventions liées aux activités d'investissement, le versement des sommes promises à la Ville dépend plutôt de la réalisation des travaux dans le respect des coûts admissibles, des échéanciers prévus ainsi que des modalités prévues dans des protocoles d'entente.

Les programmes de subventions peuvent se classer en deux catégories, selon leur exclusivité à la Ville ou leur ouverture à l'ensemble des municipalités du Québec.

Les ententes exclusives avec la Ville font l'objet de négociations et de concertations conjointes avec les ministères concernés en fonction des besoins de la Ville et ont un caractère de pérennité, voire renouvelable périodiquement (p. ex. entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025, entente de développement culturel de Montréal).

Les programmes d'aide gouvernementale dits « ouverts » sont les programmes destinés à l'ensemble des municipalités. Ils sont créés par les gouvernements du Québec et du Canada pour répondre à des objectifs d'amélioration des infrastructures municipales nécessitant des investissements importants, de relance économique, de lutte contre la pauvreté ou de création d'emplois. Ces programmes sont orientés vers des secteurs d'intervention bien définis comme les infrastructures municipales de production d'eau et d'assainissement des eaux usées ou les installations sportives et récréatives. Cette catégorie comprend, notamment, des programmes comme :

- Programme d'infrastructures de loisirs (PIL);
- Programme de soutien aux installations sportives et récréatives (PSISR);
- Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS);
- Programme de renouvellement des conduites (PRECO);
- Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM);
- Fonds Chantiers Canada-Québec (FCCQ) – Volets 1 et 2;
- Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ 1 et TECQ 2).

Bien qu'il soit classé dans cette catégorie, le programme de la TECQ est un programme de transfert. En effet, le calcul de la contribution gouvernementale est en fonction du nombre d'habitants et n'est pas en lien avec les projets soumis par la Ville, c'est-à-dire que ce n'est pas le nombre de projets qui détermine le montant de la subvention. Les subventions provenant des autres programmes sont souvent établies en fonction de l'admissibilité des projets, de certains types de travaux et de leurs coûts.

La distinction entre ces deux types de programmes et leurs particularités spécifiques sont importantes à connaître. Elles déterminent les aptitudes managériales attendues des gestionnaires en vue de maximiser les possibilités qu'offrent les subventions pour financer leurs projets, principalement au chapitre des programmes offerts à l'ensemble des municipalités. Les gestionnaires doivent être attentifs à l'existence de ces subventions et être proactifs dans le choix des projets prioritaires, réaliser les projets dans les délais prescrits et être constamment vigilants dans l'application des modalités encadrant les programmes de subventions afin que les projets et les coûts admissibles soient conformes à ceux autorisés. Toute subvention ou possibilité de subvention perdue se traduit pour la Ville par une mobilisation de fonds financiers propres qui auraient pu financer d'autres projets.

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre vérification avait pour objectif de s'assurer que les unités d'affaires entreprennent les démarches nécessaires, auprès des différents ordres gouvernementaux, pour bénéficier de toutes les subventions auxquelles la Ville a droit. À cette fin, nous avons examiné la gestion des demandes de subventions, la planification et la réalisation des projets subventionnés ainsi que les mécanismes de reddition de comptes instaurés concernant le suivi des programmes de subventions.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'examen détaillé des programmes d'aide gouvernementale actifs en 2010 dont les détails sont présentés à l'annexe 4.1, soit :

- l'entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025;
- le Programme d'infrastructures de loisirs (PIL);
- le Programme de soutien aux installations sportives et récréatives (PSISR);
- le Programme de renouvellement des conduites (PRECO);
- le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS).

La majorité des programmes sélectionnés financent des activités d'investissement, à l'exception de l'entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025, où une partie des fonds sert à financer des dépenses de fonctionnement dans le cadre du soutien à des organismes du milieu.

Ce sont principalement les activités d'immobilisations qui ont retenu notre attention au cours de l'examen de ces programmes. À cet effet, certains projets d'investissement ont été examinés de façon plus détaillée afin d'approfondir notre compréhension de la gestion de la subvention par l'unité administrative bénéficiaire et de la réalisation du projet subventionné. Ces projets sont les suivants :

- Entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025 :
  - Projet 1 : Place du Canada et square Dorchester (phase 2),
  - Projet 2 : Réaménagement des berges et infrastructures de l'entrée de l'île des Sœurs;
- PIL :
  - Projet 3 : Réfection complète de la piscine extérieure du parc L.-O.-Taillon,
  - Projet 4 : Réfection du parc Félix-Leclerc et des terrains sportifs et agrandissement du chalet;
- PSISR :
  - Projet 5 : Aréna Jacques-Lemaire,

- Projet 6 : Complexe sportif et communautaire Benny,
- Projet 7 : Parc Riverside (terrain et piste d'athlétisme).

Pour les deux autres programmes, nos travaux de vérification visaient à valider certains aspects particuliers de la gestion des programmes de subventions et des ententes les encadrant. Dans le cas du PRECO, l'accent a été mis sur l'examen de la planification et de la réalisation des travaux en vue de respecter les délais prescrits par le programme. Pour le programme FCIS, ce sont les aspects de reddition de comptes et de suivi des subventions obtenues qui ont fait l'objet de notre attention.

Nos travaux de vérification nous ont amenés à intervenir auprès des entités administratives suivantes :

- Direction générale;
- Service de l'eau;
- Service du développement et des opérations (SDO) :
  - Direction des sports,
  - Direction de l'administration;
- Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles :
  - Direction stratégies et transactions immobilières;
- Arrondissement de Mercier—Hochelaga-Maisonneuve;
- Arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce;
- Arrondissement de LaSalle;
- Arrondissement de Verdun.

Également, au cours de nos travaux, nous avons consulté la Direction de la comptabilité et du contrôle financier du Service des finances pour la validation du processus de traitement des réclamations.

### **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

Chacun des programmes retenus a été examiné selon les trois volets qui, selon nous, constituent en quelque sorte un cycle complet de gestion des subventions, soit :

- Volet – Gestion de la demande de subvention : ensemble des activités mises en œuvre par les unités d'affaires en vue de préparer et de transmettre la demande de subvention dans les délais demandés. Les bonnes pratiques de gestion de la demande de subvention s'exercent par le biais des activités suivantes :

- Détermination et priorisation du projet offrant le plus de potentiel d'admissibilité et bonne documentation de celui-ci,
- Transmission de la demande et de la documentation complète promptement dans les délais indiqués afin de profiter des subventions avant l'épuisement des fonds,
- Suivi régulier du statut de la demande de subvention jusqu'à son acceptation et conclusion par la suite d'une entente dès que la demande est officiellement acceptée;
- Volet – Planification et réalisation des projets subventionnés : ensemble des activités mises en œuvre par les unités d'affaires chargées de la planification, de la réalisation et du suivi des travaux afin de terminer le projet subventionné dans les délais prescrits et les coûts autorisés. Les bonnes pratiques de gestion dans ce volet se traduisent par le biais des activités suivantes :
  - Planification de la réalisation du projet dans les délais prévus par le programme en tenant compte des processus décisionnels internes et des exigences légales,
  - Suivi proactif de la réalisation des projets subventionnés en fonction des travaux, des coûts autorisés et des délais d'admissibilité des travaux;
- Volet – Reddition de comptes en fonction du programme de subvention : ensemble de la documentation et des activités qui concourent à une reddition de comptes conforme aux modalités des ententes encadrant les programmes de subventions ainsi qu'aux pratiques internes de gestion. Cette mesure se traduit par l'existence des activités et des processus suivants :
  - Mécanismes pour s'assurer du respect des conditions et des obligations prévues aux protocoles conclus,
  - Reddition de comptes périodique afin d'informer les autorités municipales de la situation des programmes de subventions en vigueur et de l'évolution des projets subventionnés,
  - Suivi de la progression des subventions acquises effectivement par rapport à celles anticipées.

### 3.1. ENCADREMENT CORPORATIF

#### 3.1.A. Contexte et constatations

Les bonnes pratiques de gestion énoncées précédemment dans les trois volets pourraient être soutenues par une politique de gestion des subventions qui préciserait notamment les champs d'application, les énoncés de principes et les rôles et responsabilités des intervenants.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, dans la plupart des unités d'affaires consultées, et ce, pour les programmes<sup>1</sup> et les projets examinés, il n'existe pas de processus formel, structuré et organisé qui obéit à un encadrement corporatif visant à uniformiser, par le biais de politiques et de procédures, la gestion des subventions.**

L'absence d'un tel processus d'encadrement soutenu par une politique de gestion des subventions a pour conséquences que :

- la documentation relative à chacun des programmes n'est pas diffusée formellement au sein de l'organisme en vue de partager les éléments clés relatifs, d'une part, aux programmes auxquels la Ville fait appel et, d'autre part, à leur administration, tels que :
  - l'objet du programme,
  - les engagements de la Ville,
  - les critères d'admissibilité des projets,
  - les dépenses non admissibles,
  - les modalités de versements de l'aide financière,
  - la reddition de comptes,
  - les communications publiques,
  - la durée d'application du protocole d'entente ou du programme;
- les responsabilités sectorielles par rapport à l'administration de la subvention ne sont pas claires, c'est-à-dire :
  - qui est responsable de la gestion et de l'application des modalités du protocole d'entente?
  - qui est responsable du suivi des obligations contractuelles et de la conformité des coûts admissibles?

**CONSTATATION**

**Conséquemment, chaque direction ou unité d'affaires a ses propres pratiques opératoires au chapitre de la gestion des subventions.**

De façon générale, cette diversité des différentes « pratiques de gestion » a engendré les éléments suivants :

- L'information tant financière qu'opérationnelle est dans certains cas inexacte ou différente d'une unité administrative à une autre :

---

<sup>1</sup> Une description des programmes est présentée à l'annexe 4.1

- Renseignements incomplets et différents dans le fichier inventoriant les demandes d'aide dans le cadre des programmes de subventions liés aux installations sportives et récréatives,
- Erreurs entre les montants inscrits dans les fiches de projets et les montants figurant dans le fichier de suivi de l'utilisation des subventions dans le cadre de l'entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025;
- L'application et le respect des modalités des protocoles laissent place à une interprétation personnelle et non à une interprétation corporative (officielle) et reconnue principalement au chapitre des coûts et des travaux admissibles, où nous avons constaté que les personnes chargées de suivre la réalisation des projets subventionnés n'ont pas vu ou lu le protocole d'entente qui encadre ces projets :
  - Cas du projet du parc Riverside où le protocole a été envoyé à la chargée de projet la veille de notre rencontre alors que le projet était déjà terminé,
  - Cas du projet de l'aréna Jacques-Lemaire où le chargé de projet n'avait jamais consulté ou pris connaissance du protocole d'entente encadrant le projet.

#### **CONSTATATION**

**Cependant, dans le cadre de l'entente de 140 M\$ relative au plan d'action Imaginer – Réaliser Montréal 2025, nous avons constaté l'existence d'un guide préparé spécifiquement par le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP) en 2009 afin d'informer, de soutenir et de guider pas à pas tous les intervenants (responsables, gestionnaires ou exécutants) dans les projets financés par ce protocole. Ce guide, devenu une directive administrative de la Direction générale, a été distribué à tous les chargés de projet financés par l'entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025.**

À titre d'information, ce guide présente la démarche administrative pour inscrire un projet à la programmation, les critères d'admissibilité d'un projet et des dépenses, le processus décisionnel d'approbation et la documentation le soutenant, les principaux rapports et leur calendrier de production pour la reddition de comptes. Ce guide indique nommément les personnes-ressources qui ont à intervenir à chacune des étapes de l'évolution du projet. Il est accompagné formellement d'une copie du protocole d'entente que la Ville a signé avec le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Cette pratique, à nos yeux, constitue une bonne pratique de gestion, car elle assure un mode opératoire organisé, structuré et cohérent. Elle diminue les risques inhérents aux interprétations

erronées et aux omissions, car elle explicite le processus décisionnel et, par conséquent, les responsabilités de chacun des intervenants dans le processus de traitement et de gestion de la demande de subvention.

L'existence de ce type de guide devrait être élargie à l'ensemble des unités d'affaires faisant appel aux programmes de subventions afin de pallier les lacunes observées au chapitre du partage des responsabilités, de l'exactitude des renseignements financiers et opérationnels et de l'application des modalités des programmes.

### **3.1.B. Recommandations**

**En vue d'assurer un encadrement uniforme et corporatif de la gestion des subventions et de leur protocole d'entente, nous recommandons à la Direction générale de se doter d'une politique de gestion des subventions appuyée par des directives et des procédures. Cette politique viendrait préciser, entre autres, les aspects suivants :**

- **Champs d'application;**
- **Définitions;**
- **Énoncés de principes;**
- **Rôles et responsabilités;**
- **Processus de traitements.**

**Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que l'ensemble des directions responsables de la gestion des programmes de subventions ou des protocoles d'ententes spécifiques qui impliquent plusieurs intervenants produit et diffuse un guide interne pour la gestion de ces programmes et protocoles en vue d'encadrer les subventions administrées.**

### **3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« En collaboration avec les autres unités concernées, proposer à l'administration municipale les politiques ou encadrement qui seront requis pour la gestion des programmes de subventions que la Ville reçoit des autres ordres gouvernementaux.*

*L'encadrement clarifiera, entre autres, le rôle des unités assumant une responsabilité de leader et de gestion des programmes de subventions ainsi que la diffusion des guides sectoriels appropriés aux subventions administrées. » (Échéancier prévu : février 2012)*

*« Les actions correctrices concernant les guides de gestion sont prises en compte dans le plan d'action précédent. » (Échéancier prévu : février 2012)*

### 3.2. ENTENTE IMAGINER – RÉALISER MONTRÉAL 2025

#### 3.2.A. Contexte et constatations

Il s'agit d'un protocole d'entente d'un montant de 140 M\$ couvrant la période de 2008 à 2012 et spécifique à la Ville. Cette aide couvre les dépenses des projets d'investissement ainsi que les dépenses de fonctionnement des organismes du milieu soutenus par la Ville. Les projets doivent s'inscrire principalement dans les cinq axes<sup>2</sup> de la stratégie Imaginer – Réaliser Montréal 2025. À l'origine, ce protocole était administré par le SMVTP, mais à la suite d'une réorganisation en 2010, la responsabilité est maintenant partagée entre la Direction générale associée – développement et opérations et la Direction de l'administration du SDO. Les projets approuvés par le conseil municipal de la Ville et, s'il y a lieu, par le conseil d'agglomération, sont inscrits dans une programmation globale que la Ville soumet au MAMROT continuellement tout au long de la durée de l'entente. Cette programmation est acceptée à la suite de validations, d'échanges et de discussions. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des subventions anticipées soutenant différents projets relatifs aux PTI ainsi qu'aux interventions en ce qui a trait aux dépenses de fonctionnement, et ce, pour les cinq années de la durée du protocole.

**Tableau 1 – Protocole d'entente de 140 M\$ – Prévisions de l'utilisation des subventions**  
(en milliers de dollars)

	Subventions prévues	Réal			Prévisions	
		2008	2009	2010	2011	2012
<b>Budget de fonctionnement</b>						
Projets d'agglomération	19 567,7	0,0	0,0	5 218,5	7 206,8	7 142,4
Projets corporatifs	53 253,3	1 200,0	7 440,9	9 246,6	24 092,8	11 273,0
<b>Total</b>	<b>72 821,0</b>	<b>1 200,0</b>	<b>7 440,9</b>	<b>14 465,1</b>	<b>31 299,6</b>	<b>18 415,4</b>
<b>Budget PTI</b>						
Projets PTI – agglomération	72 713,9	575,7	4 130,9	7 952,5	35 106,2	24 948,6
Projets PTI – corporatif	18 404,6	3 170,6	7 846,7	1 347,8	6 039,5	0,0
<b>Total</b>	<b>91 118,5</b>	<b>3 746,3</b>	<b>11 977,6</b>	<b>9 300,3</b>	<b>41 145,7</b>	<b>24 948,6</b>
<b>Grand total</b>	<b>163 939,5</b>	<b>4 946,3</b>	<b>19 418,5</b>	<b>23 765,4</b>	<b>72 445,3</b>	<b>43 364,0</b>
<b>Fonds accordé</b>	<b>140 000,0</b>					
<b>Écart</b>	<b>(23 939,5)</b>					

Source : Direction de l'administration, Service du développement et des opérations, rapport au 31 décembre 2010.

Le risque, dans ce type d'entente, provient principalement de la non-réalisation des projets d'investissement inscrits dans la programmation à l'intérieur des délais prescrits par le protocole

<sup>2</sup> Axe 1 : Ville de savoir.  
Axe 2 : Métropole culturelle.  
Axe 3 : Milieu de vie exceptionnel.  
Axe 4 : Infrastructures performantes.  
Axe 5 : Rayonnement international.

d'entente, soit le 31 décembre 2012. Dans une telle situation, la Ville devra assumer elle-même les coûts de réalisation des projets qui auront excédé cette date.

Volet – Planification et réalisation des projets subventionnés

En ce qui a trait à la planification des projets, l'examen détaillé des activités des deux projets retenus, comme l'indique le tableau 2 ci-dessous, ainsi que de la documentation qui les soutient (échancier de réalisation, PTI et décomptes progressifs), nous permet de faire les commentaires suivants :

**Tableau 2 – Protocole d'entente de 140 M\$ – Prévisions de l'utilisation des subventions des projets examinés**  
*(en milliers de dollars)*

	Prévu	Réel			Prévisions		
		À ce jour	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Budget PTI</b>							
Réaménagement des berges et infrastructures de l'île des Sœurs	10 928,0	6 702,5	3 170,6	2 496,4	1 035,5	4 225,5	
Place du Canada et square Dorchester	13 018,2	220,2			220,2	6 398,0	6 400,0

Source : Direction de l'administration, Service du développement et des opérations, rapport au 31 décembre 2010.

- Le projet de réaménagement des berges et des infrastructures de l'île des Sœurs, géré par l'arrondissement de Verdun, présente les éléments suivants :
  - Un degré d'utilisation de la subvention au 31 décembre 2010 de 61 %,
  - En tenant compte de la planification prévue, les travaux devraient être terminés en 2011 avant la date d'échéance du protocole (2012) et la subvention devrait être utilisée à 100 %;
- Le projet de la place du Canada et du square Dorchester, dont les interventions d'envergure sont planifiées en quatre phases réparties entre 2011 et 2012 pour les phases 1 et 2 et 2013 pour les phases 3 et 4, présente les éléments suivants :
  - Un degré d'utilisation de la subvention au 31 décembre 2010 de 1,7 %,
  - En tenant compte de la planification prévue en 2011 et 2012 des phases 1 et 2 et de la date d'échéance du protocole (2012), une gestion serrée est nécessaire au chapitre de leur réalisation afin que la subvention prévue soit utilisée à 100 %.

Comme l'indique le tableau 3, en date du 31 décembre 2010, le fonds de 140 M\$ soutient 11 projets en cours de réalisation (sept d'agglomération et quatre corporatifs), totalisant un montant de 91,118 M\$ en subventions. De plus, 12 projets sont en attente d'une planification et constituent une réserve. Advenant le cas où la réalisation effective d'un projet est décalée au-

delà de 2012, ce projet devrait être remplacé par la planification d'un projet en attente, de façon à avoir utilisé 100 % des montants de subventions anticipées à la fin de 2012.

**Tableau 3 – Protocole d'entente de 140 M\$ – Prévisions de l'utilisation des subventions**  
(en milliers de dollars)

	Subv. PTI Investiss.	Réal				Prévisions	
		À ce jour	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Budget PTI – agglomération</b>							
Revitalisation – boulevard Saint-Laurent							
Mise en valeur – secteur Concordia	2 512,2	2 512,2	575,7	1 171,9	764,6		
Réaménagement – secteur du Musée des beaux-arts	3 660,8	52,8			52,8	3 608,0	
Réhabilitation – secteur Chaboillez							
Réhabilitation et réaménagement – Quartier de la santé de l'Université de Montréal							
Réaménagement – secteur Sherbrooke-Est							
Réhabilitation – Quartier Griffintown							
Havre de Montréal – autoroute Bonaventure, phase 1	32 771,7	1 281,1		1 053,7	227,4	12 942,0	18 548,6
Technoparc de Montréal et réhab. – secteur ruisseau Bertrand							
Signalisation dynamique – Vieux-Montréal et Quartier des spectacles							
Place d'Armes	15 453,0	8 592,8		1 905,3	6 687,5	6 860,2	
Place du Canada et square Dorchester (phase 2)	13 018,2	220,2			220,2	6 398,0	6 400,0
Square Cabot – aménagement du domaine public	655,0					655,0	
Quartier chinois – aménagement du domaine public	4 643,0					4 643,0	
<b>Sout-total</b>	<b>72 713,9</b>	<b>12 659,1</b>	<b>575,7</b>	<b>4 130,9</b>	<b>7 952,5</b>	<b>35 106,2</b>	<b>24 948,6</b>
<b>Budget PTI – corporatif</b>							
Réaménagement des berges et des infrastructures de l'île des Sœurs	10 928,0	6 702,5	3 170,6	2 496,4	1 035,5	4 225,5	
Réhabilitation – cour de triage Outremont							
Réhabilitation et réaménagement – Quartier de la santé Glen							
Réaménagement – secteur carrière Francon et site Contrecoeur							
Revitalisation – secteur Saint-Viateur Est	1 972,1	658,1		658,1		1 314,0	
Réaménagement – secteur Saint-Jacques et Upper Lachine							
Revitalisation – secteur l'Acadie-Chabanel	5 004,5	5 004,5		4 692,2	312,3		
Réaménagement – Carrière Saint-Michel							
Lachine Est – revitalisation et infrastructures	500,0					500,0	
<b>Sous-total</b>	<b>18 404,6</b>	<b>12 365,1</b>	<b>3 170,6</b>	<b>7 846,7</b>	<b>1 347,8</b>	<b>6 039,5</b>	
<b>Total du budget PTI</b>	<b>91 118,5</b>	<b>25 024,2</b>	<b>3 746,3</b>	<b>11 977,6</b>	<b>9 300,3</b>	<b>41 145,7</b>	<b>24 948,6</b>

Source : Direction de l'administration, Service du développement et des opérations, rapport au 31 décembre 2010.

À notre avis, l'année 2011 est cruciale en ce qui a trait à la gestion de projets, car un montant global de 41,2 M\$ des subventions anticipées devrait se réaliser en 2011. Deux projets d'envergure se démarquent dans la planification de 2011 et 2012, soit le projet du Havre de Montréal, totalisant des subventions anticipées de 12,9 M\$ en 2011 et de 18,5 M\$ en 2012, et le projet de la place du Canada, où environ 6,4 M\$ sont envisagés annuellement en 2011 et 2012.

L'analyse de la situation actuelle par rapport à la situation prévisionnelle, comme l'illustre le tableau 4 ci-dessous, indique que, si tous les projets inscrits actuellement à la programmation se

réalisent tels qu'ils sont prévus à la fin de 2012, le taux d'utilisation des subventions serait de 100 %.

**Tableau 4 – Protocole d'entente de 140 M\$ – Prévisions de l'utilisation des subventions**  
(en milliers de dollars)

	Réal À ce jour	Prévu	Réal			Prévisions	
			2008	2009	2010	2011	2012
<b>Budget PTI</b>							
Projets PTI – agglomération	12 659,1	72 713,9	575,7	4 130,9	7 952,5	35 106,2	24 948,6
Projets PTI – corporatif	12 365,1	18 404,6	3 170,6	7 846,7	1 347,8	6 039,5	0,0
<b>Total</b>	<b>25 024,2</b>	<b>91 118,5</b>	<b>3 746,3</b>	<b>11 977,6</b>	<b>9 300,3</b>	<b>41 145,7</b>	<b>24 948,6</b>
Subventions accordées		91 118,5					

Source : Direction de l'administration, Service du développement et des opérations, rapport au 31 décembre 2010.

Situation actuelle					
% d'utilisation - subventions	4%	13%	10%	45%	27%
Cumulatif		17%	27%	73%	100%

#### CONSTATATION

Cependant, le risque de ne pas atteindre ce taux d'utilisation de 100 % est très important, car son atteinte est fonction de la réalisation effective des deux projets d'envergure (Havre de Montréal et place du Canada) qui, à eux deux, contribuent à 47 %, en 2011, de la réalisation du 41,1 M\$ et à 100 % de la réalisation du 24,9 M\$ en 2012. Le risque est d'autant plus difficile à gérer puisque ces deux projets présentent :

- une programmation qui s'étale sur deux années consécutives de fin de protocole (2011 et 2012);
- une marge de manœuvre nulle comparativement aux autres projets programmés en 2011 et qui offrent la possibilité de s'étendre jusqu'en 2012;
- un cheminement critique par rapport à l'utilisation de la subvention qui ne permet ou ne tolère aucun retard.

À notre avis, une telle situation nécessite une gestion serrée au chapitre de la réalisation des travaux, car si des retards surviennent, la Ville n'aurait d'autre choix que de puiser dans sa réserve de projets afin de se prévaloir de la totalité de la subvention anticipée.

#### 3.2.B. Recommandations

Considérant que le fonds de 140 M\$ doit être utilisé à 100 % à la fin de sa durée, nous recommandons à la Direction générale associée – Développement et opérations de s'assurer que des mesures rigoureuses de suivi des projets d'investissement inscrits à l'entente Imaginer – Réaliser Montréal 2025 sont mises en place par les unités

responsables pour que la programmation prévue en 2011 et 2012 se réalise effectivement et que le taux annuel d'utilisation prévu de la subvention soit atteint.

### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La directrice générale associée a fait parvenir, le 11 février dernier, une note à tous les gestionnaires responsables de projets liés à l'entente de 140 M\$ avec le MAMROT, les invitant à être vigilants afin que les prévisions de dépenses pour les deux prochaines années (2011 et 2012) soient atteintes. La Direction de l'administration du SDO a la tâche d'assurer un suivi en compilant les prévisions reçues au mois de février de chaque année. » (**Échéancier prévu : février 2011 et 2012**)

#### Volet – Reddition de comptes

Le guide produit en 2009 par le SMVTP établit clairement le processus de reddition de comptes, de production de rapports trimestriels et de rapport annuel vérifié (dates de tombée, unités administratives responsables, dates de transmission des rapports formels, etc.). Le tableau 5 ci-dessous présente le calendrier des rapports.

**Tableau 5 – Protocole d'entente de 140 M\$ – Calendrier de la reddition de comptes**

Reddition de comptes				
Calendrier des rapports				
Rapports trimestriels				
	Responsables de projets	Bureau du DGA	DAFA	Bureau du DGA
<b>Date de fermeture des données</b>	Remise des fiches de projets au plus tard le :	Compilation des fiches et tableau récapitulatif	Production de l'état des dépenses liées au Protocole	Envoi du rapport au MAMROT et au DG
<b>31 mars</b>	10 avril	10 au 20 avril	15 au 20 avril	Dès le 21 avril
<b>31 mai</b>	10 juin	10 au 24 juin	15 au 24 juin	Dès le 25 juin
<b>31 août</b>	10 septembre	10 au 20 septembre	15 au 20 septembre	Dès le 21 septembre
Rapport annuel vérifié				
	Organismes externes	Vérificateur de la Ville	Bureau du DGA DAFA	DG Bureau du DGA
<b>Date de fermeture des données</b>	Remise des états annuels vérifiés et du rapport vérifié des dépenses et des revenus liés au projet au plus tard le :	Production du rapport annuel	Validation du rapport du vérificateur	Envoi du rapport annuel vérifié au MAMROT et aux collaborateurs
<b>31 décembre</b>	10 février	Du 15 février au 30 mars	Du 20 février au 25 mars	Avant le 31 mars

Nous avons examiné les rapports trimestriels de 2009 et 2010 ainsi que les fiches de quelques projets. Selon la procédure mise en place, il incombe aux chargés de projet de faire la mise à jour de leur projet et de signaler les renseignements pertinents comme le lancement d'un appel d'offres, l'octroi et le montant d'un contrat, etc. Par la suite, une mise à jour est faite principalement en ce qui a trait aux montants dépensés pour chacun des projets inscrits à la programmation. Également, de nouveaux projets sont ajoutés à la programmation et des dérogations sont demandées s'il y a lieu. Ce fichier intégrant les fiches de projets est par la suite transmis trimestriellement au MAMROT.

**CONSTATATION**

**L'examen du rapport transmis au MAMROT, concernant le versement de la subvention selon l'échéancier prévu au protocole d'entente, documente bien les dépenses liées aux projets réalisés et rappelle la conformité des actions de la Ville par rapport à ses obligations et au respect de dépenses non admissibles.**

**CONSTATATION**

**Ce rapport est accompagné du fichier de suivi des prévisions de l'utilisation de la subvention, qui indique l'ensemble des projets (fonctionnement et immobilisations) qui ont bénéficié du fonds de 140 M\$, le montant de la subvention alloué à chaque projet et le total de la subvention utilisé à ce jour.**

En date du 31 décembre 2010, le taux d'utilisation des subventions atteint est de 34 % (soit 48 130 200 \$/140 000 000 \$). Considérant l'inscription de projets supérieurs au montant de 140 M\$, le pourcentage d'utilisation des subventions anticipées tant au chapitre du fonctionnement que des immobilisations serait, vers la fin de 2012, de 117 %. La marge de manœuvre de 17 % est principalement donnée par cette « surplanification » des projets d'environ 23 939 500 \$.

**Tableau 6 – Protocole d'entente de 140 M\$ – Prévisions de l'utilisation des subventions**  
(en milliers de dollars)

	Réal À ce jour	Prévu	Réal			Prévisions	
			2008	2009	2010	2011	2012
<b>Budget de fonctionnement</b>							
Projets d'agglomération	5 218,5	19 567,7			5 218,5	7 206,8	7 142,4
Projets corporatifs	17 887,5	53 253,3	1 200,0	7 440,9	9 246,6	24 092,8	11 273,0
<b>Total</b>	<b>23 106,0</b>	<b>72 821,0</b>	<b>1 200,0</b>	<b>7 440,9</b>	<b>14 465,1</b>	<b>31 299,6</b>	<b>18 415,4</b>
<b>Budget PTI</b>							
Projets PTI – agglomération	12 659,1	72 713,9	575,7	4 130,9	7 952,5	35 106,2	24 948,6
Projets PTI – corporatif	12 365,1	18 404,6	3 170,6	7 846,7	1 347,8	6 039,5	
<b>Total</b>	<b>25 024,2</b>	<b>91 118,5</b>	<b>3 746,3</b>	<b>11 977,6</b>	<b>9 300,3</b>	<b>41 145,7</b>	<b>24 948,6</b>
<b>Total fonds</b>	<b>48 130,2</b>	<b>163 939,5</b>	<b>4 946,3</b>	<b>19 418,5</b>	<b>23 765,4</b>	<b>72 445,3</b>	<b>43 364,0</b>

Subventions accordées	140 000,0
Écart	(23 939,5) -17%

Source : Direction de l'administration, Service du développement et des opérations, rapport au 31 décembre 2010.

Situation actuelle					
% d'utilisation - subventions	4%	14%	17%	52%	31%
Cumulatif		17%	34%	86%	117%

### CONSTATATION

La Direction de l'administration produit également un rapport faisant état du suivi des remboursements reçus par rapport à ce qui était prévu au protocole (échancier de remboursements).

### 3.3. PROGRAMMES DE SUBVENTIONS LIÉS AUX INFRASTRUCTURES SPORTIVES ET RÉCRÉATIVES

Il s'agit de deux programmes d'aide, soit le PIL et le PSISR. Comme ces programmes ont des similitudes sur les plans du processus de traitement de la demande de subvention (voir l'annexe 4.2), du processus de gestion des projets subventionnés (voir l'annexe 4.3) et de la reddition de comptes, nous les traiterons donc dans la même section et formulerons des recommandations communes à la fin de la section. Cependant, lorsque cela s'avère nécessaire, nous indiquerons leurs différences et, s'il y a lieu, nous formulerons des recommandations qui leur sont spécifiques.

Le PIL est un programme dit « ouvert » à l'ensemble des municipalités du Québec ainsi qu'aux organismes du milieu dont les projets sont appuyés par la Ville (p. ex. Tennis Canada). Étant donné son caractère « ouvert », il n'y a pas d'enveloppe réservée à la Ville. Ce programme a été lancé au mois d'août 2009 et s'est terminé le 31 décembre 2010. Cette courte période fait que les fonds alloués à ce programme se sont vite épuisés. Le gouvernement a alors redirigé les demandes vers d'autres programmes de subventions comme le FCCQ. L'aide couvre

principalement les projets d'investissement dans les infrastructures de loisirs. La date d'échéance du PIL a été par la suite prolongée au 31 octobre 2011.

Le PSISR est lui aussi ouvert à l'ensemble des municipalités du Québec, aux organismes du milieu dont les projets sont appuyés par la Ville ainsi qu'aux organismes scolaires. Il a été lancé au mois d'août 2006 et se termine le 31 mars 2012, date à laquelle les travaux admissibles doivent être terminés. Il couvre donc une période d'environ six ans et huit mois. L'aide couvre principalement les projets d'investissement dans les infrastructures facilitant la pratique des activités physiques et sportives.

C'est principalement la Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive relevant de la Direction des sports du SDO ainsi que les arrondissements qui font appel à ces deux programmes en soumettant des demandes aux deux ministères responsables, soit le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et le MAMROT.

Le tableau 7 ci-dessous indique le nombre de projets soumis par la Ville aux deux ministères (MELS et MAMROT) dans le cadre du PIL et du PSISR, l'estimation totale des coûts de réalisation des projets ainsi que le montant total de l'aide demandée et celle accordée.

**Tableau 7 – Projets proposés et acceptés dans le PIL et le PSISR**

Requérant	N <sup>bre</sup> de projets proposés	Coût estimé des projets	Montant demandé MELS/MAMROT	N <sup>bre</sup> de projets acceptés	Montant obtenu MELS/MAMROT
<b>PIL</b>					
Arrondissements	8	37 175 710 \$	25 858 689 \$	7	8 300 000 \$
Central (Direction des sports)	2	4 220 705 \$	2 813 804 \$	2	2 813 804 \$
<b>Sous-total</b>	<b>10</b>	<b>41 396 415 \$</b>	<b>28 672 493 \$</b>	<b>9</b>	<b>11 113 804 \$</b>
<b>PSISR</b>					
Arrondissements	46	151 048 135 \$	82 960 793 \$	16	19 526 380 \$
Central (Direction des sports)	18	112 633 608 \$	100 806 112 \$	6	15 539 873 \$
<b>Sous-total</b>	<b>64</b>	<b>263 681 743 \$</b>	<b>183 766 905 \$</b>	<b>22</b>	<b>35 066 253 \$</b>
<b>Ensemble des programmes administrés</b>					
Arrondissements	54	188 223 845 \$	108 819 482 \$	23	27 826 380 \$
Central (Direction des sports)	20	116 854 313 \$	103 619 916 \$	8	18 353 677 \$
<b>Total – Ville de Montréal</b>	<b>74</b>	<b>305 078 158 \$</b>	<b>212 439 398 \$</b>	<b>31</b>	<b>46 180 057 \$</b>

Source : Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive, décembre 2010.

De façon détaillée, dans le cadre du PIL, 10 demandes de subventions ont été soumises soit par les arrondissements (huit projets) et par la Direction des sports<sup>3</sup> (deux projets), et neuf demandes ont été acceptées, soit sept pour les arrondissements et deux pour la Direction des sports. Pour le PSISR, sur 64 demandes qui ont été acheminées, soit 46 par les

<sup>3</sup> Les projets ont été soumis anciennement par le Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (SDCQMVDE).

arrondissements et 18 par la Direction des sports, 22 demandes ont été acceptées, soit 16 pour les arrondissements et 6 pour la Direction des sports. Au total, la Ville a soumis des demandes d'aide pour 74 projets totalisant un montant de subventions anticipées de 212 439 398 \$ et a obtenu un montant total de 46 180 057 \$ pour 31 demandes acceptées. En date du mois de décembre 2010, 43 demandes sont en attente d'une décision des ministères concernés.

### 3.3.1. VOLET – GESTION DE LA DEMANDE DE SUBVENTION

#### 3.3.1.A. Contexte et constatations

Pour les deux programmes, les demandes d'aide sont soumises soit par les arrondissements, soit par l'unité centrale représentée par la Direction des sports. Quand les demandes émanent des arrondissements, il est nécessaire que celles-ci soient appuyées par une résolution du conseil d'arrondissement et documentées par l'arrondissement lui-même. Toutes les demandes, autant celles qui émanent de la Direction des sports que celles provenant des arrondissements, requièrent par la suite une résolution d'appui du conseil municipal comme l'exigent les ministères.

Au cours de notre intervention, nous avons constaté les faits décrits ci-après concernant le partage des responsabilités.

C'est au sein de l'unité organisationnelle requérante (Direction des sports ou arrondissement) que se fait la préparation de la demande. C'est également à ce stade que l'on s'assure que toute la documentation demandée (résolutions, montage financier, tableau des coûts, signature du requérant, etc.) est disponible, que la demande est transmise et que le contact est établi avec le ministère pour répondre, au besoin, à toute demande de renseignements additionnels. C'est également avec le requérant que le ministère signera l'entente d'aide accordée.

#### **CONSTATATION**

**Bien qu'agissant pour certaines demandes à titre de requérante, la Division des orientations, équipements, évènements et pratique sportive (Direction des sports) assume un rôle de vigie concernant les programmes d'aide en cours ou qui peuvent être lancés. Ce rôle de vigie permet à cette division de conseiller le SDO et d'orienter les demandes de façon globale. Cependant, ce rôle n'est appuyé ni par un processus formel de traitement des demandes ni par un guide visant à encadrer la gestion des demandes de subventions et des protocoles d'entente qui en résultent.**

#### **CONSTATATION**

**La Division des orientations, équipements, évènements et pratique sportive (Direction des sports) est présente au moment du lancement du projet par le biais de la documentation de la résolution d'appui au projet. Par la suite, son rôle se limite à inventorier les projets soumis et à colliger, à son initiative, des renseignements en vue de mettre à jour son fichier interne. Les arrondissements ne lui sont pas redevables pour fournir de l'information opérationnelle sur une base régulière. C'est principalement pour cet état de fait que ce rapport interne est incomplet.**

Mis à jour périodiquement avec des renseignements additionnels, ce fichier pourrait devenir le tableau de bord du SDO.

Au moment du lancement du PSISR en 2006, certaines demandes qui émanaient des arrondissements pouvaient bénéficier également d'un programme additionnel, soit le fonds de soutien aux installations sportives municipales créé par la Ville. À cet effet, le SDO a produit un guide pour aider les arrondissements à présenter et à documenter leur demande. Ce guide, mis à jour annuellement, s'inspire principalement des modalités et des directives gouvernementales retrouvées au PSISR.

Entre 2007 et 2009, certaines résolutions d'appui aux projets conféraient au Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (SDCQMVDE) un mandat de coordination entre les unités centrales, les arrondissements et les ministères.

#### **3.3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction générale de confirmer le rôle de la Direction des sports dans la gestion des programmes de subventions liés aux équipements sportifs et récréatifs pour qu'un leadership soit assuré pour l'ensemble des demandes de subventions transmises aux ministères concernés.**

#### **3.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Les actions correctrices seront prises en compte dans l'encadrement prévu à la section 3.1 du rapport de vérification de la Direction optimisation des ressources et conformité réglementaire daté du 25 février 2011 sur le rôle des unités responsables de la gestion des programmes de subventions. » (Échéancier prévu : février 2012)*

### 3.3.1.1. DÉLAI DE TRANSMISSION DES DEMANDES

#### 3.3.1.1.A. Contexte et constatations

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons également analysé les délais écoulés entre le lancement des programmes et l'autorisation officielle par le ministère concerné. À ce sujet, nous traiterons distinctement les deux programmes.

Le PIL est caractérisé par une courte période entre la date de son lancement (août 2009) et la date butoir de la fin des travaux des projets autorisés (31 décembre 2010), soit environ 17 mois. Nous présentons ci-dessous quelques indicateurs opérationnels qui nous permettent de comprendre facilement les contraintes liées à la gestion de ce programme soit :

- Délai moyen de transmission de la demande (10 projets) : 6 mois, soit vers le mois de février 2010;
- Délai moyen de l'obtention de l'autorisation officielle du ministère : 4,7 mois après la réception de la demande par le ministère, soit vers le mois de juillet 2010;
- Lancement des appels d'offres pour la réalisation des projets : entre les mois d'août et septembre 2010;
- Octroi des contrats pour la réalisation des travaux : vers la fin du mois d'août 2010.

Nous constatons qu'un délai de 6 mois combiné au délai de 4,7 mois avant l'obtention de l'autorisation officielle ne laissait pas beaucoup de temps pour le lancement des appels d'offres et la réalisation des travaux.

En supposant que l'échéance initiale du programme soit maintenue au 31 décembre 2010, il était prévisible dès l'été 2010 que la Ville ne pourrait récupérer les subventions accordées étant donné le court délai pour réaliser les travaux.

En ce qui concerne le PSISR, il a été lancé au mois d'août 2006 et se termine le 31 mars 2012, qui est la date butoir de la fin des travaux des projets autorisés. Nous présentons ci-dessous quelques indicateurs opérationnels relatifs aux projets soumis par la Ville, aux projets autorisés et aux projets en attente.

En date du 31 décembre 2010, comme l'indique le tableau 8 ci-dessous, sur 64 demandes transmises aux deux ministères, dont 46 provenaient des arrondissements et 18 de la Direction des sports, 22 projets ont été autorisés et 42 projets sont en attente d'une réponse.

Tableau 8 – Projets proposés et acceptés au PSISR

Requérant	N <sup>bre</sup> de projets soumis	N <sup>bre</sup> de projets autorisés	N <sup>bre</sup> de projets en attente
<b>PSISR – MELS</b>			
Arrondissements	43	15	28
Central (Direction des sports)	2	2	0
<b>Sous-total</b>	<b>45</b>	<b>17</b>	<b>28</b>
<b>PSISR – MELS et MAMROT</b>			
Arrondissements	3	1	2
Central (Direction des sports)	16	4	12
<b>Sous-total</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>14</b>
<b>Ensemble des bailleurs</b>			
Arrondissements	46	16	30
Central (Direction des sports)	18	6	12
<b>Total – Ville de Montréal</b>	<b>64</b>	<b>22</b>	<b>42</b>

Source : Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive.

Le tableau 9 présente les délais de transmission des demandes et des réponses obtenues des ministères. Le PSISR a été annoncé au mois d'août 2006 et ce n'est qu'après 5 à 10 mois que les premières demandes ont été transmises par la Ville, soit dans le premier semestre de 2007. Par la suite, des demandes ont été soumises chaque année jusqu'en 2010.

Tableau 9 – PSISR – Analyse des délais

Date de correspondance	Délai de transmission <sup>1</sup>	Requérant	N <sup>bre</sup> de projets transmis	N <sup>bre</sup> de projets autorisés	Délai moyen autorisation de principe <sup>2</sup>	Délai moyen autorisation finale <sup>2</sup>
<b>PSISR</b>						
2007-01	5 mois	Arrondissements	10	9	7 mois	13-16 mois
2007-06	10 mois	Arrondissements	5	2	13 mois	24 mois
2008-04	20 mois	Arrondissements	21	4	16 mois	3-15 mois
2010-03	42 mois	Arrondissements	10	1	n.d.	1 mois
<b>Sous-total</b>			<b>46</b>	<b>16</b>		
2007-01	5 mois	Central (Direction des sports)	2	2	15 mois	23 mois
2009-04	32 mois	Central (Direction des sports)	15	4	6-10 mois	9-18 mois
2010-03	42 mois	Central (Direction des sports)	1			
<b>Sous-total</b>			<b>18</b>	<b>6</b>		
<b>Total – Ville de Montréal</b>			<b>64</b>	<b>22</b>		

Source : Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive.

<sup>1</sup> Par rapport à la date de lancement du programme.

<sup>2</sup> Par rapport à la date de transmission de la demande.

Pour les premières demandes, les autorisations de principe ont été communiquées à la Ville dans un délai moyen de 7 mois après la réception de la demande, et les autorisations finales, entre 13 et 16 mois par rapport à la date de transmission de la demande. Il faut signaler que l'autorisation de principe confirme l'admissibilité du projet au programme d'aide ainsi que le montant de l'aide. Généralement, selon les renseignements obtenus, l'autorisation de principe permet à la Ville ou au requérant d'entreprendre la planification effective du projet (appels d'offres d'ingénierie en vue de compléter de façon plus précise dans certains cas les estimations

des coûts). L'autorisation finale, quant à elle, vient confirmer la conformité ainsi que l'étendue des travaux et permet d'aller en appel d'offres pour la réalisation des travaux. Selon les protocoles signés, la confirmation finale s'annule si le projet n'est pas amorcé six mois après sa réception.

#### **CONSTATATION**

**Pour ces deux programmes de subventions, nous sommes d'avis que les délais de transmission des demandes aux ministères concernés étaient longs (PIL – 6 mois et PSISR – de 5 à 10 mois), d'autant plus que ces délais ont une incidence directe sur l'autorisation officielle par le ministère et également sur la réalisation des travaux subventionnés. Par ailleurs, nous nous expliquons mal que les projets présentés dans le cadre du PIL ont été transmis après un délai de six mois du lancement du programme, puisqu'ils avaient déjà été établis depuis longtemps par les unités d'affaires concernées.**

De plus, sachant que ces programmes de subventions sont ouverts à l'ensemble des municipalités du Québec, aux organismes et aux institutions scolaires et que le gouvernement n'a pas annoncé de quotas spécifiques à aucune municipalité ou région administrative à l'égard de ces programmes, les fonds prévus risquent d'être épuisés rapidement. Dans un tel contexte de « course à la subvention », la Ville a tout avantage à transmettre ses demandes le plus rapidement possible.

Pour ce faire, nous sommes d'avis que la Direction des sports et les arrondissements devraient analyser les délais de transmission des demandes et trouver des moyens de les réduire en vue d'être en mesure de se voir autoriser rapidement des subventions.

#### **3.3.1.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des sports, en collaboration avec les arrondissements, de procéder à une analyse des délais entourant les demandes de subventions, dans le cadre des divers programmes liés aux infrastructures sportives et récréatives, pour en déterminer les causes et prendre les moyens permettant de réduire ces délais en vue de se prévaloir le plus rapidement possible des subventions auxquelles la Ville a droit.**

### 3.3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La Direction des sports, en collaboration avec la Direction de l'administration du SDO, proposera à la Direction générale un guide portant sur la gestion des subventions. Celui-ci inclura des mécanismes permettant de gérer les délais et de faciliter le dépôt rapide et le suivi de projets relativement aux programmes de subventions disponibles pour les infrastructures sportives et récréatives. Ce guide sera ensuite diffusé à l'ensemble des intervenants de la Ville concernés. » (Échéancier prévu : décembre 2011)

### 3.3.1.2. SUIVI DES DEMANDES AUPRÈS DES MINISTÈRES

#### 3.3.1.2.A. Contexte et constatations

Par ailleurs, bien que la Ville n'ait pas de contrôle sur le délai d'autorisation des demandes par les ministères concernés, nous nous interrogeons sur l'importance du nombre de projets en attente de réponses des ministères, soit 42 demandes sur un total de 64 (65 % des demandes transmises) alors qu'elles ont été appuyées par le conseil municipal. Le tableau 10 indique les délais moyens d'attente des demandes en fonction de la date de leur transmission et le graphique 1 indique la durée moyenne d'attente des demandes transmises par la Ville.

Tableau 10 – Analyse des délais d'attente

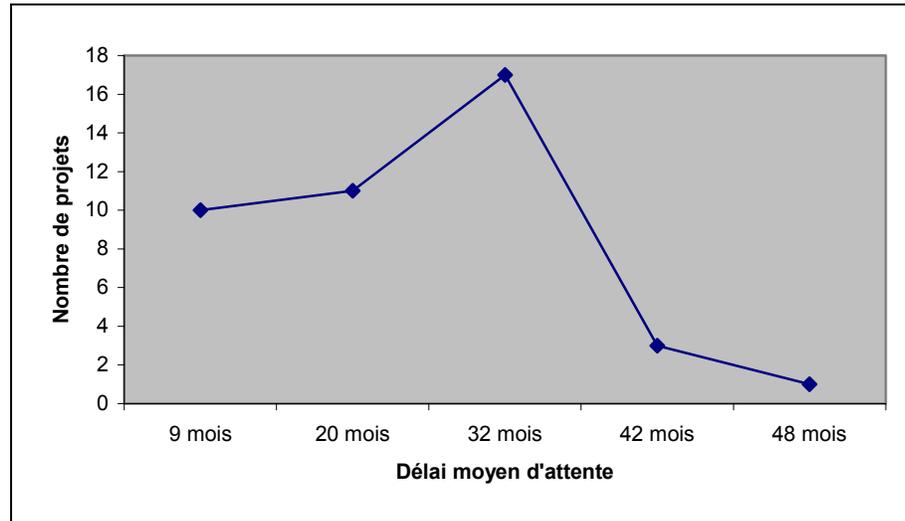
Date de correspondance	Délai de transmission <sup>1</sup>	Requérant	N <sup>bre</sup> de projets transmis	N <sup>bre</sup> de projets autorisés	N <sup>bre</sup> de projets en attente	Délai moyen d'attente <sup>2</sup>
<b>PSISR</b>						
2007-01	5 mois	Arrondissements	10	9	1	48 mois
2007-06	10 mois	Arrondissements	5	2	3	42 mois
2008-04	20 mois	Arrondissements	21	4	17	32 mois
2010-03	42 mois	Arrondissements	10	1	9	9 mois
Sous-total			46	16	30	
2007-01	5 mois	Central (Direction des sports)	2	2	0	0 mois
2009-04	32 mois	Central (Direction des sports)	15	4	11	20 mois
2010-03	42 mois	Central (Direction des sports)	1		1	9 mois
Sous-total			18	6	12	
<b>Total – Ville de Montréal</b>			<b>64</b>	<b>22</b>	<b>42</b>	

Source : Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive.

<sup>1</sup> Par rapport à la date de lancement du programme.

<sup>2</sup> Par rapport à la date de transmission de la demande.

**Graphique 1 – Nombre de projets en attente selon les délais**



Précisons que le PSISR se termine le 31 mars 2012 et la date limite pour déposer de nouvelles demandes expirait le 31 mars 2010. En date du 31 décembre 2010, en cumulant les demandes (10) en attente depuis 9 mois, les demandes (11) en attente depuis 20 mois et les demandes (17) en attente depuis 32 mois, on constate que 90 % des demandes (soit 38 sur 42 demandes en attente) ont une durée d'attente variant entre 9 et 32 mois. Durant cette période, si les unités d'affaires démarrent les projets, ils le seront à la charge de la Ville, sans bénéficier des subventions anticipées.

#### **CONSTATATION**

**Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le suivi des demandes auprès des ministères concernés ne se faisait pas de façon systématique par les requérants. C'est d'ailleurs à la suite de nos interrogations que quelques réactions ont même été déclenchées par les arrondissements.**

À cet égard, nous sommes d'avis que des mécanismes devraient être mis en place par la Direction des sports et les requérants en vue d'exercer un suivi systématique sur les demandes de subventions transmises aux ministères.

#### **3.3.1.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des sports, conjointement avec les arrondissements, de s'informer périodiquement auprès des ministères concernés du traitement et du statut des demandes en attente afin d'obtenir des explications spécifiques à ces retards pour**

chacune des demandes en attente, de répondre aux interrogations éventuelles des ministères sollicités et finalement d'accélérer le traitement des demandes.

#### **3.3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« La Direction des sports, en collaboration avec la Direction de l'administration du SDO, proposera à la Direction générale un guide portant sur la gestion des subventions. Dans ce guide, les responsabilités respectives seront précisées concernant le suivi périodique auprès des ministères, notamment celles de l'arrondissement à titre de requérant et celle de la ville centre à titre de requérant et de coordonnateur. Ce guide sera ensuite diffusé à l'ensemble des intervenants de la Ville concernés. » (*Échéancier prévu : décembre 2011*)

### **3.3.2. VOLET – PLANIFICATION ET RÉALISATION DES PROJETS SUBVENTIONNÉS – PIL**

#### **3.3.2.A. Contexte et constatations**

En ce qui concerne la planification des projets dans le cadre du PIL, l'examen détaillé des activités des deux projets retenus et gérés par l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, soit le projet de réfection complète de la piscine du parc L.-O.-Taillon (coûts admissibles des travaux : 3 M\$, dont 2 M\$ en subventions) et le projet de réfection des terrains sportifs et l'agrandissement du chalet du parc Félix-Leclerc (coûts admissibles des travaux : 1,26 M\$, dont 0,84 M\$ en subventions) ainsi que l'analyse de la documentation qui les appuie (échéancier de réalisation et PTI) nous permet d'apporter les commentaires suivants :

- Les deux projets ont été préalablement soumis à d'autres programmes d'aide avant d'être redirigés vers le PIL, ce qui nous amène à conclure qu'ils étaient prêts et déjà documentés avant l'entrée en vigueur du PIL;
- Considérant les indicateurs opérationnels présentés au tableau 11 ci-dessous principalement au chapitre des appels d'offres et de l'octroi des contrats ainsi que de la nature des travaux à faire (beau temps requis), les deux projets n'avaient aucune chance d'être terminés dans les délais requis par le programme, soit le 31 décembre 2010.

**Tableau 11 – Analyse des délais de transmission**

Principales étapes de traitement	Parc L.-O.-Taillon		Parc Félix-Leclerc	
	Dates probables	Délais/ date demande	Dates probables	Délais/ date demande
Transmission de la demande	29 janvier 2010		31 août 2009	
Confirmation officielle	23 juillet 2010	6 mois	23 juillet 2010	11 mois
Signature de l'entente	21 septembre 2010	8 mois	22 octobre 2010	13 mois
Appels d'offres	novembre 2010	11 mois	n.d.	n.d.
Octroi de contrats	novembre 2010	11 mois	1 <sup>er</sup> février 2011	13 mois
Début des travaux	printemps 2011	16 mois	printemps 2011	16 mois
Fin des travaux				

Selon les renseignements obtenus, s'il n'y avait pas eu report de la date butoir initiale du programme, les conséquences auraient été les suivantes pour la Ville :

- Pour le projet de la piscine du parc L.-O.-Taillon, seule une possibilité de récupérer environ 200 000 \$, soit 10 % du montant de la subvention prévue (2 M\$), si l'achat de certains équipements se faisait avant la fin décembre 2010;
- Pour le projet du parc Félix-Leclerc, environ 111 203 \$, soit les coûts de caractérisation des sols (40 000 \$) et les coûts des services professionnels (71 203 \$), auraient été récupérés, représentant 13 % du montant de la subvention anticipée (840 000 \$).

Un rapport produit vers la fin août 2010 par la Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive estimait que l'aide financière totale de 10 M\$ anticipée pour les 10 projets soumis ne pouvait être entièrement perçue en fonction de la date butoir du 31 décembre 2010. Ainsi, la division évaluait la perte financière cumulée à 4,89 M\$, soit environ 50 % des subventions totales anticipées.

À notre avis, les principales raisons expliquant ces pertes de subventions que la Ville aurait pu assumer sont :

- Délai des dates de dépôt des demandes, soit un délai moyen de six mois après le lancement du PIL;
- Délai dans les appels d'offres et l'octroi des contrats pour la grande majorité de ces projets qui se sont faits tardivement (entre septembre et novembre 2010), d'autant plus que les travaux devaient se faire à l'extérieur par beau temps (p. ex. piste d'athlétisme, terrain de soccer, piscine extérieure, etc.).

#### **CONSTATATION**

Récemment, le gouvernement a confirmé officiellement le report de la date butoir au 31 octobre 2011 pour les projets déjà en cours ainsi que pour les projets mis en chantier avant le 31 mars 2011 dans le cadre du PIL mettant fin à la perspective de pertes des subventions obtenues dans le cadre de ce programme. Nous sommes toutefois d'avis qu'un suivi rigoureux devrait être exercé en vue de s'assurer que la Ville peut obtenir les subventions anticipées.

#### **3.3.2.B. Recommandations**

Considérant que le Programme d'infrastructures de loisirs (PIL) a bénéficié d'un report de sa date butoir, nous recommandons à la Direction des sports en collaboration avec les arrondissements de s'assurer que des mesures rigoureuses de suivi des projets d'investissement inscrits à ce programme sont mises en place par les unités responsables afin que les projets se réalisent tels qu'ils sont prévus et que la Ville puisse utiliser la totalité des subventions accordées.

#### **3.3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« La Direction des sports, en collaboration avec la Direction de l'administration du SDO, proposera à la Direction générale un guide portant sur la gestion des subventions. Dans ce guide, les responsabilités respectives seront précisées en ce qui a trait au suivi et à l'exécution des projets soumis à des ententes de contributions gouvernementales, afin que la Ville puisse s'assurer de recevoir les subventions convenues. Ce guide sera ensuite diffusé à l'ensemble des intervenants de la Ville concernés. » (Échéancier prévu : décembre 2011)*

### **3.3.3. VOLET – PLANIFICATION ET RÉALISATION DES PROJETS SUBVENTIONNÉS – PSISR**

#### **3.3.3.A. Contexte et conclusion**

Dans le cadre du PSISR, l'examen détaillé des activités de planification et de suivi des trois projets retenus (aréna Jacques-Lemaire, complexe sportif et communautaire Benny et parc Riverside) ainsi que de la documentation qui les appuie (échéancier de réalisation, PTI et décomptes progressifs) nous a permis de faire les constatations communes suivantes :

- C'est le requérant qui a la responsabilité de la gestion du protocole d'entente, et ce, même si les services centraux participent au financement;
- La gestion du projet, le suivi des travaux, leur degré d'avancement, le contrôle des coûts de réalisation (prévus par rapport aux réels) se font par l'arrondissement ou l'unité administrative à qui la Direction des sports a confié la réalisation du projet;

- Généralement, les plans et les devis transmis avant l'obtention de l'autorisation finale du ministère font foi des travaux à réaliser et des coûts à engager;
- Le suivi des travaux se fait en fonction des livrables à partir du devis technique (quantités, coûts, etc.) qui accompagne la proposition retenue de l'entrepreneur à la suite de l'appel d'offres. Ce devis explicite de façon détaillée les travaux indiqués dans la demande de subvention;
- Sur le plan des chargés de projet, c'est par le décompte progressif que l'arrondissement s'assure du respect des coûts prévus qui, normalement, reflètent les coûts admissibles autorisés dans l'entente.

**En conclusion, l'analyse des projets examinés dans le cas du PSISR nous permet de constater que ceux-ci ont été planifiés dans les délais prévus par le programme et qu'un suivi sur la réalisation des projets subventionnés a été exercé en fonction des travaux, des coûts autorisés et des délais d'admissibilité des travaux.**

**Cependant, outre les décomptes progressifs, les chargés de projet responsables de la réalisation des travaux ne produisent pas de rapport statutaire faisant le point périodiquement sur l'état des travaux en cours, leur conformité et le degré d'avancement du projet. Une telle situation ne facilite pas l'obtention d'une vision globale de l'évolution de l'ensemble des projets subventionnés en ce qui a trait aux délais et aux coûts. Nous aborderons cet aspect dans le prochain volet traitant de la reddition de comptes.**

### **3.3.4. VOLET – REDDITION DE COMPTES**

#### **3.3.4.A. Contexte et constatations**

Dans cette section, la reddition de comptes a été traitée pour les deux programmes (PIL et PSISR). Le tableau 12 ci-dessous donne un aperçu de l'ensemble des subventions accordées dans le cadre de ces deux programmes. La Ville, depuis le lancement de ces programmes de subventions, a planifié 74 projets dont les coûts de réalisation totalisent 305 078 158 \$. Le SDO et les arrondissements ont fait des demandes de subventions auprès des ministères pour un montant total de 212 439 398 \$ et ont obtenu un montant de 46 180 057 \$ pour 31 projets, soit un taux de 42 % par rapport au montant demandé.

**Tableau 12 – Projets proposés et acceptés dans les deux programmes (PIL et PSISR)**

Requérant	N <sup>bre</sup> de projets proposés	Coût estimé des projets	Montant demandé MELS/MAMROT	N <sup>bre</sup> de projets acceptés	Montant obtenu MELS/MAMROT
<b>PIL</b>					
Arrondissements	8	37 175 710 \$	25 858 689 \$	7	8 300 000 \$
Central (Direction des sports)	2	4 220 705 \$	2 813 804 \$	2	2 813 804 \$
<b>Sous-total</b>	<b>10</b>	<b>41 396 415 \$</b>	<b>28 672 493 \$</b>	<b>9</b>	<b>11 113 804 \$</b>
<b>PSISR</b>					
Arrondissements	46	151 048 135 \$	82 960 793 \$	16	19 526 380 \$
Central (Direction des sports)	18	112 633 608 \$	100 806 112 \$	6	15 539 873 \$
<b>Sous-total</b>	<b>64</b>	<b>263 681 743 \$</b>	<b>183 766 905 \$</b>	<b>22</b>	<b>35 066 253 \$</b>
<b>Ensemble des programmes administrés</b>					
Arrondissements	54	188 223 845 \$	108 819 482 \$	23	27 826 380 \$
Central (Direction des sports)	20	116 854 313 \$	103 619 916 \$	8	18 353 677 \$
<b>Total – Ville de Montréal</b>	<b>74</b>	<b>305 078 158 \$</b>	<b>212 439 398 \$</b>	<b>31</b>	<b>46 180 057 \$</b>

Source : Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive, décembre 2010.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que seul un fichier informel est consacré au suivi de ces subventions. C'est la Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive qui le produit de façon informelle pour son usage interne. Ce fichier lui permet de recueillir des renseignements concernant les projets pour lesquels une demande de subvention a été acheminée par la Direction des sports, par les arrondissements ou par les organismes du milieu.

L'examen de ce fichier nous permet d'émettre les commentaires énumérés ci-après.

Les renseignements colligés pour chaque projet sont plutôt statiques, soit :

- Numéro du sommaire décisionnel et de la résolution d'appui au projet;
- Ministères sollicités;
- Entité requérante (services centraux, arrondissements ou organismes externes);
- Titre du projet;
- Responsable de la demande (généralement le requérant);
- Coût estimé du projet;
- Montant de l'aide demandée;
- Montant de l'aide accordée;
- Commentaires indiquant les dates d'autorisation de principe, d'autorisation finale et signature de l'entente.

Pour être complet et jouer un rôle dans la prise de décision, ce fichier devrait intégrer d'autres renseignements financiers et opérationnels qui évoluent dans le temps en fonction de la réalisation des projets, soit :

- Degré d'avancement du projet;
- Ratio indiquant les coûts réels par rapport aux coûts prévus;
- Degré d'utilisation de la subvention;
- Indice du respect de la date de livraison (fin du projet par rapport à la date butoir);
- Autres : dépassement des coûts, pertes potentielles de subventions et raisons.

**CONSTATATION**

**La mise à jour de ce fichier ne se fait pas systématiquement sur une base périodique. Il n'y a pas d'obligation formelle pour les arrondissements de fournir les renseignements de façon régulière concernant l'évolution de leur projet. C'est sur une base informelle et ponctuelle que la Division des orientations, équipements, évènements et pratique sportive obtient des renseignements pour mettre à jour un fichier interne, fichier d'ailleurs non officiel et conçu en vue d'inventorier informellement les projets subventionnés. Le partage de l'information entre l'ensemble des intervenants (arrondissements, Direction des sports et gestionnaires des projets) n'est pas optimal.**

Bien que nous ayons noté qu'en 2007, les résolutions d'appui aux projets mandataient le SDCQMVDE de coordonner les interventions entre les services corporatifs, les arrondissements et le ministère, en 2010, ce mandat n'est plus explicité formellement dans les résolutions d'appui. Il y a lieu de le formaliser.

**CONSTATATION**

**En conclusion, à cause de son caractère informel, nous constatons qu'aucun processus n'est en place pour que des renseignements sur l'évolution des demandes et des projets tant au chapitre des délais que des coûts fassent l'objet d'un suivi, dans une perspective de gestion des subventions accordées dans le cadre d'un programme spécifique tel que le PSISR ou le PIL.**

À notre avis, un tel processus de suivi permettrait à la Direction des sports d'avoir une vision globale sur l'ensemble des demandes transmises ainsi que des projets subventionnés. La Direction des sports serait ainsi avisée au moment opportun de tout retard dans la réalisation de projets qui pourrait mettre en péril le versement d'une subvention ou encore dans le cas où la Ville doit assumer des coûts non prévus en raison d'un dépassement de coûts.

#### **3.3.4.B. Recommandations**

Afin de disposer d'une information à jour et complète sur l'évolution des projets subventionnés par des programmes de subventions liés aux équipements sportifs et récréatifs, nous recommandons à la Direction des sports :

- de préciser les responsabilités de chacun des intervenants tant sur les plans de la gestion d'un projet subventionné, sur la mise à jour d'une base de données ainsi que sur le suivi des paramètres financiers;
- d'instaurer un processus de suivi des activités générant des rapports périodiques permettant de connaître le statut des projets subventionnés dans le temps.

#### **3.3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« La Direction des sports, en collaboration avec la Direction de l'administration du SDO, proposera à la Direction générale un guide portant sur la gestion des subventions. Ce guide inclura une description des responsabilités respectives, notamment en ce qui a trait au rôle de la ville centre comme coordonnatrice et requérante quant au suivi de chacun des projets soumis à des ententes de contributions gouvernementales. Le guide comprendra des outils et des procédures de suivi permettant de connaître le statut des projets subventionnés en tout temps. Ce guide sera ensuite diffusé à l'ensemble des intervenants de la Ville concernés. »  
(Échéancier prévu : décembre 2011)*

### **3.4. PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT DES CONDUITES (PRECO)**

#### **3.4.A. Contexte et constatations**

Le PRECO est lui aussi ouvert à l'ensemble des municipalités du Québec. Il a été lancé au mois d'avril 2009 et devait se terminer le 31 décembre 2010. Étant donné sa durée limitée qui a pris au dépourvu les villes, plusieurs d'entre elles se dirigeaient vers une impossibilité de respecter cette date butoir. Tenant compte de cet échéancier serré, la date a été reportée au 31 octobre 2011. Seuls les projets qui ont été inscrits dans la programmation initiale et mis en chantier avant le 31 mars 2011 seront considérés. Le report de la date butoir ne permet pas l'ajout de nouveaux projets. Certaines conditions doivent également être respectées par les municipalités, soit :

- Les projets doivent avoir des dépenses admissibles (honoraires professionnels, achats de matériaux ou travaux matériels) avant le 31 mars 2011;
- Les villes doivent présenter les prévisions des dépenses admissibles qui seront engagées avant le 31 mars 2011 ainsi que les prévisions des dépenses totales admissibles qui seront engagées du 1<sup>er</sup> avril au 31 octobre 2011;

- Un calendrier de réalisation signé par un ingénieur ou un architecte doit être produit pour chaque projet;
- Une résolution du conseil municipal doit confirmer son engagement à finir les projets et à accepter la responsabilité de tous les coûts engagés après le 31 octobre 2011.

Ce programme est administré par le Service de l'eau. Les projets sont inscrits dans une programmation globale que la Ville soumet au ministère. Cette programmation est acceptée à la suite de la validation de l'admissibilité des projets. Comme l'indique le tableau 13 ci-dessous, la Ville a adressé une demande d'aide pour un montant de 43 100 800 \$ soutenant des travaux de réhabilitation de conduites d'aqueduc et d'égout sur 58,11 km. Au 31 décembre 2010, un montant de 39 780 700 \$ d'aide a été confirmé dans le cadre de ce programme.

**Tableau 13 – Sommaire des demandes d'aide dans le PRECO**

Numéro de la demande	Montant demandé	Longueur (m)	Montant accordé	Longueur (m)
231327	7 317 100 \$	8 817	6 238 000 \$	7 628
231416	2 416 700 \$	2 206	2 416 700 \$	2 206
231618	4 313 750 \$	11 528	4 313 750 \$	11 528
231631	11 170 580 \$	7 372	11 170 580 \$	7 372
231645	15 641 670 \$	25 603	15 641 670 \$	25 603
231649	2 241 000 \$	2 582	En attente	
<b>TOTAL</b>	<b>43 100 800 \$</b>	<b>58 108</b>	<b>39 780 700 \$</b>	<b>54 337</b>

Source : Service de l'eau.

Dans le sommaire décisionnel soumis au conseil municipal le 19 avril 2010, au moment de l'approbation du programme préliminaire des travaux sur les réseaux secondaires, le Service de l'eau indiquait que la Ville s'était vu attribuer une subvention potentielle de 100 M\$. Pour bénéficier de ce 100 M\$, la Ville devait programmer des travaux de l'ordre de 270 M\$, ce que le Service de l'eau a jugé non réaliste compte tenu de l'échéancier extrêmement serré et des disponibilités budgétaires.

**CONSTATATION**

**Selon les renseignements obtenus, divers scénarios ont été proposés par le Service de l'eau et examinés en collaboration avec le Service des finances et la Direction générale en vue de maximiser l'utilisation de ce 100 M\$. Cependant, nous n'avons pas pu obtenir une documentation appuyant ces scénarios.**

Finalement, le Service de l'eau recommandait au conseil municipal une programmation préliminaire de 125,2 M\$ engendrant des subventions de l'ordre de 48,1 M\$. Au 31 décembre 2010 (tableau 13), le montant de subvention obtenu était de 39 780 700 \$ et une demande de 2 241 000 \$ est en attente.

#### **3.4.B. Recommandations**

**Afin de maximiser les apports externes au financement de leurs projets d'investissement au moment de l'annonce d'éventuels programmes de subventions, nous recommandons au Service de l'eau :**

- **d'exploiter toutes les possibilités de subventions proposées par le MAMROT;**
- **de documenter les divers scénarios examinés avec le Service des finances et l'administration municipale ainsi que les raisons justifiant les choix retenus.**

#### **3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Effectuer une démarche auprès du MAMROT pour tenter d'obtenir des subventions supplémentaires. **(Complété)***

*Analyser les propositions du MAMROT et disséquer les conséquences pour la Ville. **(Échéancier prévu : en cours)***

*Produire des scénarios d'utilisation des programmes de subventions incluant les exigences budgétaires et financières s'y rapportant. **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

*Rencontrer le Service des finances et la Direction générale pour analyser les scénarios. **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

*Documenter la mise en place des mesures nécessaires à l'utilisation maximale des programmes de subventions quels que soient les critères et les circonstances inhérents au lancement du programme. **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

*Produire des comptes rendus des rencontres et les archiver. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

Volet – Gestion de la demande de subvention

Le PRECO est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2009. Le tableau 14 nous donne un aperçu des délais entre le lancement du programme, la formulation de la demande et les réponses officielles obtenues.

**Tableau 14 – Analyse des délais**

Numéro de la demande	Date de la demande	Délai <sup>1</sup>	Date de confirmation	Délai <sup>2</sup>
231327	2009-10-23	7 mois	2010-02-09	4 mois
231416	2009-12-14	9 mois	2010-10-30	10 mois
231618	2010-10-06	19 mois	2010-10-20	2 semaines
231631	2010-10-06	19 mois	2010-10-20	2 semaines
231645	2010-10-16	19 mois	2010-10-25	2 semaines
231649	2010-10-19	19 mois	en attente	

Source : Service de l'eau.

<sup>1</sup> Délai à partir de la date de lancement du programme.

<sup>2</sup> Délai à partir de la date de la demande d'aide.

**CONSTATATION**

**Il s'est écoulé environ 7 mois avant que le Service de l'eau ne transmette la première programmation des projets, 9 mois pour la seconde et 19 mois pour le reste de la programmation, ce qui est tard, selon nous, pour des projets qui étaient déjà planifiés et inscrits dans un autre programme, soit celui de la TECQ et tenant compte de la première date butoir (31 décembre 2010).**

Selon le Service de l'eau, ces délais ont été occasionnés pour diverses raisons, soit :

- Choix de transférer certains projets déjà prévus dans le programme de la TECQ vers le PRECO;
- Recherche de projets nécessitant des interventions de réhabilitation des conduites plutôt que la reconstruction. Ces projets présentaient une possibilité de subventions pouvant atteindre entre 80 et 100 % du coût des travaux alors que les projets de reconstruction exigent des plans et des devis, des interventions plus lourdes et n'ont qu'une « rentabilité » de 10 % par rapport au PRECO;
- Prise en compte de certaines contraintes comme :
  - Projets dont la réalisation pouvait respecter la date butoir du 31 décembre 2010,
  - Capacité de financement de la Ville comparativement à la rentabilité du projet,
  - Plans d'intervention des arrondissements non finalisés,

- Délais requis pour les appels d'offres et les octrois de contrats,
- Non-admissibilité de certains projets nécessitant des services professionnels.

Les délais de réponses du ministère s'établissent quant à eux à quatre mois pour la première demande et à 10 mois pour la seconde demande. Finalement, les autres demandes ont obtenu une réponse quasi immédiate (deux semaines), mais à deux mois de la date butoir initiale, ce qui est problématique pour la planification des travaux par rapport à la date butoir du 31 décembre 2010 et qui pouvait se traduire à cette date par une perte potentielle de subventions.

#### Volet – Planification et réalisation des projets subventionnés

En ce qui a trait à la planification des projets, l'examen détaillé des activités des deux types de projets (aqueduc et égout) ainsi que de la documentation qui les appuie (échancier de réalisation et décomptes progressifs) nous permet d'émettre les commentaires suivants :

- Au total il y a eu 207 projets proposés par le Service de l'eau et autorisés par le ministère dont les coûts seront soutenus par les subventions. Pour des raisons opérationnelles, chaque projet est lié à un ou plusieurs tronçons, soit :
  - Pour les conduites d'égout :
    - en 2009 : 49 tronçons à réhabiliter,
    - en 2010 : 93 tronçons à réhabiliter;
  - Pour les conduites d'aqueduc :
    - en 2009 : 36 tronçons à réhabiliter,
    - en 2010 : 29 tronçons à réhabiliter;
- Le tableau 15 présente le degré de réalisation ou d'avancement des travaux entrepris en 2009 et 2010 dans le cadre du PRECO selon les fichiers transmis par les divisions de la gestion stratégique des réseaux d'eau, Unité Est et Unité Sud, et mis à jour au 30 novembre 2010 pour les travaux de réhabilitation des conduites d'aqueduc et au 2 décembre 2010 pour les travaux de réhabilitation des conduites d'égout.

**Tableau 15 – Degré d'avancement des projets de réhabilitation des conduites d'aqueduc et d'égout – programmation 2009-2010**

Année et contrat	N <sup>bre</sup> de tronçons	Degré d'avancement (%)				N <sup>bre</sup> de tronçons annulés
		N <sup>bre</sup> 100%	N <sup>bre</sup> ≤ 50%	N <sup>bre</sup> 0%		
<b>Réhabilitation des conduites d'égoûts</b>						
En 2009 :						
- Égout – UX-09-001/9886	30	27	1			2
- Égout – UX-09-001/9910	19	16		1		2
En 2010 :						
- Égout – UX-10-001/9956	93	76	4	8		5
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>119</b>	<b>84%</b>	<b>5</b>	<b>4%</b>	<b>9</b>
<b>Réhabilitation des conduites d'aqueduc</b>						
En 2009 :						
- Eau – UX-09-002/9887	21	19				2
- Eau – UX-09-003/9888	15	15				
En 2010 :						
- Eau – UX-09-002 /9955	28	26				2
- Eau – 9970	1	1				
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>61</b>	<b>94%</b>			<b>4</b>
<b>Grand total</b>	<b>207</b>	<b>180</b>	<b>87%</b>	<b>5</b>	<b>2%</b>	<b>13</b>

Source : Divisions de la gestion stratégique des réseaux d'eau, Unité Est et Unité Sud.

Dans l'ensemble, au 31 décembre 2010, le degré d'avancement des travaux<sup>4</sup> de réhabilitation des conduites d'aqueduc et d'égout entrepris dans le cadre du PRECO pour 2009 et 2010 affiche les résultats suivants :

- 84 % des tronçons de conduites d'égout ont vu leurs travaux terminés à 100 %;
- 94 % des tronçons de conduites d'aqueduc ont vu leurs travaux terminés à 100 %;
- Dans l'ensemble, 87 % des tronçons d'aqueduc et d'égout prévus pour la réhabilitation ont vu leurs travaux terminés à 100 %;
- 4 % des tronçons de conduites d'égout présentent des travaux complétés à moins de 50 %;
- 6 % des tronçons de conduites d'égout, prévus dans la programmation 2009-2010, n'ont pas encore vu leurs travaux débutés;
- 13 tronçons (aqueduc et égout) totalisant environ 3,14 km de conduites ont vu leurs travaux annulés.

<sup>4</sup> La mention « travaux terminés à 100 % » signifie que les travaux sur la conduite principale, les branchements et les regards, dans le cas des égouts, ont été terminés à 100 %.

**CONSTATATION**

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, le gouvernement a confirmé officiellement le report de la date butoir au 31 octobre 2011 pour les projets déjà en cours ainsi que les projets mis en chantier avant le 31 mars 2011.

**CONSTATATION**

Pour ce faire, le Service de l'eau a transmis au ministère la documentation indiquant les projets dont la réalisation se complétera après le 31 décembre 2010. L'analyse de cette documentation nous permet de conclure, en considérant le degré d'avancement attribué à chacun des projets en cours et les coûts à engager en 2011 pour terminer les projets présentés au tableau 16, que :

- le coût total des travaux réalisés au 31 décembre 2010 est de 70 758 400 \$, soit 97 % des coûts des travaux prévus;
- le montant total des subventions acquises avant le 31 décembre 2010 est de 39 447 540 \$, presque 99 % des subventions accordées à ce jour;
- le montant total des coûts des travaux à réaliser en 2011 est de 2 142 600 \$ et la subvention équivalente serait de 1 194 491 \$.

Si la date butoir était restée au 31 décembre 2010, la Ville aurait dû assumer seule un montant de 2 142 600 \$ pour des travaux, ce qui aurait représenté une perte de 1 194 491 \$ de subventions dans le cadre du PRECO.

**Tableau 16 – Montant des subventions acquises au 31 décembre 2010 selon le degré d'avancement des projets – programmation 2009-2010**

Numéro de la demande	Montant demandé	Longueur (m)	Montant accordé	Longueur (m)	Coût des travaux en fonction du % d'avancement à la fin 2010			Coût total des projets à réaliser
					Terminé	À engager avant le 31 mars 2011	À terminer entre le 1 <sup>er</sup> avril et le 31 oct. 2011	
231327	7 317 100 \$	8 817	6 238 000 \$	7 628	530 000 \$	5 536 000 \$	947 000 \$	7 013 000 \$
	Subvention acquise à la fin 2010		5 310 261 \$		530 000 \$	4 888 000 \$	552 000 \$	5 970 000 \$
	Subvention à réaliser en 2011		927 739 \$			648 000 \$	395 000 \$	1 043 000 \$
231416	2 416 700 \$	2 206	2 416 700 \$	2 206	761 000 \$	1 959 000 \$	102 000 \$	2 822 000 \$
	Subvention acquise à la fin 2010		2 340 482 \$		761 000 \$	1 874 000 \$	98 000 \$	2 733 000 \$
	Subvention à réaliser en 2011		76 218 \$			85 000 \$	4 000 \$	89 000 \$
231618	4 313 750 \$	11 528	4 313 750 \$	11 528	12 023 000 \$	84 000 \$	4 000 \$	12 111 000 \$
	Subvention acquise à la fin 2010		4 312 325 \$		12 023 000 \$	80 000 \$	4 000 \$	12 107 000 \$
	Subvention à réaliser en 2011		1 425 \$			4 000 \$	- \$	4 000 \$
231631	11 170 580 \$	7 372	11 170 580 \$	7 372	28 162 000 \$	1 151 000 \$	59 000 \$	29 372 000 \$
	Subvention acquise à la fin 2010		11 165 788 \$		28 162 000 \$	1 142 400 \$	55 000 \$	29 359 400 \$
	Subvention à réaliser en 2011		4 792 \$			8 600 \$	4 000 \$	12 600 \$
231645	15 641 670 \$	25 603	15 641 670 \$	25 603	13 747 000 \$	4 898 000 \$	1 393 000 \$	20 038 000 \$
	Subvention acquise à la fin 2010		14 904 783 \$		13 747 000 \$	4 553 000 \$	794 000 \$	19 094 000 \$
	Subvention à réaliser en 2011		736 887 \$			345 000 \$	599 000 \$	944 000 \$
231649	2 241 000 \$	2 582	- \$		548 000 \$	946 000 \$	51 000 \$	1 545 000 \$
	Subvention acquise à la fin 2010				548 000 \$	899 000 \$	48 000 \$	1 495 000 \$
	Subvention à réaliser en 2011					47 000 \$	3 000 \$	50 000 \$
<b>Total</b>	<b>43 100 800 \$</b>	<b>58 108</b>	<b>39 780 700 \$</b>	<b>54 337</b>	<b>55 771 000 \$</b>	<b>14 574 000 \$</b>	<b>2 556 000 \$</b>	<b>72 901 000 \$</b>
	Subvention acquise à la fin 2010		39 447 540 \$			13 436 400 \$	1 551 000 \$	70 758 400 \$
	Subvention à réaliser en 2011		1 194 491 \$			1 137 600 \$	1 005 000 \$	2 142 600 \$

Source : Service de l'eau.

### 3.5. FONDS CANADIEN SUR L'INFRASTRUCTURE STRATÉGIQUE (FCIS)

#### 3.5.A. Contexte et constatations

Il s'agit d'un protocole d'entente d'un montant de 117 M\$ couvrant la période de 2006 à 2012 et il est spécifiquement réservé à la Ville pour la mise aux normes des deux usines de production d'eau potable, soit l'usine Atwater et l'usine Des Bailleurs. Ce protocole est administré par le Service de l'eau.

L'administration de ce programme obéit à des modalités très strictes et explicites. Nous les reproduisons ci-dessous :

- L'entente est assortie d'une liste de travaux admissibles pour les deux usines;
- Les réclamations annuelles sont appuyées par des rapports d'activités semestriels;
- La date butoir de la fin des travaux est le 31 décembre 2012;
- La date butoir des réclamations est le 31 mars 2013;
- Les services professionnels et de consultation sont limités à 15 % des coûts admissibles;
- Les réclamations annuelles font l'objet d'un rapport d'un vérificateur externe exigé par le MAMROT.

**V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information  
V.5. Gestion des subventions**

Le suivi des dépenses se fait deux fois par année, soit le 30 juin et le 31 décembre, par rapport aux obligations de rendre compte aux deux ordres gouvernementaux. À l'interne, le suivi des dépenses et de l'état d'avancement se fait quatre fois par année.

Par rapport à ce programme, notre intervention s'est limitée à examiner les montants des réclamations demandées à ce jour et à vérifier si toutes les subventions prévues seront récupérées à temps.

Le tableau 17 qui suit présente les coûts réels et prévus pour les projets admissibles au programme FCIS et les réclamations réelles et prévues pour ces projets.

**Tableau 17 – Suivi des réclamations**

Ventilation des investissements								
	Réal			Prévisions				Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Usine Des Baillets		4 394 504 \$	16 050 982 \$	6 666 950 \$	19 715 110 \$	21 461 378 \$	11 490 680 \$	79 779 604 \$
Usine Atwater	1 441 422 \$	2 290 700 \$	19 551 128 \$	33 742 590 \$	56 189 120 \$	44 236 003 \$	15 216 328 \$	172 667 291 \$
Honoraires prof.				989 021 \$	1 085 679 \$	2 042 494 \$	162 470 \$	4 279 664 \$
<b>Total</b>	<b>1 441 422 \$</b>	<b>6 685 204 \$</b>	<b>35 602 110 \$</b>	<b>41 398 561 \$</b>	<b>76 989 909 \$</b>	<b>67 739 875 \$</b>	<b>26 869 478 \$</b>	<b>252 446 895 \$</b>

Admissibles	234 000 000 \$
Écart	(18 446 895) \$

Suivi des réclamations								
Contribution	Réclamation 1			Récl. 2, 3 et 4	Prévisions			Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Fédéral	360 356 \$	1 635 149 \$	8 535 872 \$	10 750 447 \$	19 247 477 \$	16 934 968 \$	1 035 730 \$	58 500 000 \$
Provincial	360 356 \$	1 635 149 \$	8 535 872 \$	10 750 447 \$	19 247 477 \$	16 934 968 \$	1 035 730 \$	58 500 000 \$
Sous-total (féd. + prov.)	720 711 \$	3 270 298 \$	17 071 744 \$	21 500 895 \$	38 494 955 \$	33 869 937 \$	2 071 461 \$	117 000 000 \$
Ville de Montréal	720 711 \$	3 270 298 \$	17 071 744 \$	21 500 895 \$	38 494 955 \$	33 869 937 \$	2 071 461 \$	117 000 000 \$
<b>Grand total</b>	<b>1 441 422 \$</b>	<b>6 540 596 \$</b>	<b>34 143 488 \$</b>	<b>43 001 790 \$</b>	<b>76 989 910 \$</b>	<b>67 739 874 \$</b>	<b>4 142 922 \$</b>	<b>234 000 000 \$</b>

Réclamations demandées	7 982 020 \$	34 143 488 \$				
% de récupération prévu	3%	14,6%	18,4%	32,9%	28,9%	1,8%
Cumulatif		18,0%	36,4%	69,3%	98,2%	100,0%

Écart coût réel/réclamations	(144 606) \$	(1 458 622) \$				
% de récupération réel	98%	95,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cumulatif		96,3%				
Écart prévu c. réel		-3,7%				

Source : Rapport mensuel des coûts de projets admissibles au FCIS au 30 septembre 2010.

Selon le rapport sommaire mensuel des coûts des projets admissibles daté du 30 septembre 2010, les réclamations réalisées en 2008 s'élèvent à 7 982 020 \$ (réclamation 1), alors qu'elles totalisent 34 143 488 \$ (réclamations 2, 3 et 4) en 2009, pour des réclamations cumulées (2008

et 2009) de 42 125 508 \$. Avec des coûts réels cumulés s'élevant à 43 728 736 \$, le taux de récupération est de 96,3 %. L'écart entre le montant prévu et le montant réel est de 1 603 228 \$, soit -3,7 %, et devrait être récupéré en 2010.

#### **CONSTATATION**

La programmation en date du 30 septembre 2010 prévoit des travaux au-delà de la date butoir autorisée, soit en 2013, pour environ 26 869 478 \$, qui permettront de réclamer 4 142 922 \$ dont 2 071 461 \$ en subventions. Les représentants du Service de l'eau n'ont pas pu nous fournir une preuve de la prolongation de l'entente pour une année supplémentaire. Il est donc important d'obtenir une confirmation officielle que le programme FCIS a été prolongé jusqu'en 2013. En l'absence de cette prolongation, le Service de l'eau se dirige vers une perte potentielle de la subvention à la date d'échéance de l'entente.

#### **3.5.B. Recommandations**

Nous recommandons au Service de l'eau d'obtenir une confirmation officielle de la prolongation jusqu'en 2013 de l'entente portant sur le projet des deux usines de production de l'eau potable afin de bénéficier des subventions anticipées. Advenant qu'une telle confirmation ne puisse être obtenue, le Service de l'eau devrait alors revoir sa planification pour s'assurer que les travaux seront terminés avant la fin de 2012 pour se prévaloir du montant total de la subvention.

#### **3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Lettre demandant la prolongation d'un an envoyée au MAMROT. **(Complété)**

Relancer le MAMROT pour avoir une confirmation de la prolongation. **(Complété)**

Le MAMROT doit relancer le responsable du gouvernement fédéral. **(Échéancier prévu : décembre 2011)**

Recevoir une lettre de confirmation. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)**

## 4. ANNEXES

### 4.1. TABLEAU SYNTHÈSE DES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS

<p><b>Programme de subvention ou entente</b></p> <p><b>Objectif du programme ou de l'entente</b></p> <p><b>Unité d'affaires responsable</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Montant de subvention anticipé</b></li> <li>• <b>Ministère responsable</b></li> <li>• <b>Coût des travaux subventionnés (%)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durée du programme</b></li> <li>• <b>Date butoir</b></li> </ul>
<p><b>1. Imaginer – Réaliser Montréal 2025</b></p> <p>Appuyer le développement et la mise en œuvre de la stratégie Imaginer – Réaliser Montréal 2025 en fonction de cinq axes d'intervention.</p> <p>Direction générale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant total : 140 M\$</li> <li>• MAMROT<sup>1</sup></li> <li>• 100 % des coûts admissibles (provincial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durée : 2008-2012</li> <li>• Date butoir : 31 décembre 2012</li> </ul>
<p><b>2. Programme d'infrastructures de loisirs (PIL)</b></p> <p>Viser la modernisation et la rénovation d'installations de loisirs dans le but de doter les localités d'infrastructures de services qui peuvent contribuer, entre autres, à leur essor communautaire, culturel, économique, sportif ou touristique.</p> <p>SDO (Direction des sports) et arrondissements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant demandé : 28,7 M\$</li> <li>• Montant obtenu : 11,1 M\$</li> <li>• MAMROT</li> <li>• Fédéral : 33,33 % des coûts admissibles</li> <li>• Provincial : 33,33 % des coûts admissibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durée : 11 août 2009 jusqu'au 31 décembre 2010</li> <li>• Date butoir initiale : 31 décembre 2010</li> <li>• Date butoir prolongée : 31 octobre 2011</li> </ul>
<p><b>3. Programme de soutien aux installations sportives et récréatives (PSISR)</b></p> <p>Viser la construction, la rénovation, l'aménagement et la mise aux normes d'installations sportives et récréatives.</p> <p>SDO (Direction des sports) et arrondissements</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant demandé : 183,7 M\$</li> <li>• Montant obtenu : 35,1 M\$</li> <li>• MELS<sup>2</sup></li> <li>• Provincial : 50 % des coûts admissibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durée : 1<sup>er</sup> août 2006 jusqu'au 31 mars 2012</li> <li>• Date butoir : 31 mars 2012</li> </ul>

<sup>1</sup> MAMROT : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

<sup>2</sup> MELS : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

<b>Programme de subvention ou entente</b>  <b>Objectif du programme ou de l'entente</b>  <b>Unité d'affaires responsable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Montant de subvention anticipé</b></li> <li>• <b>Ministère responsable</b></li> <li>• <b>Coût des travaux subventionnés (%)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durée du programme</b></li> <li>• <b>Date butoir</b></li> </ul>
<p><b>4. Programme de renouvellement des conduites (PRECO)</b></p> <p>Réfection des conduites d'aqueduc et d'égout secondaires.</p> <p>Service de l'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant demandé : 43,1 M\$</li> <li>• Montant obtenu : 39,8 M\$</li> <li>• MAMROT</li> <li>• Taux variés en fonction du mètre linéaire et du diamètre de la conduite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durée : 6 avril 2009 jusqu'au 31 décembre 2010</li> <li>• Date butoir initiale : 31 décembre 2010</li> <li>• Date butoir prolongée : 31 octobre 2011</li> </ul>
<p><b>5. Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS)</b></p> <p>Mise aux normes à la nouvelle réglementation de l'eau des usines (MNU) de production d'eau potable Atwater et Des Bailleurs.</p> <p>Service de l'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant total : 117 M\$</li> <li>• MAMROT</li> <li>• Fédéral : 25 % des coûts admissibles</li> <li>• Provincial : 25 % des coûts admissibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durée : 2006-2012</li> <li>• Date butoir : 31 décembre 2012</li> </ul>

#### **4.2. PROCESSUS DE TRAITEMENT DES DEMANDES DE SUBVENTIONS**

1. Annonce du programme par le gouvernement et publication de renseignements.
2. Préparation de la documentation du projet :
  - Prise de connaissance du programme de subventions;
  - Documentations techniques;
  - Documentations administratives;
  - Préparation du formulaire d'accompagnement.
3. Transmission de la demande au ministère concerné.
4. Transmission de l'avis ou de la confirmation de réception de la demande par le ministère.
5. Traitement des demandes de renseignements additionnels pour le ministère.
6. Analyse de la demande par le ministère.
7. Communication par le ministère d'une autorisation de principe.
8. Communication par le ministère de l'autorisation finale (lettre au requérant et lettre au maire).
9. Communication par le ministère du projet d'entente à signer.
10. Signature de l'entente par la Ville (services centraux/arrondissements).

#### **4.3. PROCESSUS DE GESTION DES PROJETS SUBVENTIONNÉS**

1. Appels d'offres pour les services professionnels.
2. Analyse des soumissions, choix d'un adjudicataire et octroi de contrats.
3. Réalisation des mandats des services professionnels.
4. Appels d'offres pour la construction et les autres travaux (surveillance des travaux).
5. Analyse des soumissions, choix d'un adjudicataire et octroi de contrats.
6. Début des travaux :
  - Suivi des travaux par le gestionnaire du projet;
  - Décompte progressif : vérification et acceptation.
7. Fin des travaux.
8. Décompte final : vérification et acceptation.

## V.6. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures (Division des ponts et tunnels)



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	237
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	238
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	239
3.1.	Partage des compétences.....	240
3.2.	Données d'inventaire.....	243
3.3.	Évaluation de l'état des structures .....	245
3.4.	Détermination des besoins .....	252
3.5.	Planification des priorités .....	258
3.6.	Programmation et allocation des ressources .....	259



## V.6. PLAN DE RÉALISATION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES (DIVISION DES PONTS ET TUNNELS)

### 1. INTRODUCTION

Le réseau routier, dont la responsabilité incombe à la Ville de Montréal (la Ville), comprend près de 600 ouvrages d'art et structures connexes<sup>1</sup> (passages supérieurs ou inférieurs, ponts, rampes, passerelles, écrans antibruit, tunnels, murs de soutènement, quais à neige et autres types de structures). Aux fins de ce rapport, nous utiliserons le terme « structure » pour les désigner.

La responsabilité de la Ville à cet égard est encadrée, entre autres, par la *Loi sur les compétences municipales*, qui stipule que la municipalité a compétence en matière de voirie sur les voies publiques dont la gestion ne relève pas du gouvernement du Québec ou de celui du Canada ni de l'un de leurs ministères ou organismes, ce qui inclut les ponts et autres structures.

Dans certains cas, la responsabilité d'une structure peut être partagée entre la Ville et d'autres entités, le plus souvent avec le ministère des Transports du Québec (MTQ). À ce sujet, la *Loi sur la voirie* prévoit que les éléments de ponts supportant des rues municipales et enjambant les emprises d'autoroutes du MTQ sont de la responsabilité du MTQ, à l'exception du pavage, des trottoirs, des dispositifs de retenue et de l'éclairage qui relèvent des municipalités.

Pour les structures dont l'entière responsabilité revient à la Ville, le cadre législatif en vigueur implique, à la suite de la fusion et de la reconstitution de certaines municipalités sur l'île de Montréal, le fractionnement de la responsabilité de la voirie en deux catégories (réseau artériel et réseau local). À cet effet, les structures se trouvant sur le réseau routier artériel sont de la compétence de la ville dans laquelle elles sont situées (ville centrale ou villes liées) alors que les structures se trouvant sur le réseau routier local sont de la compétence des arrondissements ou des villes liées concernés. Également, certaines infrastructures d'intérêt collectif (p. ex. piste cyclable, parc Jean-Drapeau, etc.) dans lesquelles des structures peuvent être présentes sont de la compétence de l'agglomération.

---

<sup>1</sup> Dans le domaine du génie civil, un ouvrage d'art ou une structure connexe est un ouvrage spécial, par opposition à un bâtiment. Il permet, par exemple, à une voie de communication (route, ligne de chemin de fer) de franchir un obstacle. Il peut alors s'agir, entre autres, d'un pont, d'un viaduc ou d'un tunnel. Il peut aussi permettre d'apporter un renfort; c'est le cas, par exemple, d'un mur de soutènement.

Selon une évaluation présentée par la Direction des transports en septembre 2010, la valeur de remplacement de l'ensemble du parc est de l'ordre de 3 G\$. Un tel parc perd progressivement de sa valeur. En effet, les matériaux qui composent les structures commencent à se détériorer dès leur mise en service à cause de facteurs tels que l'intensité de la circulation, les charges excédant les limites permises, les glaces, la rigueur du climat, les sels déglaçant et les collisions de véhicules, qui contribuent avec le temps à la détérioration des ouvrages.

Les données actuellement à l'inventaire de la Division des ponts et tunnels démontrent que les structures dont la Ville est responsable sont vieillissantes. En effet, près de 65 % d'entre elles ont plus de 50 ans. Afin d'apprécier leur degré de détérioration, la Ville procède à l'inspection de ces structures sur une base régulière, ce qui permet ensuite d'agir dans les cas de déficiences urgentes et de planifier les interventions requises pour préserver la durée de vie utile des structures et les maintenir dans un état satisfaisant.

Le processus de planification est d'autant plus important dans le contexte actuel, car la Ville accuse des déficits considérables dans le maintien et la restauration de ses structures. En septembre 2010, la Direction des transports estimait à 82 M\$ annuellement les investissements qui seraient nécessaires au cours des 10 prochaines années pour atteindre le seuil où 85 % des actifs seraient en bon état. Cependant, les budgets alloués sont restreints et ne permettent pas de répondre à tous les besoins qui sont déterminés. Il est essentiel de faire les bons choix et de maximiser les effets des investissements qui sont consentis.

Le défi à relever au moment de la planification consiste donc à déterminer le plus efficacement possible les travaux devant être réalisés sur chacune des structures, à statuer sur le meilleur moment pour réaliser les interventions en fonction du cycle de vie des structures, tout en tenant compte du maintien du service aux usagers, tout cela dans un contexte budgétaire limité.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Notre mandat de vérification portant sur le plan de réalisation des projets d'infrastructures avait pour objectif principal de s'assurer que les interventions sur les infrastructures de la Ville découlent de l'établissement de priorités. La portée couvrait les infrastructures du réseau local d'aqueduc et d'égout, le réseau routier artériel ainsi que les ponts, tunnels et structures connexes.

Le mandat a été scindé en deux phases. Ce premier rapport vise les interventions de la Ville pour le maintien et le renouvellement des ponts, tunnels et autres structures connexes dont elle

a la responsabilité, car ceux-ci revêtent une importance stratégique quant à la sécurité en matière de transport des personnes et des marchandises. Ainsi, nous avons examiné le partage des responsabilités en fonction des compétences des différents ordres : agglomération, Ville ou arrondissements. Nous avons aussi analysé le processus de planification mis en œuvre par la Division des ponts et tunnels de la Direction des transports.

Le processus de planification sert à déterminer les besoins de préservation des structures. Il inclut l'inventaire, l'évaluation de l'état, la détermination des besoins et leur priorisation. Nous nous sommes ensuite intéressés au volet programmation, qui consiste à coordonner et à ordonnancer la mise en œuvre des interventions et à y allouer les fonds nécessaires.

Nous n'avons pas vérifié l'état des structures en tant que tel, ni le degré de risque qui y est rattaché, ni la pertinence des projets considérés comme prioritaires.

Nos travaux ont porté principalement sur la planification des projets d'investissement de l'année 2010, mais nous avons aussi pris en considération des éléments d'information datant des années 2008 et 2009.

### **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

La Division des ponts et tunnels a mis en place un processus de planification des priorités en ce qui a trait à la gestion des structures dont elle a la responsabilité. Cependant, nos travaux font ressortir certaines lacunes quant à :

- l'actualisation du partage des compétences;
- la non-accessibilité de certaines données d'inventaire;
- la réalisation partielle du programme annuel d'inspection;
- la désuétude du système de gestion des données d'inventaire;
- l'absence d'une fonction d'aide à la décision intégrée au système de gestion des données d'inventaire;
- l'intégration des activités d'entretien, de réparations et de réfection dans le cadre d'une stratégie globale d'intervention;
- la nécessité d'ajouter une analyse coûts-bénéfices au moment de la priorisation des projets;
- la reddition de comptes sur l'incidence des reports de projets;
- l'absence d'approbation d'un niveau de service souhaité;
- les conséquences du sous-investissement des dernières années.

À cause de ces différentes lacunes, la Direction des transports n'a pas l'assurance d'optimiser l'utilisation des fonds publics en prévoyant les bonnes interventions à réaliser au moment le plus approprié pour préserver les structures.

### 3.1. PARTAGE DES COMPÉTENCES

#### 3.1.A. Contexte et constatations

Précisons que les compétences et les responsabilités relatives aux structures sont réparties entre plusieurs instances et unités administratives de la Ville. En effet, depuis l'application de la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* (décembre 2003) jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal* (juin 2008), la responsabilité de la voirie a été fractionnée en deux grandes catégories :

- Les structures se trouvant sur le réseau artériel devenaient, selon leur localisation, exclusivement de la compétence de la Ville ou des villes liées;
- Les structures situées sur le réseau local devenaient de la compétence des arrondissements concernés ou des villes liées, le cas échéant.

De plus, les structures d'intérêt collectif telles que celles qui sont localisées dans le parc Jean-Drapeau de même que sur certaines pistes cyclables sont de la compétence de l'agglomération.

Comme l'illustre le tableau 1, des aménagements ont été apportés afin de répartir les responsabilités sur la base de l'expertise et de la disponibilité des ressources plutôt que sur celle de la localisation :

- À la suite d'une offre de services professionnels faite à chacun des arrondissements, la Division des ponts et tunnels de la Direction des transports a reçu le mandat de réaliser les inspections des structures pour l'année 2008 et les années subséquentes ainsi que les interventions urgentes pouvant en découler;
- Par le biais du règlement 08-055<sup>2</sup> du conseil municipal, ce dernier a délégué à chaque conseil d'arrondissement les activités d'entretien du réseau artériel, notamment l'entretien mineur des ponts et des tunnels (nettoyage, réparation mineure des éléments de structures, signalisation d'urgence, enlèvement des matériaux lâches, etc.).

---

<sup>2</sup> Règlement du conseil de la Ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement.

**Tableau 1 – Répartition des responsabilités relatives à la gestion des structures et des allocations budgétaires**

	Investissements		Entretien		Inspections	
	Responsabilité	Budget d'immobilisations	Responsabilité	Budget de fonctionnement	Responsabilité	Budget de fonctionnement
<b>Réseau local</b>	Direction des travaux publics des arrondissements	Direction des transports de la Ville	Direction des travaux publics des arrondissements		Direction des transports de la Ville <sup>1</sup>	
<b>Réseau artériel</b>	Direction des transports de la Ville		Direction des travaux publics des arrondissements <sup>2</sup>		Direction des transports de la Ville	
<b>Structures d'intérêt collectif<sup>3</sup></b>	Direction des transports de la Ville		Direction des travaux publics des arrondissements		Direction des transports de la Ville	

<sup>1</sup> Mandat octroyé par les arrondissements à la suite de l'acceptation d'une offre de services professionnels (résolution CM08 0660).

<sup>2</sup> Compétence déléguée par le conseil municipal conformément au règlement 08-055.

<sup>3</sup> Structures situées sur le territoire de la Ville seulement.

En résumé, les arrondissements ont la responsabilité de l'entretien des structures, quelle que soit leur localisation, et reçoivent les budgets de fonctionnement relativement à cette activité. En revanche, la Division des ponts et tunnels est responsable des inspections de toutes les structures, même de celles situées sur le réseau local, et reçoit les budgets en conséquence.

L'aspect des investissements demeure problématique, car actuellement, selon les lois et les règlements en vigueur, les arrondissements auraient la responsabilité de planifier et de gérer les projets d'investissement pour les structures situées sur le réseau local. Cependant, leur complexité exige une expertise de pointe qui, en général, n'est pas offerte dans les arrondissements, selon les intervenants rencontrés. En effet, plusieurs de ces ouvrages sont de moyenne et de grande envergure comme le pont de la Concorde, le passage supérieur de l'île Sainte-Hélène, le pont Monk et le pont Jolicoeur, qui passe au-dessus du canal de l'Aqueduc.

#### **CONSTATATION**

Étant donné les enjeux de sécurité, de fonctionnalité du réseau routier ainsi que de la nécessité d'une expertise technique spécifique, la Division des ponts et tunnels a conservé la planification et la gestion de l'ensemble des activités d'investissement, même pour les structures qui sont situées sur le réseau local. Le programme triennal d'immobilisations (PTI) préparé par la Division des ponts et tunnels et l'enveloppe budgétaire s'y rattachant a toujours inclus, sans distinction, les structures situées sur le réseau local, même si la compétence relevait des arrondissements, créant ainsi une situation de non-conformité.

Cependant, un projet est en cours à la Direction des transports afin de recommander au conseil municipal de se déclarer compétent à l'égard de la gestion des structures situées sur le réseau local pour régulariser la situation. Cette démarche est possible grâce à l'article 85.5 de la Charte de la Ville de Montréal, qui permet au conseil municipal de se déclarer compétent relativement à une compétence d'arrondissement s'il en va de l'intérêt général de la Ville et si cela vise tous les arrondissements. La proposition doit être approuvée à la majorité des deux tiers des voix des membres du conseil si la période visée excède deux ans.

#### **3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des transports de poursuivre ses démarches pour que le conseil municipal se déclare compétent relativement à la gestion des structures qui se situent sur le réseau local en lieu et place des arrondissements afin d'être en mesure de gérer l'ensemble des investissements, rendant la pratique conforme au cadre légal et réglementaire.**

#### **3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Consulter le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière et les arrondissements afin d'évaluer différents scénarios de partage des compétences. (Échéancier prévu : de juin à octobre 2011)*

*Soumettre une proposition à la Direction générale associée – Développement et opérations pour l'orientation aux instances. » (Échéancier prévu : de décembre 2011 à mars 2012)*

## 3.2. DONNÉES D'INVENTAIRE

### 3.2.A. Contexte et constatations

L'étape initiale du processus de planification des projets prioritaires consiste à dresser l'inventaire de l'ensemble des structures. Pour ce faire, la Division des ponts et tunnels utilise une base de données qui a été mise en fonction en 1992 afin d'assurer le maintien de l'inventaire et de consigner le résultat des inspections sommaires. Elle comporte une fiche d'identification pour chacune des structures qui contient les renseignements suivants :

- La localisation de l'ouvrage et l'arrondissement dans lequel il se situe;
- La géométrie (longueur, largeur);
- Le type structural (p. ex. dalle sur poutre, portique, pont en arche, etc.);
- La responsabilité complète ou partielle de la Ville (responsabilité partagée grâce à un protocole d'entente avec les villes limitrophes, le MTQ, la compagnie de chemins de fer ou autre);
- L'année de construction;
- Le statut actif ou non (identification des structures qui sont fermées ou qui ont été démolies);
- La présence d'utilités publiques;
- La capacité portante (date de la dernière évaluation et indication des limites de charges);
- Des commentaires propres à la structure.

En plus de cette fiche d'identification, il existe un dossier électronique et un dossier papier pour chacune des structures. Le dossier inclut les sections suivantes : informations générales, inspections, plans, études, photos, interventions et communications. À cet effet, en 2007, la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde a recommandé aux municipalités de plus de 100 000 habitants l'adoption d'un programme de mise en réseau de l'ensemble des dossiers comprenant des données pertinentes à la conduite des activités d'inspection et de réparation des structures. Des efforts ont été déployés par la Division des ponts et tunnels au cours des dernières années pour rassembler le maximum de renseignements pour chacune des structures. Mais, selon l'information obtenue, les dossiers sont restés incomplets dans certains cas.

#### **CONSTATATION**

**Des plans « tel que construit » sont manquants pour quelques structures, dont la construction de certaines date d'il y a plusieurs années et d'autres qui ont fait l'objet de travaux de réfection récents, par exemple sept cas concernent des travaux réalisés en 2007 et 2008. Ces plans sont pourtant nécessaires pour la planification de l'entretien et des travaux de réfection futurs. L'importance de ces documents a été reconnue par la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde qui a recommandé, en 2007, que « pour tous les ouvrages d'art construits au Québec, le surveillant des travaux ait l'obligation, au moment de la remise de l'ouvrage, d'assembler toute la documentation afférente aux travaux et à l'ouvrage lui-même, ceci incluant [...] les plans "tel que construit" ».**

La disponibilité de ces plans permet la gestion des risques liés à la sécurité des usagers et aux coûts des projets. Dans les cas où ils sont absents, des interventions inadéquates peuvent être réalisées ou des études peuvent être nécessaires pour compenser les données manquantes, ce qui entraîne des coûts indus.

Par exemple, dans un cas survenu en 2010, une dépense de 225 000 \$ a été autorisée afin qu'une firme d'experts évalue la capacité portante d'une structure donnée. Pour y arriver, la firme a dû localiser les armatures de la structure grâce à une méthode d'investigation spécialisée qui était requise pour minimiser les dommages. Selon les renseignements obtenus, si des plans « tel que construit » de qualité avaient été accessibles, environ 50 % de ces coûts d'investigation auraient pu être évités.

Dans un autre cas, une structure présente actuellement des signes de détérioration importants dont il n'est pas possible de prévoir les conséquences parce que la Ville ne possède aucun plan de la structure en question. Il s'agit d'une structure qui devait être démolie dans quelques années pour permettre le réaménagement de l'intersection qu'elle occupe. À cause de l'incertitude qui découle de la non-accessibilité des plans, l'intervention doit être devancée pour assurer la sécurité des usagers.

En général, au moment de confier la surveillance des travaux à une firme externe, le devis technique comporte une clause sur l'obligation de rendre accessibles les plans « tel que construit ». Dans les faits, malgré cette exigence, il s'agit d'un aspect souvent négligé dans les étapes qui entourent la fin des travaux, aux dires de l'ensemble des intervenants.

Pour pallier ce problème, il est essentiel d'établir un processus clair afin de responsabiliser les mandataires chargés de la surveillance des travaux pour que, dans le futur, les plans « tel que construit » soient systématiquement versés aux dossiers de la Division des ponts et tunnels, conformément à la recommandation de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde.

Nous avons retrouvé un exemple de devis technique pour des services professionnels de surveillance de travaux datant de 2004 qui stipulait qu'une retenue de 10 % sur les honoraires serait versée après la livraison des plans « tel que construit ». Il s'agit d'un procédé qui peut avoir un effet persuasif, mais qui n'a pas été reconduit dans les contrats ultérieurs que nous avons examinés.

### **3.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des transports de définir et de mettre en place un processus clair visant à obtenir les plans « tel que construit » et de les verser systématiquement aux dossiers à la fin des travaux dans le but de détenir les données exhaustives pour la planification des futures interventions et d'éviter des coûts indus.**

### **3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Réviser, avec la Direction des travaux publics, les rôles et les responsabilités de chacune des directions et établir un processus permettant d'obtenir et de récupérer les plans “tel que construit”. (Échéancier prévu : octobre 2011)*

*Revoir avec la Direction des travaux publics les mandats en cours et ceux terminés dans le but de récupérer les plans “tel que construit”. (Échéancier prévu : avril 2011)*

*En collaboration avec la Direction des travaux publics, examiner les contrats de services professionnels en cours pour établir les mesures possibles pour favoriser la remise des plans “tel que construit”. (Échéancier prévu : mai 2011)*

*Réviser les devis techniques des services professionnels et les prescriptions normalisées des travaux afin de favoriser la remise des plans “tel que construit” en vue des prochains octrois de contrats. » (Échéancier prévu : septembre 2011)*

## **3.3. ÉVALUATION DE L'ÉTAT DES STRUCTURES**

Les fiches d'identification du système de gestion des données et les dossiers électroniques décrivent les caractéristiques physiques des structures. Cependant, la gestion de ces actifs

repose aussi sur la connaissance précise de l'état de chacune de celles-ci. Un programme annuel d'inspection ainsi que d'autres expertises doivent être réalisés afin de connaître l'état des structures, plus particulièrement dans le cas où elles sont vieillissantes. De plus, le système de gestion doit comporter les fonctionnalités nécessaires pour cumuler les résultats historiques des inspections afin de connaître le rythme auquel les structures se détériorent. Cela permet d'avoir un aperçu des besoins en ce qui a trait aux travaux ultérieurs à court, à moyen et à long terme.

### **3.3.1. PROGRAMME ANNUEL D'INSPECTION**

#### **3.3.1.A. Contexte et constatations**

Précisons d'abord qu'une structure est constituée de plusieurs éléments ou composantes. Par exemple, un pont se compose notamment des éléments suivants : culée, appareil d'appui, pile, joint de dilatation, poutre, dalle, trottoir, surface de roulement, dispositif de retenue, trottoir structural.

La base de données de la Division des ponts et tunnels comprend une fiche d'inspection par structure. Pour maintenir à jour la connaissance et avoir une vision globale de l'état des ouvrages dont la Ville a la responsabilité, la Division des ponts et tunnels effectue des inspections sur une base régulière.

Au cours de l'inspection, une cote est attribuée à chacun de ces éléments en fonction de différents facteurs (importance, étendue, défaut des matériaux, défaut de comportement). Ensuite, les cotes sont additionnées pour finalement établir la cote de détérioration conférée à la structure dans son ensemble. Les structures sont ensuite regroupées sous cinq catégories en fonction de la cote de détérioration qui leur a été accordée. Le tableau 2 illustre le portrait de la situation au 10 janvier 2011.

Tableau 2 – Nombre et pourcentage des structures par catégories au 10 janvier 2011

État	Cote de détérioration	Caractéristiques	Structures	
			Nombre	Pourcentage
Critique	80 et plus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plusieurs éléments déficients</li> <li>• Structure non fonctionnelle qui doit être parfois fermée complètement ou partiellement</li> <li>• Intervention à court terme nécessaire</li> </ul>	12	2 %
Déficient	40 à 80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelques éléments déficients</li> <li>• Structure partiellement fonctionnelle</li> </ul>	44	8 %
Médiocre	25 à 40	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des éléments présentent des signes de détérioration</li> <li>• Structure fonctionnelle</li> </ul>	38	7 %
Détérioré	8 à 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nombre restreint d'éléments présentent des signes de détérioration</li> <li>• Structure fonctionnelle</li> </ul>	81	15 %
Bon	0 à 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun élément ne présente de signe de détérioration important</li> <li>• Structure fonctionnelle</li> </ul>	380	68 %

Source : Division des ponts et tunnels.

Un programme annuel d'inspection prend en considération l'état des ouvrages pour déterminer le type d'inspection ainsi que sa récurrence. Dans le cas où une structure a une cote supérieure à 40 ou qu'un des éléments principaux qui la compose a une cote de comportement critique, une inspection générale est prévue chaque année en vue d'assurer la sécurité des usagers. Pour les structures présentant des problématiques spécifiques, des expertises additionnelles peuvent être réalisées (p. ex. télésurveillance en continu, évaluation de la capacité portante, suivi des fissurations).

Les cibles inscrites au plan d'action 2010-2011 de la Direction des transports visaient l'inspection générale<sup>3</sup> de l'ensemble des structures sur un cycle de quatre ans (25 % par année) et l'inspection rapide<sup>4</sup> de toutes les structures n'ayant pas fait l'objet d'une inspection générale dans l'année. Le plan d'action 2010-2011 reflète les objectifs des différentes divisions qui composent la Direction des transports; il n'a cependant pas été entériné par les instances de la Ville.

<sup>3</sup> L'inspection générale d'une structure consiste principalement à visiter les lieux pour établir la méthode d'inspection, à inspecter la structure « doigt sur la pièce » et à produire un rapport d'inspection.

<sup>4</sup> L'inspection rapide d'une structure consiste principalement à inspecter visuellement la structure, à produire un rapport d'inspection.

Les cibles établies s'apparentent aux pratiques suggérées dans le manuel d'inspection du MTQ, lequel propose un intervalle d'environ deux à quatre ans entre les inspections générales. Cependant, en 2010, 48 inspections générales (22 %) et 35 inspections rapides (10 %) qui avaient été planifiées ont dû être reportées à l'année 2011, tel que l'illustre le tableau 3.

**Tableau 3 – Réalisation du programme annuel d'inspection de l'année 2010**

<b>Inspections</b>	<b>Planifiées</b>	<b>Réalisées</b>	<b>Différées (travaux en cours)</b>	<b>Reportées à l'année 2011</b>
<b>Générales</b>	214*	145	21**	48**
<b>Rapides</b>	331***	296	–	35

\* Vingt-cinq pour cent de l'inventaire en plus des structures dont l'état nécessite une inspection générale par mesure de sécurité.

\*\* Quinze inspections rapides ont été réalisées par mesure compensatoire.

\*\*\* Toutes les structures pour lesquelles une inspection générale n'a pas été prévue.

Source : Division des ponts et tunnels.

#### **CONSTATATION**

**Pour l'année 2011, la Division des ponts et tunnels prévoit aussi la possibilité de ne pas réaliser toutes les inspections prévues, car en janvier :**

- elle subissait des délais administratifs dans le processus d'octroi d'un contrat à une firme externe pour la réalisation des inspections qui excèdent la capacité des ressources internes de la division. Selon l'information obtenue, même si le contrat était octroyé au cours des prochaines semaines, le calendrier prévu serait difficile à respecter compte tenu des contraintes de temps;
- elle évaluait qu'elle ne disposait pas des effectifs nécessaires à l'interne pour réaliser 100 % des inspections prévues à moins que soit approuvée la création de nouveaux postes. Une demande à la Direction des transports a été faite en ce sens en août 2010, mais aucune confirmation n'a été reçue à ce jour. Dans l'affirmative, elle devra compter un délai pour le comblement de ceux-ci ainsi que pour l'intégration et l'encadrement des nouveaux employés avant qu'ils ne soient prêts à procéder à des inspections. L'échéancier des travaux d'inspection planifiés subirait alors un décalage.

#### CONSTATATION

Les cibles que la division s'est données quant au nombre de structures à inspecter n'ont pas été respectées en 2010 et risquent de ne pas l'être en 2011, faute d'effectifs suffisants (internes ou externes), selon les renseignements obtenus. En conséquence, l'information n'est pas à jour dans la base de données concernant l'état des structures dont les inspections restent à faire.

Le programme annuel d'inspection joue un rôle stratégique en fournissant les données sur l'état des structures, en permettant de s'assurer qu'elles sont fonctionnelles et sécuritaires et en rendant possible la détection de situations problématiques qui nécessitent une intervention à court, à moyen ou à long terme. Par exemple, pour les structures dont l'état le requiert, des mesures sont prises pour pallier certaines déficiences et assurer la sécurité des usagers (limitation de charges, interdiction de surcharges, fermeture de voies à la circulation, installation de glissières rigides pour sécuriser les dispositifs de retenue, fermeture de passerelles ou de tunnels piétonniers désaffectés) en attendant les réparations, la réfection ou la démolition à venir.

#### 3.3.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des transports de prendre les dispositions nécessaires pour parvenir à réaliser son programme annuel d'inspection selon l'échéancier déterminé et ainsi connaître l'état à jour des structures en vue de planifier des interventions appropriées au moment opportun et d'assurer la sécurité des usagers.

#### 3.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans l'objectif de maintenir toutes les activités annuelles pour favoriser la réalisation du programme d'inspection :

- Poursuivre le programme d'inspection séquencé en fonction des critères de priorité d'interventions tels qu'ils sont établis actuellement (dont, premièrement, celui de la sécurité des usagers); (**Échéancier prévu : en cours**)
- Poursuivre les démarches entreprises pour évaluer l'octroi d'un second contrat d'inspection prévu dans l'appel d'offres 10-11416; (**Échéancier prévu : en cours**)
- Amorcer les démarches pour octroyer de nouveaux mandats d'inspection à l'intérieur des ententes-cadres de services professionnels existants. (**Échéancier prévu : mai 2011**)

*Remarque : Les démarches entamées afin d'ajouter cinq (5) nouveaux postes déterminés à cette fin ont été terminées. La Direction des transports est présentement en processus d'embauche. »*

### 3.3.2. SYSTÈME DE GESTION DES DONNÉES

#### 3.3.2.A. Contexte et constatations

Même si le programme d'inspection était réalisé dans son intégralité chaque année, un problème important s'ajoute. En effet, nous avons constaté que le système de gestion des données d'inventaire ne répond pas aux besoins actuels. De plus, les utilisateurs qualifient celui-ci de désuet, notamment parce qu'il :

- ne permet pas de saisir et de traiter l'ensemble des renseignements recueillis au cours des inspections générales (système conçu pour les résultats d'inspections sommaires);
- ne conserve pas l'historique des inspections antérieures (accès aux résultats de la dernière inspection seulement);
- ne comprend pas de fonction d'analyse de données ou de modélisation de divers scénarios d'investissement.

Des renseignements essentiels à la prise de décision doivent être rassemblés à la main, faute d'outil électronique. Par exemple, la Division des ponts et tunnels a déjà fait la compilation de l'historique des inspections afin de suivre l'évolution de la détérioration des structures dans le temps et de dégager une tendance pour le futur, mais cet exercice n'est pas actualisé chaque année.

En conséquence, le système de gestion des données d'inventaire actuel fournit un portrait statique de l'état des ouvrages faute d'information provenant des inspections antérieures, entre autres. Les données historiques permettraient d'examiner l'évolution de la détérioration de la structure dans le temps pour ensuite faire des projections sur les années à venir et mieux gérer les risques de détérioration hâtive qui seraient détectés.

**CONSTATATION**

Étant donné la désuétude de son système de gestion des données, la Division des ponts et tunnels n'est pas en mesure, au prix d'un effort raisonnable, de simuler de multiples scénarios d'investissement pour s'assurer d'établir les priorités optimales et d'intervenir sur les bonnes structures au bon moment. Actuellement, l'optimisation est effectuée manuellement grâce à l'expertise des professionnels, mais seulement quelques scénarios font l'objet d'une analyse simplifiée.

La complexité des ouvrages et les multiples facteurs à prendre en considération rendent cet exercice particulièrement ardu sans l'utilisation d'un logiciel qui contient un historique de l'évolution des structures, qui peut simuler leur vieillissement, qui peut modéliser différents scénarios d'interventions et qui permet une aide à la prise de décision. D'ailleurs, le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*<sup>5</sup> confirme que l'« *identification et la priorisation des besoins des municipalités importantes ne peut [sic] se faire de façon efficace sans l'aide d'un logiciel spécialisé.* »

**CONSTATATION**

Au cours d'une présentation à l'intention des membres de la commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain et de la commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration (nommées ci-après « les commissions sur les finances »), en septembre 2010, la Direction générale a d'ailleurs reconnu qu'au sein de la Ville, les méthodes et les outils de diagnostic nécessaires pour planifier à moyen et à long terme restent à améliorer ou à compléter. C'est le cas pour le système de gestion des structures de la Division des ponts et tunnels qui accuse un retard à cet égard si l'on considère que ce type d'outils est déjà en fonction ou en développement dans d'autres unités d'affaires de la Ville (Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau et Division gestion des actifs de voirie de la Direction des transports).

Toutefois, un projet est en cours pour l'implantation d'un nouveau système de gestion des données. En effet, le comité exécutif a approuvé la signature d'une entente entre la Ville et le MTQ pour l'utilisation du progiciel de gestion des structures du MTQ, qui devra ensuite être adapté aux particularités de la Ville. Il est prévu que ce dernier comporte un module de

---

<sup>5</sup> *Guide national pour des infrastructures municipales durables*, Processus de planification des priorités et de budgétisation relatif à l'entretien ou à la réhabilitation des chaussées, Conseil national de recherches Canada, novembre 2003.

planification stratégique intégrant une fonction d'aide à la prise de décision permettant de simuler divers scénarios.

Cependant, les investissements de 550 000 \$ qui étaient prévus au PTI 2010 pour la réalisation de ce projet ont été reportés à une année ultérieure. Le manque d'effectifs et le degré de priorisation accordé par le Service des technologies de l'information à ce projet sont deux des contraintes invoquées pour expliquer le report. À cause des incertitudes relatives à la capacité de réaliser le projet, le plan d'action de la Division des ponts et tunnels ne fait pas état de tous les moyens d'action à mettre en œuvre pour réaliser ce projet ainsi que des cibles et des indicateurs précis qui s'y rattachent.

#### **3.3.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des transports de poursuivre ses représentations pour l'implantation d'un nouveau système de gestion des données, incluant une fonction d'aide à la prise de décision, selon un échéancier déterminé, afin que les données historiques des inspections soient accessibles pour réaliser les analyses de divers scénarios qui permettraient d'optimiser la planification des interventions sur les structures.**

#### **3.3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Inclure, au plan d'action 2011-2012 de la Division des ponts et tunnels, les étapes et un échéancier d'implantation du nouveau système de gestion. (Échéancier prévu : juin 2011)*

*Soumettre à la Direction générale associée – Développement et opérations ce plan d'action en vue de son intégration au plan directeur et au plan d'investissement de la Ville selon les disponibilités budgétaires. » (Échéancier prévu : décembre 2011)*

### **3.4. DÉTERMINATION DES BESOINS**

#### **3.4.A. Contexte et constatations**

Dans le cadre du processus de planification, la détermination des besoins consiste à faire ressortir les interventions jugées nécessaires à l'issue du processus d'inspection pour ensuite les classer par ordre de priorité. Les types d'interventions possibles sont décrits au tableau 4.

Tableau 4 – Types d'interventions

Intervention	Description	Budget
<b>Entretien préventif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour empêcher ou ralentir la progression de dégradations pouvant entraîner la détérioration prématurée.</li> <li>• Interventions de nature récurrente ou non récurrente.</li> <li>• Pour des structures en bon état.</li> <li>• Stratégie optimale d'utilisation des fonds publics.</li> </ul>	Fonctionnement
<b>Entretien courant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour corriger des défauts ou des dégradations qui peuvent présenter des risques d'accident ou qui nuisent sérieusement au confort des usagers.</li> <li>• Travaux correctifs mineurs.</li> <li>• Interventions prioritaires à la suite d'un accident.</li> </ul>	Fonctionnement
<b>Réparation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsqu'un élément de la structure a atteint un niveau de dégradation avancé.</li> <li>• Pour maintenir ou améliorer la condition et éviter un investissement ultérieur beaucoup plus important.</li> <li>• La pertinence d'une réparation est jugée en fonction du prolongement de vie utile qu'elle peut entraîner et de son coût.</li> <li>• Choix des méthodes et des moments d'intervention fait généralement en fonction de l'efficacité et de la durabilité des techniques de réparation.</li> </ul>	Fonctionnement ou immobilisations (selon l'ampleur des travaux effectués)
<b>Réfection majeure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour redonner un état neuf ou la pleine fonctionnalité.</li> <li>• Interventions non standard de renforcement (déficiences structurales), d'élargissement (déficiences géométriques et fonctionnelles) ou de reconstruction.</li> </ul>	Immobilisations

Source : *Manuel d'entretien des structures*, MTQ, décembre 2010.

#### Stratégie globale d'intervention

En matière d'identification des besoins et de priorisation, le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* ainsi que le *Manuel d'entretien des structures* publié, par le MTQ (deux outils de référence en matière de bonnes pratiques), indiquent qu'il est préférable d'utiliser une stratégie globale d'intervention en examinant toutes les structures d'un parc donné. Ils suggèrent d'appliquer cette stratégie pour déterminer et prioriser les besoins en matière de préservation des infrastructures, c'est-à-dire en prenant en compte autant les interventions d'entretien que celles de réparation ou de réfection.

La Politique des équipements et des infrastructures de la Ville va aussi dans ce sens puisqu'elle prévoit que, à la lumière de l'état de son actif, la Ville doit déterminer les besoins, c'est-à-dire établir les moyens de prévention et les correctifs nécessaires à court, à moyen et à long terme. La politique suggère de classer les éléments d'actif dans l'une ou l'autre des catégories, selon qu'il sera décidé :

- de le remplacer;
- de le conserver, mais d'effectuer des réparations majeures à court ou à moyen terme;
- de le conserver et d'en faire l'entretien normal;
- d'en arrêter l'entretien, d'en différer les réparations et d'effectuer des études plus poussées.

Elle recommande aussi la conception d'un programme structuré d'entretien préventif donnant une information précise sur les travaux à exécuter pour protéger l'ensemble des structures et en maintenir la qualité.

Dans les faits, la Politique des équipements et des infrastructures est en partie respectée, car les fiches d'inspection fournissent aux responsables de la planification le choix de quelques activités d'entretien préventif ou courant (p. ex. scellement de fissures), de réparation (p. ex. remplacement des joints de tablier) ou de réfection majeure (p. ex. reconstruction complète) visant à corriger les défauts détectés. Les besoins jugés importants par les inspecteurs sont indiqués dans la base de données.

**CONSTATATION**

**Toutefois, contrairement au libellé de la politique, les structures ne sont pas classées par catégories de façon exhaustive en fonction de la nature des interventions qu'elles nécessitent. Il n'existe pas, non plus, de programme structuré d'entretien préventif proprement dit, même s'il est reconnu qu'il s'agit de la stratégie optimale d'utilisation des fonds publics. En effet, pour les structures qui sont en bon état, cette mesure prévient leur détérioration prématurée et repousse le moment où des investissements plus importants seront nécessaires.**

Dans les faits, le partage des responsabilités entre la Division des ponts et tunnels et les 19 arrondissements n'aide pas à la mise en œuvre d'une stratégie globale d'intervention. Comme nous le mentionnions précédemment, la Division des ponts et tunnels s'occupe de déterminer les interventions de nature capitalisable (réparations et réfections majeures), alors qu'indépendamment, les arrondissements sont responsables de prévoir les besoins de fonctionnement (travaux d'entretien préventif, d'entretien courant et certaines réparations mineures). Quoique, à certaines occasions, la Division des ponts et tunnels transmet aux arrondissements, à la pièce, des demandes d'intervention dans leur champ de compétence ou, à l'inverse, les arrondissements signalent à la Division des ponts et tunnels des cas d'interventions qui nécessitent une expertise ou de l'équipement plus spécialisé.

**CONSTATATION**

La répartition des budgets d'opérations aux arrondissements et des budgets d'investissement à la Division des ponts et tunnels ne favorise pas non plus une planification intégrée. L'importance de réaliser de l'entretien préventif à même le budget d'exploitation de l'arrondissement peut être moins évidente quand les conséquences de le négliger se reflètent dans le budget d'immobilisations de la Division des ponts et tunnels.

**CONSTATATION**

En somme, la détermination des besoins et la planification des priorités ne sont pas réalisées selon une stratégie globale d'intervention contrairement au processus suggéré par :

- le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*;
- le *Manuel d'entretien des structures* publié par le MTQ;
- les pratiques de gestion prescrites par la Politique des équipements et des infrastructures de la Ville.

**CONSTATATION**

Dans ce contexte, les responsables de la planification n'ont pas l'assurance de sélectionner les bonnes interventions sur les bonnes structures au bon moment pour optimiser la dépense publique.

Le règlement 08-055 du conseil municipal, adopté en décembre 2008, qui porte sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement, contient un article qui aurait pu favoriser une approche plus globale du processus de planification, du moins, pour les structures localisées sur le réseau artériel.

En effet, l'article 6 de ce règlement stipule que le conseil d'arrondissement doit fournir un rapport au 15 mars et un autre au 15 novembre de chaque année au comité exécutif et au directeur général adjoint responsable des infrastructures. Ce rapport doit faire état de l'exercice des activités déléguées (notamment l'entretien mineur des ponts et tunnels situés sur le réseau artériel tel que le nettoyage, les réparations mineures des éléments de structure, la signalisation d'urgence, l'enlèvement des matériaux lâches, etc.) et comporter notamment des

renseignements de nature technique permettant d'élaborer des indicateurs de production concernant la gestion et l'entretien du réseau artériel.

#### **CONSTATATION**

Ce rapport aurait pu constituer un outil de gestion permettant à la Division des ponts et tunnels de prendre en considération, dans son processus de planification, les activités d'entretien réalisées par les arrondissements sur les structures du réseau artériel situées sur leur territoire respectif. Cependant, l'article 6 du règlement 08-055 semble n'avoir jamais été appliqué puisque aucun rapport n'a été produit depuis son entrée en vigueur.

#### **3.4.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction des transports, en collaboration avec les arrondissements :

- d'élaborer une stratégie globale d'intervention pour l'identification et la priorisation des besoins qui intègre les travaux d'entretien (préventif et courant), de réparations et de réfection majeure en vue de maintenir les structures dans un état souhaitable au meilleur coût;
- de concevoir, de documenter et de mettre en œuvre un programme structuré d'entretien préventif pour les structures dans leur ensemble, conformément à la Politique des équipements et des infrastructures qui est entrée en vigueur en janvier 2009 dans le but de prévenir une détérioration prématurée.

Nous recommandons à la Direction générale associée – Développement et opérations de s'assurer que les arrondissements se conforment aux exigences du règlement 08-055 du conseil municipal sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement afin de produire l'information requise à l'égard de l'entretien des structures en vue d'élaborer la stratégie globale d'intervention de la Direction des transports.

#### **3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- **DIRECTION DES TRANSPORTS**

*« La Direction des transports priorise et établit les interventions en fonction des différents enjeux et objectifs de la Ville qui incluent l'ensemble des actifs de voirie (chaussée, trottoir, éclairage, feux de circulation et ouvrages d'art) et selon les allocations budgétaires mises à*

sa disposition. Les dépenses d'entretien préventif et courant sont imputées au budget de fonctionnement, alors que les dépenses de travaux de réfection sont imputées au PTI.

Inclure, dans la stratégie globale d'intervention de la Division des ponts et tunnels, la priorisation des besoins et les activités d'entretien (préventif et courant), tout en prenant en considération les actions liées à la recommandation de la section "Partage des compétences" (rapport de vérification de la Direction optimisation des ressources et conformité réglementaire, daté du 17 mars 2011) :

- Élaborer un plan d'ajustement de la stratégie et l'inclure dans le plan d'action 2011-2012 de la division; (**Échéancier prévu : juin 2011**)
- Rencontrer les arrondissements afin de bonifier la stratégie et examiner les modes de fonctionnement possibles de l'entretien; (**Échéancier prévu : de septembre à décembre 2011**)
- Élaborer un programme d'entretien préventif et évaluer les ressources nécessaires pour l'implantation de l'entretien préventif; (**Échéancier prévu : avril 2012**)
- Proposer à la Direction générale associée – Développement et opérations un programme structuré d'entretien préventif qui répond au niveau de service et au niveau d'investissement retenus conformément à l'action corrective proposée, en réponse à la recommandation du rapport de vérification de la Direction optimisation des ressources et conformité réglementaire daté du 17 mars 2011 relativement au niveau d'investissement; (**Échéancier prévu : de mai à novembre 2012**)
- Élaborer la documentation des entretiens préventifs et courants. (**Échéancier prévu : juillet 2012**)

En collaboration avec les arrondissements, mise en application de la stratégie retenue. »  
(**Échéancier prévu : janvier 2013**)

- **DIRECTION GÉNÉRALE ASSOCIÉE – DÉVELOPPEMENT ET OPÉRATIONS**

« La Direction générale associée – Développement et opérations mettra en place les mesures nécessaires pour s'assurer que les renseignements, tels qu'ils sont demandés à l'article 6 du règlement 08-055, sont fournis au comité exécutif et à la Direction générale associée – Développement et opérations. » (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

### 3.5. PLANIFICATION DES PRIORITÉS

#### 3.5.A. Contexte et constatations

Chaque année, la Division des ponts et tunnels détermine les besoins d'investissement (réparations et réfections majeures) en fonction des renseignements qui sont consignés à l'inventaire et en fonction des moyens d'analyse dont elle dispose. Elle donne un ordre de priorité aux différents projets potentiels, considérant en premier lieu :

- les projets dont la phase de réalisation des travaux est déjà amorcée;
- l'état des structures (incidence sur la sécurité des usagers, sur la pérennité de l'ouvrage, sur la fonctionnalité du réseau routier);
- les projets dont la phase d'études et de préparatifs est déjà amorcée (avant-projet, plans et devis).

Ensuite, elle adapte l'ordonnancement des projets pour tenir compte, notamment, des occasions qui se présentent et des travaux prévus par ses partenaires :

- Les autres projets de réfection prévus par la Ville;
- Les projets d'aménagement ou de réaménagement prévus par la Ville;
- Les projets à réaliser en partenariat avec le MTQ pour les structures dont la responsabilité est partagée.

Pour chaque projet potentiel, la justification est documentée à la fiche projet. En général, les projets que nous avons examinés avaient été sélectionnés en raison de l'état de détérioration de la structure et des facteurs liés à la sécurité des usagers.

#### **CONSTATATION**

**Sauf lorsqu'il s'agit d'un facteur d'urgence, la notion de « moment opportun » est peu présente dans les analyses à l'étape de la planification, par exemple :**

- **Les compromis entre les interventions moins coûteuses qu'il faut payer maintenant et celles plus chères qu'il faudra payer plus tard ne sont pas évalués;**
- **L'effet de l'accélération ou du report de l'intervention sur les estimations des coûts qui s'y rapportent n'est pas évalué.**

Cette information de nature financière serait utile aux responsables de la planification à long terme pour mieux situer le moment propice pour procéder à la réalisation des interventions.

### **3.5.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction des transports de réaliser, à l'étape de la planification, des analyses coûts-bénéfices qui tiennent compte du moment prévu pour procéder aux travaux dans le but de déterminer les interventions appropriées et le meilleur moment pour les réaliser.

### **3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Intégrer, dans l'élaboration des programmations 2013 et les suivantes, une analyse de paramètres économiques généraux d'ici l'implantation du nouveau système de gestion. Cette analyse sera effectuée pour les projets et les ouvrages qui auront été priorisés dans une première étape d'analyse technique. (Échéancier prévu : janvier 2012)*

*Mise à jour du plan d'investissement pour la réfection des structures routières et connexes. »  
(Échéancier prévu : décembre 2011)*

## **3.6. PROGRAMMATION ET ALLOCATION DES RESSOURCES**

Chaque année, la Division des ponts et tunnels établit ses priorités et les soumet ensuite dans le cadre de sa demande de budget d'immobilisation. L'enveloppe budgétaire accordée permet de tracer la ligne pour circonscrire les projets qui composeront la programmation de l'année à venir. Par exemple, les principaux projets programmés en 2010 sont énumérés au tableau 5.

Tableau 5 – Programmation 2010

Projet	Type d'intervention	Budget 2010 (en milliers de dollars)
<b>Structures sous la responsabilité de la Ville</b>		
Pont Jolicoeur	Réfection majeure	2 775
Divers contrats octroyés avant 2010	Divers	1 557
Diverses structures	Réparations mineures	1 253
Pont Claude-Brunet (anciennement pont de l'Asile)	Réfection majeure	775
Viaduc Louis-H.-La Fontaine	Réfection majeure	525
Ponceau Gouin	Réfection majeure	263
Passage inférieur rue Saint-Jacques/chemin Upper-Lachine	Démolition	201
<b>Sous-total</b>		<b>7 349</b>
<b>Structures dont la responsabilité est partagée</b>		
Pont Curatteau au-dessus de l'autoroute 25 (MTQ)	Réfection majeure	2 500*
Passage supérieur avenue Querbes/avenue du Parc (MTQ)	Réfection majeure	2 400*
Structures diverses – Côte-de-Liesse (MTQ)	Réfection majeure	2 157*
Pont Saint-Jean-Baptiste au-dessus de l'autoroute 40 (MTQ)	Réfection majeure	400*
Pont Viau (MTQ et Ville de Laval)	Réfection majeure	400*
Ponts au-dessus de l'autoroute 720 (MTQ)	Réparations	200*
Pont Lachapelle (MTQ et Ville de Laval)	Réparations	130*
<b>Sous-total</b>		<b>8 187</b>
<b>Système informatique de gestion des structures</b>	Implantation	<b>550</b>
<b>Total</b>		<b>16 086</b>

\* Le budget indiqué représente la part de la Ville de Montréal dans les projets réalisés en collaboration avec le MTQ pour des structures dont la responsabilité est partagée entre les deux administrations.

Source : Division des ponts et tunnels.

Une part importante du budget est allouée à des travaux réalisés sur des structures dont la responsabilité est partagée avec le MTQ. Lorsque des travaux sont nécessaires sur ces structures, le MTQ assume la maîtrise d'œuvre de chacun des projets et facture la Ville pour la part qui lui revient en fonction d'un protocole d'entente qui est préparé conjointement pour encadrer les responsabilités de chacun ainsi que le partage des coûts. Bon an, mal an, la Division des ponts et tunnels estime à 10 M\$, en moyenne chaque année, les investissements à prévoir pour respecter ses engagements envers le MTQ.

En 2010, 8,187 M\$ devaient être consacrés à des projets réalisés en collaboration avec le MTQ, soit 51 % de l'enveloppe budgétaire totale de 16,086 M\$ du PTI. Selon le suivi budgétaire qui a été mis à notre disposition en janvier 2011, seulement 3,443 M\$ ont été dépensés sur l'enveloppe totale disponible pour l'année 2010, dont une part de 3,031 M\$ pour les projets faisant l'objet d'ententes avec le MTQ. Cependant, la Division des ponts et tunnels indique que ces données nécessitent des modifications qui sont à venir en date de notre rapport.

Par ailleurs, sans chiffrer précisément la situation, les responsables de la Division des ponts et tunnels nous confirment que l'enveloppe autorisée n'a pu être utilisée en totalité et que les dépenses de l'année courante concernaient principalement les projets prévus sur les structures dont la responsabilité est partagée avec le MTQ.

### 3.6.1. REPORTS DE PROJETS

#### 3.6.1.A. Contexte et constatations

Nos travaux ont permis de relever plusieurs projets importants concernant des structures sous la responsabilité de la Ville, dont la réalisation était prévue en 2010, qui ont été reportés à une année ultérieure, par exemple :

- Les projets de réfection du pont Jolicoeur et du pont Claude-Brunet (anciennement pont de l'Asile) sont seulement à l'étape de la préparation des plans et des devis, ce qui remet la réalisation des travaux à une année ultérieure;
- Le programme de réparations mineures prévu sur diverses structures n'a pas été mis en œuvre;
- La démolition du passage inférieur de la rue Saint-Jacques et du chemin Upper-Lachine a été reportée.

Plusieurs motifs sont invoqués par la Division des ponts et tunnels pour expliquer les reports de la mise en œuvre de ces projets jugés prioritaires et plusieurs actions sont en cours afin d'en atténuer les conséquences et d'améliorer la situation; le tableau 6 en fait état.

Tableau 6 – Principales causes de reports de projets jugés prioritaires

Causes	Conséquences	Actions en cours
Manque d'effectifs	La Division des ponts et tunnels considère qu'elle ne peut réaliser pleinement l'intégralité de sa mission, plus particulièrement les activités de planification.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une analyse interne évalue le nombre d'effectifs additionnels requis.</li> <li>• Une demande pour la création de nouveaux postes a été adressée au directeur des Transports.</li> </ul>
Approbation tardive du budget PTI	<p>Pour l'année 2010, l'approbation d'une enveloppe budgétaire révisée a eu lieu en mai 2010 (une enveloppe initiale d'environ 4 M\$ avait été approuvée en janvier 2010), ce qui laisse peu de temps pour mettre en œuvre la programmation si on tient compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• du temps nécessaire pour mener à terme le processus d'octroi de contrats d'un minimum de trois mois;</li> <li>• des contraintes climatiques relatives aux conditions hivernales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En octobre 2010, les commissions sur les finances ont recommandé de devancer au mois de septembre de l'année précédente l'adoption du PTI afin de favoriser l'atteinte d'un pourcentage de réalisation plus élevé. En mars 2011, cette recommandation, tout comme les 29 autres qui ont été formulées, a été déposée au conseil municipal ainsi qu'au conseil d'agglomération et une réponse du comité exécutif est attendue.</li> </ul>
Manque de coordination	<p>Certains projets font partie de la programmation d'une unité administrative et des sommes sont réservées pour les réaliser, mais ils ne sont pas priorisés par d'autres unités administratives dont l'implication est nécessaire, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un projet de réfection peut être reporté durant plusieurs années en attente d'une décision d'aménagement parce que les différentes unités administratives n'y accordent pas le même ordre de priorité;</li> <li>• Un projet qui passe de la phase de planification (Division des ponts et tunnels) à la phase de réalisation (Direction des travaux publics) peut subir des délais liés à l'élaboration du mandat et à la conclusion d'une entente sur le partage des rôles et des responsabilités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Direction générale a déterminé certains besoins pour réussir une planification plus efficiente et efficace, dont l'amélioration des mécanismes de coordination des travaux.</li> <li>• La mise en œuvre d'un nouveau processus d'affaires à la Direction des travaux publics a pour but de clarifier les responsabilités et l'imputabilité des intervenants.</li> </ul>

En général, les actions en cours sont trop récentes pour que nous puissions en évaluer les résultats. Il s'agit, en principe, de moyens susceptibles d'apporter certaines améliorations à la situation observée actuellement.

De façon générale, les conséquences du report de telles interventions sont importantes. En voici quelques-unes :

- Nécessité de faire un suivi pour assurer la sécurité des usagers jusqu'à ce que la situation soit corrigée, ce qui engendre des coûts additionnels;
- Détérioration de l'état des ouvrages concernés, ce qui risque d'entraîner des interventions plus coûteuses à l'avenir;

- Détérioration de l'état général des actifs, ce qui va à l'encontre des orientations du Plan de transport 2008.

Plus spécifiquement, des mesures de mitigation destinées à assurer la sécurité des usagers sont mises en place durant les longues périodes de report, ce qui engendre des coûts supplémentaires. Par exemple, pour une structure donnée, les documents de planification mentionnaient, en 2007-2008, qu'une intervention « *est à prioriser compte tenu de l'état de détérioration avancé de la structure [...] une reconstruction devrait être envisagée. [...] Il faut s'assurer de débiter les travaux le plus rapidement possible* ». Depuis ce temps, le projet n'a pas été réalisé, la structure a nécessité des inspections régulières et l'installation de glissières en béton de type New Jersey pour sécuriser les lieux. Le cumul des coûts engendrés par le report de ce projet n'est pas compilé par la Division des ponts et tunnels.

Dans un autre cas, la circulation routière sur la structure concernée fait l'objet de restrictions depuis 2007 à cause de son état de détérioration et des limites de sa capacité portante. Un projet de reconstruction ou de réaménagement initialement prévu pour 2008 a subi des reports et n'est toujours pas réalisé à ce jour. Pendant ce temps, la sécurisation de la structure a engendré des coûts qui auraient été évités si le projet avait été réalisé au moment prévu initialement. Différentes mesures ont dû être mises en œuvre jusqu'à la réalisation des travaux de réfection ou à la démolition de la structure pour assurer la sécurité des usagers, par exemple, depuis 2007 :

- Télésurveillance en continu au coût de 32 000 \$ par année;
- Sept inspections réalisées par la Division des ponts et tunnels ou par des firmes externes;
- Douze demandes, dont neuf concernant des chutes de fragments de béton, qui ont nécessité des interventions de la Division des ponts et tunnels ou de firmes externes;
- Travaux, estimés à 100 000 \$, nécessaires à court terme pour prévenir la chute des fragments;
- Essais de chargement, estimés à 80 000 \$, nécessaires à court terme pour calibrer les instruments de télésurveillance.

#### **CONSTATATION**

Quoi qu'il en soit, l'évaluation des coûts qui sont engendrés par le report d'un projet constitue une information de gestion importante. Cette analyse n'est pas réalisée de façon structurée par la Division des ponts et tunnels alors qu'elle serait utile pour soutenir une reddition de comptes concernant le report des projets jugés prioritaires qui permettrait d'informer la Direction générale des conséquences des reports pour une prise de décision éclairée à cet égard.

#### **3.6.1.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction des transports de rendre compte, de façon structurée, des conséquences des reports et des difficultés à réaliser les interventions jugées prioritaires, en informant régulièrement la Direction générale de l'état de la situation quant aux :

- projets précis qui ne seront pas exécutés dans l'année;
- raisons qui justifient les reports;
- coûts futurs engendrés par les reports;
- mesures temporaires mises en place pour assurer la sécurité des usagers.

#### **3.6.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Réviser le processus de reddition de comptes afin d'informer adéquatement la Direction générale. (Échéancier prévu : juillet 2011)*

*Soumettre pour révision le processus bonifié à la Direction générale. (Échéancier prévu : juillet 2011)*

*Mettre en place une reddition de comptes structurée et conforme à la recommandation. » (Échéancier prévu : août 2011)*

### **3.6.2. NIVEAU DE SERVICE**

#### **3.6.2.A. Contexte et constatations**

Au cours des dernières années, certains des projets qui étaient jugés prioritaires n'ont pas été inclus dans la programmation annuelle faute de disponibilité budgétaire. L'état des structures s'est dégradé au fil du temps, résultat de ce sous-investissement. Nous avons constaté une certaine incohérence entre le niveau d'investissement établi et le niveau de service souhaité, ce

qui n'est pas favorable à la mise en œuvre d'une stratégie globale d'intervention qui soit efficiente et efficace.

En 2005, dans son plan d'investissement, la Direction des transports avait défini l'état souhaitable du réseau (niveau de service), mais les instances ne se sont pas prononcées sur cette question afin de l'officialiser. La Direction des transports visait notamment que 80 % des structures soient en bon état (incluant la catégorie « détérioré ») avec une cote de détérioration se situant entre 0 et 25 et qu'aucune structure ne soit dans un état critique avec une cote de plus de 80. Cet objectif était d'ailleurs comparable à celui qui avait été recommandé par la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde dans son rapport déposé au gouvernement du Québec en octobre 2007, qui portait sur l'adoption d'un programme de remise en état, s'étendant sur au moins 10 ans, au terme duquel la proportion des ponts en bon état passerait à 80 %.

Le tableau 7 illustre l'état souhaitable de l'ensemble des structures comparé avec l'état réel dans lequel se trouvaient les actifs en 2005 et en 2008 selon les données de la Direction des transports.

**Tableau 7 – Comparaison entre l'état souhaitable et l'état réel en 2005 et en 2008**

État	Cote de détérioration	État souhaitable	État réel	
			2005*	2008**
Critique	80 et plus	0 %	6 %	4 %
Déficient	40 à 80	5 %	10 %	9 %
Médiocre	25 à 40	15 %	10 %	12 %
Détérioré	8 à 25	10 %	74 %	22 %
Bon	0 à 8	70 %		53 %

\* Plan d'investissement élaboré en 2005.

\*\* Présentation de la Division des ponts et tunnels intitulée « L'état des ouvrages d'art » en février 2010.

Source : Direction des transports.

L'état réel des structures s'était d'ailleurs légèrement amélioré de 2005 à 2008 à cause d'investissements de 43 M\$ et de 34 M\$, respectivement, pour les années 2005 et 2006.

En janvier 2008, la Direction des transports préparait un nouveau plan d'investissement pour les années 2008 à 2015, toujours en fonction du même état souhaitable. Elle recommandait une augmentation progressive des investissements de 19 à 70 M\$ au cours de la période visée afin d'éliminer toutes les structures étant dans un état critique et de ramener à 5 % celles dans un état déficient. Une des orientations énoncées dans le Plan de transport 2008 allait dans le même

sens en soulignant l'engagement de la Ville « à remettre en bon état et à assurer l'entretien du réseau routier (artériel, local, structures et autres composantes) ».

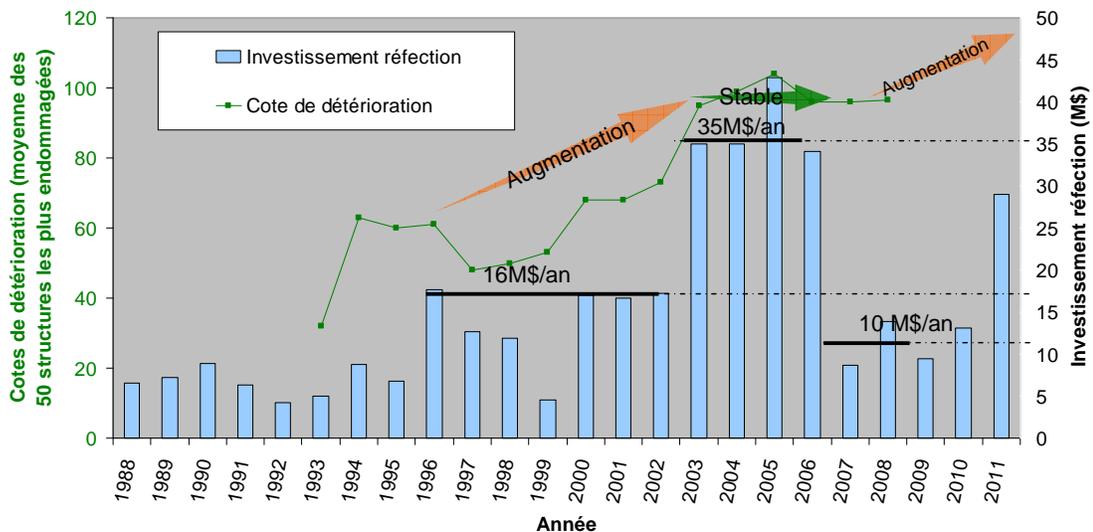
En réalité, depuis 2008, le niveau d'investissement se situe sous la barre des 19 M\$ par année, ce qui est nettement insuffisant pour combler les besoins qui avaient été considérés comme prioritaires :

- 14 M\$ en 2008;
- 10 M\$ en 2009;
- 16 M\$ en 2010.

**CONSTATATION**

Or, sur la base des estimations de la Direction des transports, les investissements réalisés depuis 2008 ont pour conséquence d'accentuer l'état de détérioration des structures, ce qui est loin de respecter l'engagement inscrit au Plan de transport 2008. Si la situation n'est pas redressée, les conséquences du sous-investissement seront lourdes au cours des années à venir, car le nombre de structures en mauvais état s'accroîtra et les besoins d'investissement futurs augmenteront au fil des ans comme le démontre le graphique 1, qui illustre l'évolution de l'état des structures en fonction des investissements réalisés.

**Graphique 1 – Évolution de l'état des structures en fonction des investissements**



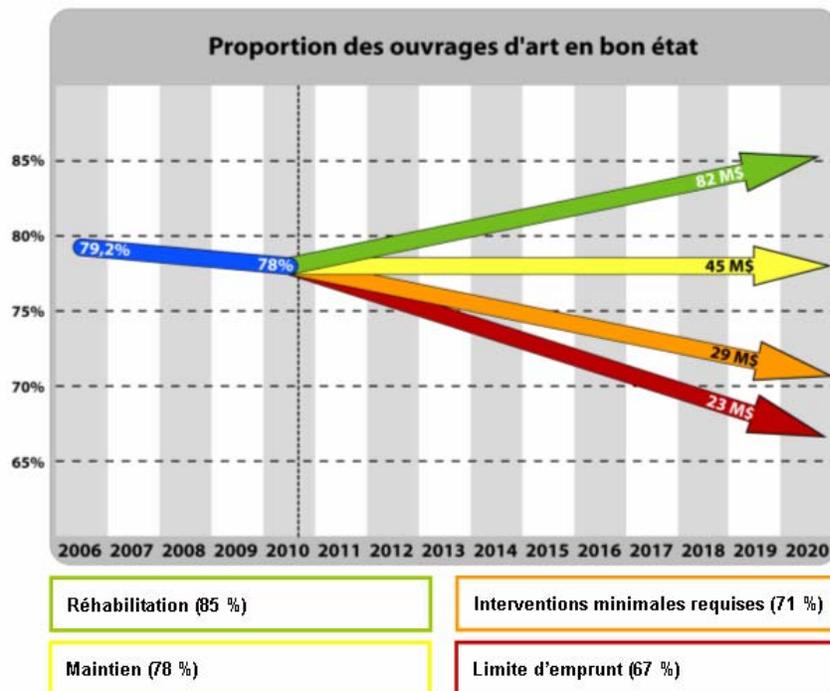
Source : Direction des transports.

La Direction générale est sensible au problème, car en 2010, elle a entrepris un chantier pour le développement d'un plan d'investissement sur 10 ans. Ce chantier, qui visait toutes les unités d'affaires, dont la Division des ponts et tunnels, avait pour mandat de développer un processus de planification qui permettrait à l'administration municipale :

- d'élaborer les plans d'intervention nécessaires au maintien et au développement de ses actifs sur une période de 10 ans;
- de se doter de politiques en matière de gestion des investissements afin d'assurer, notamment, un niveau optimal de l'état des actifs.

Des comités sectoriels ont été créés pour élaborer des plans d'investissement, ce qui a donné lieu au dépôt de rapports sur la planification à long terme des investissements aux commissions sur les finances en septembre 2010. Celui de la Direction des transports mettait principalement l'accent sur la mise à jour de l'évaluation des sommes qui seront nécessaires à l'avenir pour combler les besoins en fonction de différents objectifs à long terme. Le graphique 2 illustre les effets de divers niveaux d'investissement sur le pourcentage de structures en bon état considérant un horizon de 10 ans.

**Graphique 2 – Effet de différents niveaux d'investissement sur le pourcentage des structures en bon état**



**CONSTATATION**

**En septembre 2010, la Direction des transports estimait que, pour maintenir le parc de structures dans son état de 2010, les investissements devraient se situer autour de 45 M\$ par année pour les 10 prochaines années. En réalité, l'enveloppe budgétaire accordée à la Division des ponts et tunnels en 2010 s'est élevée à 16 M\$ et a principalement servi à couvrir les engagements découlant des ententes avec le MTQ.**

Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'effet précis du sous-investissement sur l'état des structures depuis 2008. En effet, les données d'état de janvier 2011 qui sont présentées au tableau 2 ne sont pas comparables avec l'état souhaitable illustré au tableau 7, car des modifications ont été apportées au classement des structures en 2010 qui faussent la comparaison.

Par ailleurs, l'enveloppe budgétaire accordée en 2011 se situe à 29 M\$ (graphique 1) et doit couvrir la réalisation des interventions minimales requises à court terme sur les infrastructures dont l'état est jugé critique. La Direction des transports évalue que le maintien de ce niveau d'investissement ne permet pas de maintenir les actifs dans leur état actuel. Il aurait plutôt comme effet de faire passer le pourcentage de structures en bon état de 78 % à environ 70 % sur une période de 10 ans.

**CONSTATATION**

**À ce jour, la disparité persiste entre les niveaux d'investissement établis et les orientations du Plan de transport 2008 qui vise la remise en bon état des structures. Les engagements n'ont pas été pris en ce qui concerne le niveau de service ou l'état souhaité pour l'ensemble des structures et, corollairement, l'effet sur le niveau d'investissement nécessaire à long terme.**

Pourtant, plusieurs références convergent quant à l'importance de statuer sur ces points :

- Le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* stipule qu'il faut établir les niveaux de service relatifs à l'état des structures avant de déterminer les besoins et de les prioriser. Cette activité doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs tels que les orientations stratégiques de la Ville, l'état du réseau et les ressources financières disponibles. Le Guide précise que le conseil municipal doit approuver les niveaux de service afin de l'officialiser;

- Les commissions sur les finances ont établi, en juin 2010, 15 principes directeurs portant sur les orientations de l'administration municipale et le cadre financier 2011 de la Ville. Parmi ceux-ci figure la nécessité que les services et niveaux de services soient clairement déterminés;
- La Direction générale de la Ville, dans sa Politique des équipements et des infrastructures, entrée en vigueur le 30 janvier 2009, signale la nécessité de fixer des objectifs clairs en ce qui touche l'état dans lequel doivent être maintenus les éléments de l'actif immobilier;
- Dans le cadre du chantier pour le développement d'un plan d'investissement sur 10 ans, le Service des finances visait l'élaboration d'une nouvelle politique financière traitant des objectifs financiers guidant la détermination d'un niveau d'investissement souhaitable à faire approuver par le comité exécutif à la fin du mois d'août 2010.

**CONSTATATION**

**En définitive, le niveau de service (l'état souhaité du réseau) tout comme le niveau d'investissement à long terme n'ont jamais été entérinés clairement et spécifiquement par les instances de la Ville, contrairement à ce que suggèrent les principales références en la matière et à ce qui était prévu dans le cadre du processus de planification à long terme des investissements réalisé à l'été 2010. Sans objectifs précis, il est difficile de déterminer les besoins à combler, de prévoir les bonnes interventions à prioriser sur le réseau dans une perspective à long terme et de concilier le tout avec les investissements à prévoir.**

**CONSTATATION**

**Les faibles niveaux d'investissement qui ont prévalu de 2007 à 2010, plus particulièrement, ne concordent pas avec les objectifs de la Division des ponts et tunnels et les orientations du Plan de transport 2008 quant à l'état souhaitable des structures qui sont sous la responsabilité de la Ville.**

Pour renverser la tendance et freiner la détérioration, les instances doivent approuver un niveau de service souhaitable et des niveaux d'investissement à long terme en conséquence pour permettre aux responsables :

- de planifier la réalisation des interventions prioritaires au moment opportun dans le cadre d'une stratégie globale d'intervention;
- d'évaluer l'atteinte d'objectifs clairs.

### 3.6.2.B. Recommandations

Afin de permettre la planification et la mise en œuvre des interventions prioritaires au moment opportun et de freiner la détérioration des structures ainsi que la progression du déficit d'entretien, nous recommandons à la Direction générale :

- de traduire les orientations du Plan de transport en objectifs précis en matière de niveau de service;
- de fixer un niveau d'investissement souhaitable à long terme;
- d'obtenir l'approbation du conseil municipal à l'égard du niveau de service et du niveau d'investissement à long terme;
- d'évaluer annuellement les résultats.

### 3.6.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans le cadre des travaux du chantier "Développement d'un plan d'investissement sur 10 ans", la Direction des transports procédera à l'actualisation du plan d'investissement touchant les ponts et les tunnels. Les travaux d'actualisation tiendront compte des remarques du Vérificateur général et comprendront notamment les analyses coûts-bénéfices appropriées et un processus de mise à jour annuelle.

Les arbitrages, les décisions ou les approbations du conseil municipal sont faits dans le cadre des processus budgétaires en vigueur touchant le budget de fonctionnement et le PTI. Le "Développement d'un plan d'investissement sur 10 ans" s'inscrit dans ce contexte et est un outil pour informer les élus.

En septembre 2010, divers chantiers de performance organisationnelle ont été lancés par la Direction générale. Un de ces chantiers porte sur le "Développement d'un plan d'investissement sur 10 ans". Le processus de planification à long terme des investissements de la Ville vise à permettre à l'administration municipale d'élaborer les plans d'interventions nécessaires au maintien et au développement de ses actifs, soit les infrastructures et les équipements municipaux dont elle est propriétaire, et ce, sur une période pouvant s'échelonner jusqu'à 10 ans.

Ce processus permettra également à l'administration municipale de se doter de politiques en matière de gestion des investissements afin d'assurer notamment un niveau optimal de l'état de ses actifs. Toutes les unités d'affaires ainsi que les catégories d'actifs et d'investissements sont visées par ce processus. » (**Échéancier prévu : février 2012**)

## V.7. Projets de développement au Quartier des spectacles



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	275
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	276
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	277
3.1.	Planification d'ensemble des projets de développement et de revitalisation .....	277
3.2.	Étude de rentabilité financière.....	283
3.3.	Expropriation et cession des immeubles.....	287
3.4.	Consultation publique en vue de la réalisation des projets .....	297
3.5.	Paramètres réglementaires et dérogations .....	299
3.6.	Subventions.....	306
3.7.	Reddition de comptes.....	309



## V.7. PROJETS DE DÉVELOPPEMENT AU QUARTIER DES SPECTACLES

### 1. INTRODUCTION

Le projet de développement du Quartier des spectacles permettra à la ville de Montréal d'ajouter un volet de culture et de design à son centre-ville. Le territoire visé par ce projet s'étend sur plus d'un kilomètre carré et est borné par la rue Saint-Alexandre, le boulevard René-Lévesque, le boulevard De Maisonneuve et la rue Saint-Dominique.

La mise en valeur du Quartier des spectacles est un chantier prioritaire de la Ville (la Ville). La nécessité d'ancrer les grands festivals au cœur du centre-ville et de faire un véritable projet de réaménagement urbain apte à soutenir le rayonnement culturel et touristique de Montréal et à revitaliser le Quartier est le principal objectif poursuivi.

Ce projet, soutenu par le milieu des arts de la scène, a été formulé en 2001 par l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ).

Pour sa mise en œuvre, la Ville a procédé à des études, à des réserves foncières et à des expropriations. À cet effet, le 24 mars 2004, le comité exécutif mandatait la Société de développement de Montréal (SDM) pour définir et faire approuver une stratégie immobilière à court et à moyen terme dans le secteur délimité par les rues Saint-Urbain, Ontario, Sanguinet et le boulevard René-Lévesque, en complément des actions municipales menées dans le secteur.

En mai 2006, l'arrondissement de Ville-Marie mandatait un organisme à but non lucratif (OBNL) pour proposer une stratégie de revitalisation du Quartier. En 2008 et 2009, cet organisme a présenté à la Ville trois projets de revitalisation visant à contribuer au plan de développement du secteur du Quartier des spectacles. Ces trois projets sont le 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est, le Quadrilatère Saint-Laurent et l'Édicule Saint-Laurent.

Pour l'immeuble du 2-22 Sainte-Catherine Est, la Ville a procédé à son expropriation à l'été 2006 et a démoli l'édifice en février 2008 pour des raisons de sécurité. Le conseil municipal a approuvé, le 16 juin 2008, un projet de promesse de conclure une convention d'emphytéose aux termes duquel la Ville s'engage à céder le terrain à l'OBNL, pour une durée de 75 ans, dans le but d'y développer un lieu consacré aux arts et à la culture, le tout sans considération monétaire,

pour autant qu'au moins 75 % de la superficie locative totale du bâtiment soit réservée à des fins culturelles. Toutefois, le 19 avril 2010, le conseil municipal a résilié la convention d'emphytéose et a approuvé un projet d'acte par lequel la Ville cède l'immeuble, sans compensation monétaire, puisque le promoteur a l'intention d'assujettir celui-ci au régime de la copropriété divise. Le promoteur (OBNL) s'engage à construire un immeuble comportant au moins six étages et ayant une valeur d'environ 12 M\$ représentant les coûts de construction du bâtiment et des aménagements locatifs. Les travaux de construction devront être terminés dans un délai de 30 mois suivant la signature de l'acte. Les travaux ont débuté en mai 2010. Toutefois, en juin 2010, le chantier a été arrêté par le promoteur dans l'attente des confirmations des subventions des gouvernements fédéral et provincial que doivent obtenir les futurs occupants (propriétaires) de l'immeuble en copropriété.

En ce qui concerne le Quadrilatère Saint-Laurent, l'OBNL a acquis jusqu'à présent de gré à gré huit des dix commerces qui avaient pignon sur le boulevard Saint-Laurent pour développer un grand projet mixte de bureaux et de commerces dont Hydro-Québec pourrait être le principal locataire. Pour les deux terrains restants, la Ville a entrepris une procédure d'expropriation aux fins d'aliénation à un tiers pour la réalisation d'un complexe immobilier. Un accord de développement entre la Ville et le fonds immobilier du promoteur a été approuvé le 21 septembre 2009 par le conseil municipal pour procéder, dans les meilleurs délais, à l'acquisition des immeubles visés par ce projet. Cependant, à la suite de la contestation d'un propriétaire, le processus d'expropriation est en attente d'une audition de la Cour supérieure pour que les parties puissent se faire entendre. En conséquence, au 30 avril 2010, les travaux de construction n'étaient pas commencés.

Pour le terrain de l'Édicule Saint-Laurent, le 21 septembre 2009, le conseil a approuvé le projet d'acte de promesse d'achat d'immeuble fait à la Ville par l'OBNL. Cet organisme prévoit développer un projet immobilier à vocation culturelle, dont le coût est estimé à 35 M\$. Toutefois, depuis le 31 mai 2010, cette promesse est devenue caduque.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification a pour objectif de s'assurer que les démarches effectuées en vue du développement des projets à la Ville sont clairement définies et conformes aux lois et aux règlements. De plus, nous avons examiné si des contrôles appropriés sont en place et si une documentation adéquate accompagne toutes les démarches.

Plus particulièrement, nos travaux de vérification ont été orientés sur les démarches effectuées en vue du développement et de la revitalisation des trois projets suivants du Quartier des spectacles :

- Projet du 2-22, rue Sainte-Catherine Est;
- Projet du Quadrilatère Saint-Laurent;
- Projet de l'Édicule Saint-Laurent.

À cet effet, nous avons examiné la documentation remise aux instances pour l'approbation des différentes démarches liées à la réalisation de ces trois projets et l'existence des mécanismes de contrôle concernant, entre autres :

- la planification des trois projets;
- les responsabilités des intervenants permettant une saine gestion de ces trois projets;
- les aspects légaux liés à une réserve foncière et aux expropriations;
- l'établissement de la juste valeur marchande pour l'achat des terrains et des bâtiments par expropriation (projet du 2-22, rue Sainte-Catherine Est et projet du Quadrilatère Saint-Laurent);
- les consultations publiques et les modifications apportées aux règlements d'urbanisme relativement à la réalisation de ces projets;
- les subventions et l'autorisation du ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF);
- la reddition de comptes.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les années de 2005 à ce jour (juin 2010). Ils ont été réalisés dans l'arrondissement de Ville-Marie, au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), au Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (SDCQMVDE) et au Service des affaires corporatives.

### **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

#### **3.1. PLANIFICATION D'ENSEMBLE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ET DE REVITALISATION**

Le 24 mars 2004, le comité exécutif mandatait la Société de développement de Montréal (SDM) pour définir et faire approuver une stratégie immobilière à court et à moyen terme dans le

secteur délimité par les rues Saint-Urbain, Ontario, Sanguinet et le boulevard René-Lévesque, en complément des actions municipales menées dans le secteur.

Déjà, en septembre 2004, une documentation portant sur le secteur de planification détaillée du Plan d'urbanisme pour le Quartier des spectacles indiquait des orientations générales telles que :

- mettre en valeur et soutenir les lieux de production, de création et de diffusion culturelle;
- stimuler le développement immobilier ou l'aménagement des terrains vacants;
- consolider une fonction résidentielle diversifiée dans le Faubourg Saint-Laurent;
- assurer la continuité des activités le long de la rue Sainte-Catherine.

### 3.1.1. OCTROI DU CONTRAT POUR LA PLANIFICATION DU PROJET

#### 3.1.1.A. Contexte et constatations

En mai 2006, le maire de l'arrondissement de Ville-Marie mandatait un OBNL pour proposer une stratégie de revitalisation urbaine de l'îlot Saint-Laurent, entre la rue Sainte-Catherine et le boulevard René-Lévesque, en conformité avec la vision du Quartier des spectacles de l'époque (avant l'élaboration du Programme particulier d'urbanisme [PPU] du Quartier des spectacles, juin 2008). Ce mandat de trois mois, d'une valeur de 20 000 \$, devait, dans un premier temps, fournir à l'administration municipale un diagnostic du lieu et, finalement, culminer par le dépôt d'un rapport incluant notamment des recommandations quant à l'utilisation et à la mise en valeur des terrains et des bâtiments à convertir ou à acquérir. Dans le cadre de ce mandat, l'OBNL devait travailler en étroite collaboration avec le SMVTP et la SDM. Le SMVTP avait procédé à une réserve foncière en fin d'année 2005 pour les immeubles situés à l'intersection sud-est du boulevard Saint-Laurent et de la rue Sainte-Catherine. En août 2006, cet OBNL a produit un plan de revitalisation qui s'échelonne sur une période de trois à cinq ans.

#### **CONSTATATION**

**Notre examen des documents nous indique que le mandat pour le développement d'un projet de revitalisation urbaine de l'îlot Saint-Laurent a été octroyé à cet OBNL à partir d'une correspondance datée du 16 mai 2006 et signée par le maire de l'arrondissement de Ville-Marie.**

Selon l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), le maire de l'arrondissement exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité ou de l'arrondissement, et voit spécialement à ce

que les revenus de la municipalité ou de l'arrondissement soient perçus et dépensés suivant la Loi, et à ce que les dispositions de la Loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil d'arrondissement tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité ou de l'arrondissement. Il n'est aucunement fait mention, dans cet article, d'un pouvoir permettant à un maire d'octroyer des contrats. Toutefois, le maire de l'arrondissement peut, dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population, en vertu de l'article 573.2 de la LCV, décréter toute dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat nécessaire pour remédier à la situation. Le maire doit faire un rapport au conseil dès la première assemblée qui suit. Dans le cas présent, nous ne croyons pas que le mandat à un OBNL pour proposer une stratégie de revitalisation puisse s'apparenter à une situation d'urgence.

#### **3.1.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à l'arrondissement de Ville-Marie de s'assurer que les contrats octroyés respectent les règles d'adjudication prévues afin de se conformer aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes*.**

#### **3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Dans le cadre du comité de contrôle interne mis en place en 2009, l'arrondissement a renforcé les mécanismes de contrôle dans les activités d'approvisionnement, de réception et de paiement aux fournisseurs en respectant plus particulièrement le principe de la séparation des tâches et la Loi sur les cités et villes. » (*Échéancier prévu : mai 2009*)

### **3.1.2. OCTROI D'UNE PROPOSITION POUR LE DÉVELOPPEMENT DU PROJET**

#### **3.1.2.A. Contexte et constatations**

L'intersection de la rue Sainte-Catherine et du boulevard Saint-Laurent constitue sans contredit l'un des points les plus névralgiques de la ville de Montréal. Cette intersection est considérée comme la porte d'entrée du Quartier des spectacles et il s'agit d'un emplacement stratégique qui commande à lui seul une intervention architecturale majeure.

L'élaboration d'un PPU du Quartier des spectacles, en 2007, et son adoption par le conseil municipal le 16 juin 2008, pour couvrir la « place du Quartier des spectacles », fait en sorte que ce document devient la référence municipale en matière d'aménagement et de développement du secteur Place des Arts du Quartier des spectacles. Il établit un cadre général qui oriente les

interventions des divers acteurs du développement de même que les paramètres réglementaires de l'affectation du sol et de sa densité d'occupation.

Cette bonification du Plan d'urbanisme de la Ville marque également le coup d'envoi de la mise en œuvre de divers aménagements en appui à la revitalisation du secteur, au maintien et au développement de sa vocation culturelle.

Mentionnons que le projet du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est est issu d'une vaste consultation menée auprès de l'ensemble des partenaires concernés par la revitalisation du boulevard Saint-Laurent et de la rue Sainte-Catherine. Une étroite collaboration a également été établie avec les acteurs locaux du secteur, notamment la Corporation de développement urbain du Faubourg Saint-Laurent, la Table de concertation du Faubourg Saint-Laurent et les membres du Partenariat du Quartier des spectacles.

Une demande d'autorisation réglementaire a été déposée par le promoteur à l'arrondissement de Ville-Marie le 10 mars 2009 afin de permettre la réalisation de ce projet. À la même période, le promoteur a aussi proposé deux autres projets de construction dans le même secteur de l'arrondissement, c'est-à-dire le projet du Quadrilatère Saint-Laurent et le projet de l'Édicule Saint-Laurent.

Les dossiers des projets du 2-22, rue Sainte-Catherine Est et du Quadrilatère Saint-Laurent ont été soumis en avril 2009 par le conseil municipal à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) pour qu'il tienne l'assemblée de consultation publique conformément à la LCV. La consultation publique sur ces deux projets a donné l'occasion à plusieurs représentants de la société civile de commenter, entre autres, la planification d'ensemble et l'approbation des lieux pour ces projets de revitalisation.

Le 27 juillet 2009, au terme de ces consultations publiques, l'OCPM remettait au maire et au président du comité exécutif de la Ville deux rapports, l'un portant sur le projet du 2-22, rue Sainte-Catherine Est et l'autre sur le projet du Quadrilatère Saint-Laurent. L'OCPM présente son analyse des deux projets et tient compte des renseignements fournis au cours des audiences ainsi que des commentaires et des suggestions formulés par les participants. Certaines réserves accompagnées de recommandations ont été émises par l'OCPM portant sur la planification de ces deux projets.

Nous avons revu les deux rapports de consultation publique, et la nécessité de revitaliser le secteur de la rue Sainte-Catherine et du boulevard Saint-Laurent ne fait l'objet de doute ni

auprès du public consulté, ni auprès de la Ville, ni auprès de l'OCPM. Toutefois, l'OCPM conclut ainsi : « *Une certaine flexibilité devra être apportée au calendrier de réalisation pour permettre le mûrissement du projet du Quadrilatère Saint-Laurent qui aura des effets structurants majeurs dans un des endroits des plus significatifs de la vie montréalaise.* »

Les projets proposés se veulent une contribution à la revitalisation du secteur, en lien avec la vision du PPU du Quartier des spectacles et ces projets s'insèrent dans un milieu social complexe.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que pour le projet du Quadrilatère Saint-Laurent, plusieurs modifications au PPU (hauteur maximale des édifices et densité de construction) doivent être apportées afin de satisfaire aux conditions de réalisation de ce projet. De plus, pour les projets 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est et du Quadrilatère Saint-Laurent, qui sont situés à l'intérieur de l'aire de protection du Monument-National, le traitement architectural et historique de ces projets doit s'intégrer à ce secteur patrimonial. Conséquemment, une planification plus détaillée de ce secteur en conformité avec des principes directeurs spécifiques à l'évaluation des projets devrait être effectuée afin d'éviter les dérogations aux paramètres en vigueur.**

Des orientations municipales spécifiques au secteur guideraient plus précisément les promoteurs qui souhaiteraient y investir. Le paysage culturel et le patrimoine historique sont des valeurs que l'on doit prendre en compte dans le processus de revitalisation du secteur, considérant l'importance de la rue Sainte-Catherine et du boulevard Saint-Laurent en tant qu'artères historiques.

#### **CONSTATATION**

**Également, nous avons noté que la Ville (SMVTP) n'a pas lancé d'appel de propositions à des promoteurs pour le développement des terrains publics du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est et du métro Saint-Laurent, choisissant plutôt d'accorder de gré à gré un mandat au même OBNL pour lancer la revitalisation du secteur.**

L'administration municipale souligne son droit d'agir ainsi avec un OBNL et cela est en conformité avec la LCV. Toutefois, un appel de propositions à des promoteurs aurait eu l'avantage de comparer d'autres projets de revitalisation pour le développement de ce secteur et

de fournir aux gestionnaires de la Ville et de l'arrondissement de Ville-Marie d'autres orientations et initiatives à évaluer.

#### **3.1.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction du développement économique et urbain du Service du développement et des opérations de s'assurer que le projet du Quadrilatère Saint-Laurent respecte le Programme particulier d'urbanisme afin de se conformer aux exigences réglementaires auxquelles un promoteur est soumis.**

**Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières du Service des immeubles et des systèmes d'information de privilégier l'appel de propositions pour développer les terrains publics afin de favoriser les projets qui répondent le plus favorablement aux attentes des décideurs. Advenant que cette façon de procéder ne puisse être utilisée, des justifications devraient être indiquées au sommaire décisionnel.**

#### **3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Un sous-comité de travail ayant le mandat de traduire ces exigences et leur mode de mise en œuvre sera mis en place dans le cadre d'un mécanisme et de coordination conjointe pour les grands projets entre la DDEU (Direction du développement économique et urbain) et l'arrondissement de Ville-Marie. Lancé à l'automne 2010, ce mécanisme de concertation entre le central et l'arrondissement a pour mandat, entre autres, de faciliter la gestion de projets majeurs en faisant appel à la transparence, la communication et la régularité des rencontres. Ce comité a aussi pour but de se pencher sur des dossiers d'intérêt commun pour les grands projets. »  
**(Échéancier prévu : septembre 2011)***

*« D'une manière générale, la DSTI (Direction stratégies et transactions immobilières) privilégie l'appel public de propositions pour la vente des terrains de la Ville. Cependant, l'atteinte d'objectifs de développement particuliers exige le recours occasionnel à la procédure de vente de gré à gré. Ce fut le cas pour la transaction liée au 2-22 Sainte-Catherine, par exemple, où les objectifs de développement culturel ne pouvaient être pris en compte dans un appel public de propositions.*

*Cependant, nous comptons continuer à bien documenter de telles situations, lorsqu'elles se présentent, dans les dossiers décisionnels qui s'y réfèrent.*

*Par ailleurs, pour la majorité des transactions, le recours à la procédure d'appel public de propositions continuera à être utilisé. » **(Échéancier prévu : juin 2010)***

#### **3.1.2.D. Commentaires du vérificateur général**

Nous considérons que le projet du 2-22, rue Sainte-Catherine Est est un projet prioritaire dans le cadre des projets de développement du Quartier des spectacles. Conséquemment, un appel public de propositions à des promoteurs, comportant des exigences en matière de développement culturel telles des considérations architecturales et historiques, aurait pu être lancé afin de choisir le projet qui s'intègre le plus harmonieusement à ce secteur patrimonial. À cet effet, soulignons que plusieurs modifications ont dû être apportées au PPU afin de satisfaire aux conditions de réalisation du projet.

### **3.2. ÉTUDE DE RENTABILITÉ FINANCIÈRE**

#### **3.2.A. Contexte et constatations**

En 2006, en vue d'assurer la réalisation de grands projets dont, entre autres, le projet Quartier des spectacles, la Ville a mis en place un fonds d'investissement et prévoyait y investir annuellement une somme de 60 M\$ au cours d'une période de trois ans. Par l'introduction de cette nouvelle approche d'investissement, la Ville entendait contribuer activement, au moyen de cet outil financier, à l'accroissement de la richesse foncière du territoire tout en rejoignant les préoccupations économiques de la Ville, et ce, dans l'esprit du plan de match « Imaginer – Réaliser Montréal 2025 » et de la stratégie de développement économique « Réussir@Montréal ».

La mise en place de ce fonds devait permettre à la Ville d'investir dans la réalisation de projets procurant un rendement important sur le plan financier, tout en tenant compte des répercussions socioéconomiques et organisationnelles des projets choisis.

Trois principes régissent la création d'une enveloppe distincte du Programme triennal d'immobilisations (PTI) traditionnel :

- La Ville veut permettre des investissements dans des projets à haute valeur escomptée de revenus fonciers;
- La Ville veut se doter d'un outil de financement qui permet graduellement d'autofinancer ses investissements dans la réalisation des grands projets;
- La Ville entend investir dans la volonté d'assurer une continuité (sur trois ans) pour les investissements engagés pour les grands projets de développement.

Afin d'établir les priorités d'investissements, un processus d'analyse et d'évaluation des projets a été mis en place. Sommairement, le processus comprend deux étapes d'analyse :

- L'évaluation des rendements financiers;
- L'évaluation des effets sur l'environnement.

Dans le cadre de la planification budgétaire (PTI 2007-2009), une analyse financière préliminaire a été réalisée au 30 octobre 2006 afin d'avoir un aperçu des retombées fiscales à plus ou moins long terme du projet appelé le Quadrilatère Saint-Laurent du Quartier des spectacles. À ce moment, aucun critère spécifique officiel n'était requis pour déterminer la rentabilité et les priorités. Toutefois, au budget 2007, le Service des finances et le SMVTP ont établi des critères financiers pour l'utilisation du fonds d'investissement.

Pour être retenus, les projets d'investissements analysés devront faire la démonstration de leur rentabilité financière pour la Ville en matière de revenus excédentaires nets de taxation. Parmi les indicateurs de cette performance anticipée, mentionnons le délai de récupération des investissements requis, qui ne doit pas être supérieur à 10 ans, et l'exigence d'une valeur actuelle nette (VAN) positive, fondée sur un taux de rendement interne prédéterminé (TRI). Il est également essentiel d'évaluer les répercussions de chacun des projets sur l'environnement externe et interne de la Ville afin d'assurer leur insertion harmonieuse dans l'environnement de la Ville.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons obtenu, de la Direction de l'analyse financière et de l'administration du SMVTP, l'étude produite le 30 octobre 2006 portant sur l'analyse financière du projet global du Quartier des spectacles. Cette étude des flux monétaires découlant du développement de ce projet présente les résultats suivants :

- VAN : 235,8 M\$;
- Délai de récupération : six ans (correspond au nombre d'années avant que le cumulatif des flux monétaires actualisés ne soit positif).

Une seconde étude a par la suite été réalisée en 2010. Toutefois, des comparaisons entre les deux études de rentabilité (2006 et 2010) deviennent complexes, car le projet a été redéfini en fonction de différentes considérations tant au chapitre de son contenu que du territoire couvert. Le secteur ciblé par le PPU 2007 (secteur Place des Arts uniquement) est différent de l'envergure ciblée à l'étude financière de 2006. De plus, notons que la conjoncture économique s'est passablement modifiée au cours des dernières années.

Bien qu'il ne soit pas possible de faire le lien avec l'analyse ayant servi à la préparation budgétaire du PTI 2007-2009, la nouvelle analyse pour le secteur Place des Arts présente une VAN positive avec un délai maximal de récupération de cinq ans.

Quant aux trois projets de développement sélectionnés dans le cadre de notre vérification, des études de rentabilité financière ont été effectuées pour deux de ces trois projets, soit le 2-22, rue Sainte-Catherine Est et le Quadrilatère Saint-Laurent, mais aucune étude n'a été réalisée pour l'Édicule Saint-Laurent étant donné qu'aucun projet de développement n'a été élaboré. Toutefois, une analyse financière de tous les projets composant le Quartier des spectacles doit servir de base pour évaluer l'effet global sur le fonds d'investissement.

À la suite des résultats obtenus, nous avons constaté que le projet du 2-22, rue Sainte-Catherine Est pris isolément ne répond pas aux critères établis pour être inclus au fonds d'investissement, contrairement au projet du Quadrilatère Saint-Laurent.

**CONSTATATION**

**Nous avons également constaté que des décisions importantes ont été prises par les instances pour ces projets avant même qu'elles connaissent les résultats des études de rentabilité effectuées ou à être réalisées, par exemple :**

- **Le 16 juin 2008, le conseil municipal a approuvé une promesse de conclure une convention d'emphytéose aux termes duquel la Ville s'engage à céder à un OBNL, pour 75 ans, un terrain situé au 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est alors que l'étude de rentabilité financière n'a été réalisée que le 17 avril 2009.**
- **Le 21 septembre 2009, le conseil municipal a approuvé un projet d'accord de développement à intervenir entre la Ville et un OBNL pour la réalisation du projet Quadrilatère Saint-Laurent sans que l'étude de rentabilité financière réalisée le 15 septembre 2009 ne lui soit remise.**

Il est également à noter que l'étude de rentabilité financière effectuée en octobre 2006 pour le projet du Quartier des spectacles, qui inclut les trois projets examinés, permettait de conclure à ce moment que le projet global respectait les critères établis en vue de son inclusion au fonds d'investissement.

#### CONSTATATION

Cependant, depuis les quatre dernières années, le projet du Quartier des spectacles a évolué et cette étude de rentabilité n'a été mise à jour qu'une fois pour tenir compte des décisions prises ayant un effet important sur le projet. Une telle mise à jour permettrait de mesurer si la rentabilité du projet global est toujours respectée par rapport aux objectifs fixés et de renseigner les instances au sujet des effets des projets particuliers sur l'ensemble du projet du Quartier des spectacles.

#### 3.2.B. Recommandations

Afin de suivre l'évolution des flux monétaires découlant du développement des projets et d'informer les instances des effets des décisions prises, nous recommandons à la Direction de l'analyse financière et de l'administration du Service du développement et des opérations de :

- communiquer les analyses de rentabilité financière des projets sélectionnés avant leurs approbations par les instances;
- produire et de communiquer périodiquement l'analyse de rentabilité financière du projet global du Quartier des spectacles lorsque des événements d'envergure surviennent.

#### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- « En avril 2010, le conseil d'agglomération adoptait le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux, applicable à l'ensemble de la Ville (GDD 1104544002, CG10 0158). Ce cadre de gouvernance couvre les projets d'envergure et les programmes de gestion d'actifs municipaux.

*Dans les règles de fonctionnement du Cadre de gouvernance, ces dernières comportent sept composantes principales. De ces composantes, on stipule notamment, en vue des points de passage, que les unités responsables des projets et des programmes doivent préparer ou mettre à jour un dossier d'affaires. Cette mise à jour comprend particulièrement :*

- une analyse des risques et des opportunités;
- les prévisions de revenus et de bénéfices du projet;
- une analyse de rentabilité financière;
- les sources de financement potentielles;
- l'analyse des écarts par rapport au dossier d'affaires de base.

*Le processus est donc déjà approuvé officiellement. Aucune décision en lien avec les points de passage d'un projet ne devrait être prise par l'administration sans que cette dernière n'ait pris connaissance du dossier d'affaires, tel que stipulé dans le Cadre de gouvernance.*

- *Un rapport sera produit périodiquement (aux évolutions budgétaires du PTI) afin de faire refléter les changements touchant le portrait financier d'un projet. Par ailleurs, notons que pour chaque projet, une analyse financière à jour devra être incluse au GDD si un événement financier important est signalé en cours de projet et exige, par la même occasion, une prise de décision par l'administration. » (Échéancier prévu : avril 2010)*

### **3.3. EXPROPRIATION ET CESSION DES IMMEUBLES**

En octobre 2005, la Direction de la planification stratégique et du soutien du SMVTP entreprend une réflexion quant à la mise en valeur et au développement du Quartier des spectacles. Cette opération a pour but de dégager tant les orientations à poursuivre que les interventions à réaliser afin de redynamiser ce secteur. Au moment où s'amorce cette planification, des gestes sont requis afin de préserver et de sécuriser des sites stratégiques dont le potentiel pourrait être remis en cause par une exploitation non cohérente avec les objectifs de la démarche. C'est dans cette perspective que la Ville vise à imposer une réserve foncière sur deux emplacements situés à l'angle sud-est de la rue Sainte-Catherine et du boulevard Saint-Laurent. Il convient en outre de souligner que la SDM a reçu, le 24 mars 2004, le mandat d'intervenir sur le développement immobilier du secteur. Toutefois, les tentatives d'acquisition de gré à gré effectuées par la SDM se sont révélées infructueuses.

#### **3.3.1. PROJET DU 2-22 DE LA RUE SAINTE-CATHERINE EST (EXPROPRIATION)**

##### **3.3.1.A. Contexte et conclusion**

Dans cette perspective, la Division expertise et évaluation immobilières du SMVTP estime que le coût potentiel d'acquisition des immeubles visés par la réserve est de l'ordre de 1,7 M\$ au 24 octobre 2005. Au cours de l'assemblée du conseil municipal du 29 novembre 2005, il est recommandé de mandater la Direction du contentieux de la Ville pour entreprendre toutes les procédures requises à cette fin.

Toutefois, la condition des propriétés visées par la réserve foncière participe à la dégradation du secteur tant sur le plan du cadre bâti que de ses occupations. En avril 2006, la Direction stratégies et transactions immobilières du SMVTP estime que le coût potentiel d'acquisition

estimé à des fins budgétaires est de l'ordre de 1,9 M\$. Le 19 juin 2006, le conseil municipal autorise le SMVTP à garder en disponibilité la somme de 1,9 M\$ afin de pourvoir aux indemnités à être versées aux expropriés et à déposer à la Cour supérieure, sur demande de la Direction du contentieux, le montant de l'indemnité provisionnelle prévu par la *Loi sur l'expropriation*. Outre un lot vacant, cette expropriation vise un immeuble sur lequel sont enregistrés cinq baux commerciaux.

En février 2008, le bâtiment est démolé, car jugé insalubre et non sécuritaire par le SSIM.

Finalement, le 6 mai 2008, une entente à l'amiable avec le propriétaire reconnaît l'indemnité finale d'expropriation des lots du 2-22, rue Sainte-Catherine Est s'élevant à 2 150 000 \$. Les deux parties ont signé cette entente et, le 25 août 2008, le conseil municipal a approuvé l'accord intervenu.

À cet effet, nous avons obtenu le rapport de l'évaluateur agréé, daté du 19 juin 2008, et nous avons constaté un avis favorable dans le cadre de l'offre de règlement faite dans le présent dossier. Il a pris en considération la rareté de terrains vagues de grande superficie, leur situation au carrefour des grandes artères du centre-ville et le changement de vocation du secteur. En ce qui concerne le règlement de zonage, les principales caractéristiques du règlement sont :

- Hauteur permise : de trois à cinq étages;
- Hauteur maximale : 16 mètres (52,5 pieds);
- Densité autorisée : six fois la superficie du terrain (superficie potentielle : 9 869,7 pieds carrés).

Au cours de l'estimation de la valeur marchande, l'évaluateur agréé a considéré le terrain vacant et disponible pour un développement futur, en conformité avec le règlement de zonage en vigueur à la date d'évaluation et de son usage le meilleur et le plus profitable. À la lumière de ce qui précède, il a estimé la valeur marchande à 150 \$ le pied carré pour les terrains à l'étude. Le règlement obtenu, selon un taux unitaire de 165 \$ le pied carré, représente un écart de 10 % par rapport à la conclusion de l'analyse terminée. Toutefois, le taux de 165 \$ le pied carré représente une réduction de plus de 30 % par rapport au taux unitaire de 250 \$ demandé par la partie expropriée initialement (environ 2 465 400 \$).

## **Conclusion**

**L'examen des documents liés à l'expropriation des terrains situés au 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est nous a permis de constater que le processus d'expropriation a été**

respecté et que les ententes intervenues entre la Ville et les parties expropriées ont été approuvées par le conseil municipal et que toute l'information pertinente lui a été transmise.

### 3.3.2. PROJET DU 2-22 DE LA RUE SAINTE-CATHERINE EST (CESSION)

#### 3.3.2.A. Contexte et constatations

En cohérence avec son approche du développement citée dans son rapport d'août 2006 portant sur la stratégie de revitalisation du Quartier, le même organisme (OBNL) est maintenant devenu le promoteur (OBNL) d'un projet à vocation culturelle visant à créer un repère symbolique et visuel pour les arts, les spectacles et le divertissement à Montréal sur le site du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est.

La Direction stratégies et transactions immobilières du SMVTP déclarait dans un communiqué interne, le 10 novembre 2006, que la Ville anticipe de céder gratuitement cet immeuble du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est à un OBNL à des fins culturelles.

Le 16 juin 2008, le conseil municipal approuve un projet de promesse de conclure une convention d'emphytéose aux termes duquel la Ville s'engage à céder à un promoteur (OBNL), pour une durée de 75 ans, un terrain situé à l'intersection de la rue Sainte-Catherine et du boulevard Saint-Laurent mesurant quelque 900 mètres carrés (9 869 pieds carrés), pour la construction d'un immeuble de bureaux consacré principalement aux arts et aux entreprises culturelles, le tout sans considération monétaire, pour autant qu'au moins 75 % de la superficie totale du bâtiment soit réservée à des fins culturelles. Parmi les conditions prévues, le promoteur s'engage à réaliser le projet dans un délai de 24 mois à partir de la date de signature de l'emphytéose et à construire un édifice destiné à des fins culturelles qui soit conforme aux normes Leadership in Energy and Environmental Design (LEED), comportant au moins cinq étages et ayant une valeur d'environ 15 M\$. Le budget de réalisation du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est, préparé par le promoteur, a été évalué en tenant compte des coûts de construction de projets récemment construits.

Le montage financier élaboré s'appuie sur la participation financière de l'OBNL à hauteur d'environ 55 % et des partenaires publics à hauteur d'environ 45 %. Le financement du développement de ce projet se détaille comme suit :

Tableau 1 – Montage financier

Participants	Montant
Mise de fonds initiale de l'OBNL	4 500 000 \$
Financement intérimaire en période de construction	3 909 000 \$
Contribution de la Ville (terrain)	2 000 000 \$
Contribution du gouvernement du Québec	2 500 000 \$
Contribution du gouvernement du Canada	2 500 000 \$
<b>Total</b>	<b>15 409 000 \$</b>

Les principes qui ont guidé la conception formelle du 2-22, rue Sainte-Catherine Est reposent principalement sur la vocation culturelle de l'édifice, l'idée étant de créer une vitrine pour le Quartier des spectacles.

Nous avons obtenu le contrat d'emphytéose et nous avons vérifié l'approbation de la Direction du contentieux du Service des affaires corporatives stipulant que le contrat est conforme au projet de conclure une convention d'emphytéose. Nous avons également revu les sommaires décisionnels accompagnant la résolution du conseil municipal du 16 juin 2008 visant l'approbation du projet de promesse de conclure une convention d'emphytéose avec un OBNL. Finalement, nous avons validé avec la Direction du contentieux l'authenticité du contrat d'emphytéose, daté du 16 décembre 2008, ainsi que les différentes clauses indiquées dans le contrat et la signature officielle des personnes morales dûment autorisées.

#### **CONSTATATION**

**Une étude de faisabilité sommaire a été réalisée par le promoteur du projet relativement à la construction éventuelle de l'édifice et a été annexée au contrat d'emphytéose. Toutefois, nous avons constaté l'absence d'études et d'évaluations précisant les moyens nécessaires pour arriver aux résultats escomptés (p. ex. analyses de marché, étude de ce qui est techniquement et économiquement faisable, viabilité du projet et attentes des futurs utilisateurs de l'édifice).**

Notons que l'étude de faisabilité mentionne que pour réaliser son projet, le promoteur prévoit obtenir un financement provenant de contributions publiques totalisant 7 M\$ (2 M\$ de la Ville, 2,5 M\$ du gouvernement du Québec et 2,5 M\$ du gouvernement du Canada) et combler la différence (8,4 M\$) entre le coût total de développement de l'immeuble et sa valeur réelle par le moyen d'une structure de loyers avantageuse pour les artistes et les entreprises culturelles.

**CONSTATATION**

**Toutefois, la participation des investisseurs pour ces 8,4 M\$ n'est pas validée suffisamment dans cette étude.**

Le 15 octobre 2009, une lettre du promoteur est adressée au directeur général adjoint du SMVTP en vue de discuter des modifications à la convention d'emphytéose pour permettre la vente de fractions divisées de l'immeuble à des fins culturelles entre les différents propriétaires. Le promoteur effectue des représentations à la Ville pour modifier la structure financière et juridique du projet et indique que l'emphytéose n'est pas un véhicule suffisamment bien adapté au projet tel qu'il est précisé ainsi qu'au financement qu'il requiert. Par conséquent, la convention d'emphytéose a dû être résiliée le 19 avril 2010 par le conseil municipal à cause des contraintes liées au financement et des préoccupations des partenaires concernés par la réalisation du projet.

**3.3.2.B. Recommandations**

**Afin de s'assurer de l'intérêt des partenaires à participer au montage financier, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières du Service des immeubles et des systèmes d'information d'exiger des promoteurs :**

- **une étude de faisabilité détaillée et complète pour soutenir les investissements requis pour développer leurs projets tels qu'ils sont décrits dans les ententes;**
- **une confirmation de la participation au financement des partenaires des secteurs public et privé pour la réalisation du projet.**

**3.3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« En règle générale, une étude de faisabilité sous-tend les investissements prévus aux projets liés à une cession d'immeuble. Cependant, la Ville s'assure de la réalisation des projets par l'inclusion d'une clause résolutoire par laquelle, advenant un défaut quant à diverses obligations du promoteur, entre autres au chapitre de l'investissement immobilier, elle redevient propriétaire du terrain cédé.*

*Nous n'avons pas à l'interne les ressources permettant d'obtenir l'ensemble des confirmations liées au financement des partenaires publics et privés. L'assurance de pouvoir reprendre le terrain dans un cas de non-réalisation du projet est à notre avis une garantie suffisante.*

*De cette façon, la DSTI n'a pas à suivre l'évolution fréquente de l'actionnariat de nos acheteurs et des changements continuels des partenaires financiers. » (Échéancier prévu : juin 2010)*

#### **3.3.2.D. Commentaires du vérificateur général**

Tel que nous l'avons indiqué dans notre recommandation, nous insistons auprès de la DSTI pour qu'en plus de la clause résolutoire, une étude de faisabilité détaillée et complète soit obtenue du promoteur afin de soutenir les investissements requis.

Le promoteur devrait également fournir une confirmation de la participation au financement des divers partenaires afin de démontrer leur engagement ainsi que la conviction que le projet se concrétisera. Le recours à la clause résolutoire n'intervient qu'en bout de piste lorsqu'il n'y a plus aucun terrain d'entente.

### **3.3.3. PROJET DU 2-22 DE LA RUE SAINTE-CATHERINE EST (CONFORMITÉ DE LA CONSTRUCTION PROJETÉE)**

#### **3.3.3.A. Contexte et constatations**

La résiliation du contrat d'emphytéose nécessite que le terrain du 2-22, rue Sainte-Catherine Est soit cédé en pleine et absolue propriété à une société en commandite dont le seul commandité est le même promoteur (OBNL) afin de permettre de poursuivre le projet. Le promoteur s'engage, dans un acte de cession notarié et approuvé par le conseil municipal le 19 avril 2010, à construire un immeuble respectant les normes LEED, comportant au moins six étages et ayant une valeur d'environ 12 M\$ représentant les coûts de construction du bâtiment et des aménagements locatifs.

Par ailleurs, un sommaire décisionnel rédigé à l'intention des élus de l'arrondissement de Ville-Marie, pour l'adoption d'une résolution le 12 avril 2010, visant la construction d'un immeuble commercial situé au 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est a été préparé par la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie.

#### **CONSTATATION**

**Une information portant sur l'aspect financier du projet indique toutefois que les coûts de construction de l'immeuble s'élèveront à environ 9 M\$ alors que l'acte de cession, en date du 19 avril 2010, indique une obligation pour le promoteur de construire un bâtiment ayant une valeur représentant le coût de construction du bâtiment et le coût des aménagements locatifs d'environ 12 M\$.**

Une ventilation des coûts de construction de l'immeuble n'était toutefois pas à notre disposition au moment de la vérification et ne permettait pas de concilier l'écart de 3 M\$ entre l'information

divulguée au sommaire décisionnel préparé pour les élus de l'arrondissement de Ville-Marie et l'acte de cession.

En ce qui concerne les contrats de copropriété, ils devront être préalablement soumis à la Direction du contentieux afin de s'assurer que le contenu est satisfaisant pour la Ville et qu'il n'a pas pour effet de diluer les obligations relatives au respect de la vocation culturelle de l'immeuble. Le promoteur s'engage à vendre ou à louer au moins 75 % de la superficie locative du bâtiment à des entreprises œuvrant dans le domaine culturel, et ce, pour une durée minimale de 30 ans suivant la signature du contrat de cession entre la Ville et le promoteur. Le contrat contient une clause résolutoire pour garantir le respect de ces obligations par le promoteur.

Nous avons revu, avec l'assistance d'un notaire de la Direction du contentieux, le contrat de résiliation de l'emphytéose et le projet d'acte aux termes duquel la Ville cède au promoteur l'immeuble, les conditions préalables à l'approbation par la Ville d'un acquéreur à titre « d'acquéreur désigné » et les modalités de la garantie hypothécaire constituée par l'acquéreur désigné en faveur de la Ville. La Direction du contentieux a reçu une confirmation écrite du conseiller juridique du promoteur stipulant que les administrateurs étaient d'accord avec ces projets d'actes ainsi que les annexes et que le promoteur s'engageait à les signer sans y apporter de modifications.

De plus, nous avons révisé les interventions favorables à ces transactions émises par les unités d'affaires suivantes :

- Direction de l'analyse financière et de l'administration du SMVTP;
- Direction stratégies et transactions immobilières du SMVTP;
- Direction générale adjointe du SDCQMVDE;
- Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises (DAUSE) du SMVTP.

L'examen des divers documents à l'appui des ententes nous a permis de constater qu'elles ont été endossées par les instances et les parties concernées.

#### **CONSTATATION**

La réalisation de ce projet a débuté en mai 2010. Toutefois, nous avons constaté que plusieurs éléments doivent être pris en considération pour assurer son achèvement.

Ces éléments sont, entre autres, les suivants :

- La réalisation du nouveau projet, conformément aux orientations mentionnées dans le contrat de cession, et ce, dans les 30 mois suivant la signature du contrat;
- Les modifications architecturales du projet doivent être autorisées par la Ville compte tenu du statut patrimonial du secteur et des plans de ces modifications doivent être certifiés par des architectes professionnels et être conformes aux lois et aux règlements en vigueur;
- Le coût de réalisation de l'édifice en tenant compte de la capacité financière des futurs locataires ou propriétaires dont 75 % aura une vocation culturelle;
- L'exigence de maintenir cette vocation culturelle pour les 30 prochaines années;
- Le respect des orientations du PPU du Quartier des spectacles;
- Les normes en développement durable de l'industrie du bâtiment (certification LEED);
- L'autorisation du MCCCCF concernant les subventions.

#### **3.3.3.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du développement économique et urbain du Service du développement et des opérations, de concert avec l'arrondissement de Ville-Marie, de s'assurer que les renseignements indiqués au sommaire décisionnel visant la construction d'un immeuble (situé au 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est) est en conformité avec les obligations citées à l'acte de cession approuvé par le conseil municipal le 19 avril 2010.

#### **3.3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Le chef de projets est responsable du processus de gestion d'un projet et voit à ce que les obligations de l'acte de cession soient respectées (ou qu'un plan de contingence soit proposé et accepté par les instances concernées). La gestion du dossier, en collaboration avec l'arrondissement de Ville-Marie, est d'autant plus facilitée que le comité de coordination entre la DDEU et l'arrondissement est maintenant en place.*

#### Actions :

- *Faire un rapport de suivi périodique de l'avancement des travaux et traiter spécifiquement des exigences de l'acte de cession;*

- *Présenter un plan de contingence en ce qui a trait au délai de réalisation de 30 mois. »  
(Échéancier prévu : mars 2011)*

### 3.3.4. PROJET DU QUADRILATÈRE SAINT-LAURENT (EXPROPRIATION)

#### 3.3.4.A. Contexte et constatations

Un accord de développement entre la Ville et le promoteur a été approuvé le 21 septembre 2009 par le conseil municipal de la Ville pour procéder dans les meilleurs délais à l'acquisition des immeubles visés par le projet du Quadrilatère Saint-Laurent. Selon cette entente, les acquisitions qui seront faites par la Ville, soit de gré à gré, soit par voie d'expropriation, seront par la suite cédées au promoteur. Les transactions immobilières entre la Ville et le promoteur sont prévues sans aucun coût pour la Ville, car au moment de la prise de possession, le promoteur achètera les propriétés à la Ville en déboursant le coût total de l'expropriation, incluant les coûts des dommages qui pourraient en découler et tous les frais assumés par la Ville; le promoteur assume aussi les coûts de démolition des bâtiments et tous les risques liés à la contamination des terrains. Également, le promoteur s'engage à remettre à la Ville une lettre de garantie bancaire afin de garantir le paiement total du prix pour les immeubles visés.

Nous avons validé avec la Division du droit fiscal, évaluation et transactions foncières les étapes suivantes de l'expropriation :

- Un avis d'expropriation a été livré par huissier le 9 octobre 2009 aux propriétaires des immeubles;
- Un avis d'expropriation a été publié au Bureau de publicité le 16 octobre 2009;
- Une notification aux locataires a été acheminée le 27 octobre 2009;
- Une procédure d'action en annulation et en contestation du droit d'exproprier a été reçue à la Ville le 9 novembre 2009 pour contester l'expropriation d'un immeuble;
- Une défense est déposée et signifiée pour le dossier de contestation à la Cour supérieure par la Direction du contentieux le 21 décembre 2009.

Au 15 avril 2010, nous avons obtenu de cette même division du droit fiscal la valeur marchande du terrain établie par une firme d'évaluateurs agréés et la preuve d'une lettre de garantie bancaire irrévocable et inconditionnelle émise par une institution bancaire pour couvrir la totalité des coûts d'acquisition par le promoteur.

Au 22 avril 2010, le processus d'expropriation est en attente de la Cour supérieure pour que les parties puissent se faire entendre.

Pour ce projet, il était prévu que le principal locataire pourrait être Hydro-Québec. En effet, selon une lettre d'intention de mai 2008, cette société a démontré son intérêt pour occuper 300 000 pieds carrés locatifs.

#### **CONSTATATION**

Toutefois, en décembre 2009, compte tenu de divers facteurs, dont les délais occasionnés par les procédures d'expropriation, cette société a revu ses besoins d'espaces locatifs à 100 000 pieds carrés. Selon les personnes rencontrées, il est possible que les retards occasionnés par ces procédures compromettent le scénario de location initialement prévu et que le promoteur puisse être confronté à la perspective d'intéresser de nouveaux locataires pour ce projet.

#### **3.3.4.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du développement économique et urbain de s'enquérir auprès du promoteur de l'état d'avancement de ce projet et de l'importance d'élaborer des solutions de rechange advenant que le scénario initialement prévu ne puisse se réaliser.

#### **3.3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Divers scénarios sont analysés afin de dénouer l'impasse relativement à l'expropriation. Dans cette perspective, la Direction du développement économique et urbain, de concert avec la Direction des services juridiques du SDO et l'arrondissement de Ville-Marie, a amorcé des études techniques, en octobre 2010, afin d'explorer les diverses avenues réglementaires permettant de modifier le règlement spécifique de manière à pouvoir autoriser la réalisation du projet par phases. » (**Échéancier prévu : à ce jour [21 février 2011], la Ville continue d'explorer les scénarios de développement du site. Un suivi sur ce projet sera fait trimestriellement.**)

### **3.3.5. PROJET DE L'ÉDICULE SAINT-LAURENT (PROMESSE D'ACHAT CADUQUE)**

#### **3.3.5.A. Contexte et conclusion**

Depuis plusieurs années, la Ville souhaite faire développer sur ce terrain un projet culturel en accord avec les prémisses du Quartier des spectacles. En septembre 2007, la Division du développement urbain du SMVTP a produit un document intitulé *Balises de développement pour le terrain du métro Saint-Laurent* et indiquait, entre autres, que la densité du projet doit se

rapprocher du maximum permis par le Plan d'urbanisme en considérant que le coefficient d'occupation du sol (COS) sera porté à 9 avec la révision en cours.

En 2009, l'OBNL a présenté une promesse d'achat pour ce terrain en vue de développer un projet immobilier culturel.

Le 21 septembre 2009, le conseil municipal a approuvé le projet d'acte de promesse d'achat d'immeuble fait par le promoteur pour un terrain vacant situé à l'angle des boulevards Saint-Laurent et De Maisonneuve, dans l'arrondissement de Ville-Marie, pour la somme de 2 872 275 \$, fondée sur un taux unitaire de 25 \$ le pied carré, et ce, pour chaque unité de COS, le tout fondé sur un COS minimal de 6 (COS de base).

Selon les données du rôle d'évaluation 2007-2009, le terrain a une valeur de 1 726 900 \$. Nous avons revu le rapport d'évaluation externe daté du 22 janvier 2008 qui fixait la valeur du terrain à 2 730 000 \$. Cette valeur a été établie sur la base d'un COS de 6. Toutefois, dans le cadre de l'adoption du PPU du Quartier des spectacles, le Plan d'urbanisme et la réglementation de zonage ont été modifiés afin de densifier ce terrain à un COS de 9.

### **Conclusion**

**Le promoteur n'a pas soumis à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie une demande d'autorisation réglementaire afin de développer un projet immobilier en date du 31 mai 2010, date à laquelle le projet d'acte de promesse d'achat d'immeuble fait par le promoteur est devenu caduc.**

## **3.4. CONSULTATION PUBLIQUE EN VUE DE LA RÉALISATION DES PROJETS**

### **3.4.A. Contexte et conclusion**

L'OCPM a été créé par l'article 75 de la Charte de la Ville de Montréal. Il réalise des mandats de consultation publique relatifs aux différentes compétences de la Ville, notamment sur les projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif. L'organisme est indépendant et les membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux.

La Charte de la Ville de Montréal prévoit que l'OCPM doit tenir des audiences publiques sur tout règlement adopté par le conseil municipal concernant la réalisation d'un projet relatif à un bien culturel reconnu ou classé ou à un monument historique cité conformément à la *Loi sur les biens*

*culturels* ou dont le site envisagé est situé dans un arrondissement historique ou dans un site du patrimoine au sens de cette loi.

Le 28 avril 2009, le conseil municipal de la Ville a mandaté l'OCPM pour tenir une consultation publique sur les projets du 2-22, rue Sainte-Catherine Est et du Quadrilatère Saint-Laurent. Quant au projet de l'Édicule Saint-Laurent, il n'a pas été soumis à l'OCPM, car les étapes administratives pour la réalisation de ce projet ne sont pas suffisamment avancées.

La mise en œuvre de ces projets nécessite d'apporter des modifications au document complémentaire du Plan d'urbanisme de la Ville et d'adopter un projet particulier en vertu du Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble de l'arrondissement de Ville-Marie.

De plus, en vertu de la réglementation en vigueur, les projets ont été soumis au comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie (CCU), au comité *ad hoc* d'architecture et d'urbanisme de la Ville (CAU), ainsi qu'au Conseil du patrimoine de Montréal (CPM).

L'annonce publique de la tenue de consultations a été faite le 6 mai 2009 et des annonces ont été publiées dans les quotidiens le jour même et le lendemain.

La consultation s'effectue en deux parties distinctes. La première prend la forme d'une séance d'information générale du projet proposé et de son cadre réglementaire. Pour ce projet, des séances d'information thématiques ont eu lieu et portaient sur les répercussions sociales du projet, le concept architectural et l'insertion urbaine. La seconde partie est consacrée à l'audition des opinions et des mémoires des citoyens.

Après les séances de consultation publique, l'OCPM a procédé à l'analyse de l'information et des opinions recueillies. Deux rapports ont été produits le 27 juillet 2009 : l'un pour le projet du 2-22 Sainte-Catherine et l'autre pour le Quadrilatère Saint-Laurent.

Le rapport sur le projet du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est indique que ce dernier a reçu un accueil favorable de la part d'une grande majorité d'intervenants ainsi qu'un appui enthousiaste du milieu culturel. Certaines réserves ont été formulées concernant la proposition architecturale (concept), la hauteur de l'édifice ainsi que la composition et le traitement de ses façades (en résonance avec l'histoire). L'OCPM recommande la réalisation du projet et elle considère que l'édifice proposé est en conformité avec sa vocation et que la demande de dérogation à la

hauteur prescrite dans le secteur est justifiée. Elle recommande toutefois que la conception architecturale de la façade de l'édifice soit plus expressive et développée davantage en résonance avec l'histoire du carrefour Saint-Laurent et Sainte-Catherine.

Le rapport sur le projet du Quadrilatère Saint-Laurent fait état que ce projet a reçu, de la grande majorité des participants aux séances de consultation publique, des différences d'opinion portant sur le concept architectural du projet et non sur sa pertinence. Ce concept a été le plus souvent abordé soit à partir d'une perspective purement patrimoniale, soit à partir du souci d'une intégration urbaine plus harmonieuse du projet.

Le rapport de l'OCPM présente neuf recommandations portant sur divers aspects de la proposition du promoteur.

En conclusion, l'OCPM indique que le projet est trop important pour être assujéti à des délais aussi serrés et qu'une certaine flexibilité doit être apportée au calendrier de réalisation pour permettre le mûrissement d'un projet qui aura des effets structurants considérables dans un des endroits des plus significatifs de la vie montréalaise.

L'OCPM insiste sur le fait que le projet a besoin de mûrir et qu'il gagnerait à être travaillé davantage et notamment au chapitre de son intégration à un secteur patrimonial complexe et mythique.

### **Conclusion**

**Les rapports de consultation publique sur les projets du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est et du Quadrilatère Saint-Laurent ont été transmis au maire de Montréal et au président du comité exécutif le 27 juillet 2009 et ont été rendus publics le 10 août 2009. Ces rapports font état de diverses recommandations.**

### **3.5. PARAMÈTRES RÉGLEMENTAIRES ET DÉROGATIONS**

Le Plan d'urbanisme de la Ville adopté le 22 novembre 2004 par le conseil municipal détermine 26 secteurs de planification détaillée à l'échelle de Montréal, dont le Quartier des spectacles. Ces secteurs correspondent à des portions du territoire représentant des enjeux importants et complexes pour lesquels il s'avère pertinent de pousser la réflexion et les études de planification urbaine au-delà de la date d'adoption du Plan. En conséquence, l'arrondissement de Ville-Marie a entrepris la planification détaillée du Quartier des spectacles par l'octroi d'un mandat, en mars

2007, à une firme externe, en vue d'élaborer un PPU pour le secteur Place des Arts du Quartier des spectacles. La réalisation du PPU constitue un appui concret aux efforts de développement économique du secteur par la Ville et l'arrondissement de Ville-Marie. Le 16 juin 2008, le conseil municipal a adopté le règlement intitulé Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal afin d'y intégrer le PPU du secteur Place des Arts du Quartier des spectacles. L'arrondissement de Ville-Marie a adopté la réglementation de concordance au Règlement modifiant le Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie au cours de l'assemblée de son conseil le 2 décembre 2008.

L'un des principaux objectifs de ce PPU est de maintenir et de développer les fonctions culturelles sur le territoire du Quartier des spectacles. Les trois projets de revitalisation examinés comportent toutefois des dérogations aux dispositions du Plan d'urbanisme (compétence du conseil municipal) et au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie.

### **3.5.1. PROJET DU 2-22 DE LA RUE SAINTE-CATHERINE EST**

#### **3.5.1.A. Contexte et conclusion**

Une demande d'autorisation réglementaire a été déposée à l'arrondissement de Ville-Marie le 10 mars 2009 par le promoteur afin de permettre la réalisation de ce projet. Le projet proposé du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est est l'une des composantes du PPU du Quartier des spectacles de Montréal. Toutefois, il comporte des dérogations au Plan d'urbanisme (compétence du conseil municipal) eu égard à :

- la hauteur : le projet est de 33,5 mètres alors que le Plan d'urbanisme de la Ville prévoit une hauteur maximale de 25 mètres. Pour permettre la réalisation du projet, le Plan d'urbanisme doit être modifié pour ajouter une nouvelle zone de hauteur maximale de 44 mètres qui correspond au plafond de la catégorie supérieure;
- la densité maximale de construction : le projet est de 6,3 alors que le Plan d'urbanisme prévoit une densité de construction maximale de 6,0.

Le projet déroge également au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie sur les points suivants :

- La hauteur maximale en nombre d'étages et en mètres : le projet prévoit huit étages et 33,5 mètres alors que des maximums de cinq étages et de 16 mètres sont autorisés;
- La densité maximale de construction : le projet prévoit 6,3 alors que le maximum autorisé est de 6,0;

- Le nombre d'unités de stationnement pour autos : le projet n'en prévoit aucune alors qu'un minimum de 11 est exigé;
- Le nombre d'unités de stationnement pour vélos : le projet n'en prévoit aucune alors qu'un minimum de 12 est exigé, etc.

En raison de la nature des dérogations demandées (projet particulier de construction et modification au document complémentaire du Plan d'urbanisme), les instances consultatives suivantes ont produit un avis :

- Le CPM, séance du 30 mars 2009;
- Le CCU, séance du 2 avril 2009;
- Le CAU, séance du 3 avril 2009.

Ce conseil et ces comités ont émis des avis favorables à la dérogation quant à la hauteur, considérant que le gabarit du bâtiment proposé s'intègre bien au contexte environnant. Toutefois, ils sont tous d'avis que le traitement architectural doit être revu afin de prendre en considération la prédominance commerciale du secteur, les caractéristiques architecturales des environs et l'importance du boulevard Saint-Laurent en tant qu'artère historique.

Le 28 avril 2009, le conseil municipal a adopté le projet de règlement intitulé Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et soumettra le dossier à l'OCPM pour qu'il tienne l'assemblée de consultation publique conformément à la Charte de la Ville de Montréal afin de modifier la carte des hauteurs de l'arrondissement de Ville-Marie.

Des assemblées de consultation publique sur ce projet de règlement ont été tenues par l'OCPM en mai et en juin 2009, tel qu'il appert dans son rapport daté du 27 juillet 2009.

Le 25 août 2009, le conseil municipal a adopté le règlement intitulé Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal visant à introduire dans son document complémentaire la modification de la carte des hauteurs de l'arrondissement de Ville-Marie.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2009, le conseil d'arrondissement de Ville-Marie indiquait qu'aucune demande de participation à un référendum n'a été reçue. Conformément aux plans préparés et déposés le 18 août 2009 par l'architecte professionnel pour la réalisation de ce projet, le conseil d'arrondissement accorde donc l'autorisation de déroger au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie.

Le 23 octobre 2009, la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises a délivré le permis de construction pour le nouveau bâtiment.

### **Conclusion**

**Nous avons revu les demandes de dérogation au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie requises pour permettre la réalisation du projet 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est et nous nous sommes assurés que les processus prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ainsi que par la Charte de la Ville de Montréal (p. ex. avis du CCU et de la consultation menée par l'OCPM et l'arrondissement, approbation référendaire, compétences du conseil municipal et du conseil d'arrondissement) ont été respectés.**

Une requête a été déposée par le promoteur le 22 février 2010 à l'arrondissement de Ville-Marie afin de faire autoriser des modifications au projet particulier d'urbanisme déjà autorisé par une résolution du conseil d'arrondissement le 1<sup>er</sup> septembre 2009. La demande déroge à cette dernière résolution, car de nouveaux plans proposent la construction d'un bâtiment comportant moins d'étages et une facture architecturale différente. Les modifications demandées peuvent être accordées par le biais du Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, et ce, en respect des critères et des orientations de ce règlement.

Le conseil d'arrondissement a autorisé, le 12 avril 2010, en premier projet de résolution, de modifier la résolution du 1<sup>er</sup> septembre 2009 en changeant la hauteur maximale du bâtiment de 34 mètres à 28 mètres, incluant les dépassements au toit. L'adoption finale de cette modification est prévue pour le 15 juin 2010.

Le dépôt de la demande de permis de construction est prévu au calendrier de planification de l'arrondissement de Ville-Marie pour le 16 juin 2010.

## **3.5.2. PROJET DU QUADRILATÈRE SAINT-LAURENT**

### **3.5.2.A. Contexte et constatations**

Le site du projet Quadrilatère Saint-Laurent est identifié au Plan d'urbanisme comme un secteur établi et de valeur patrimoniale exceptionnelle. Le promoteur a déposé une demande en mars 2009 à la Division de l'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie afin d'autoriser la construction d'un édifice commercial sur la partie nord-ouest de l'îlot délimité par les boulevards

Saint-Laurent et René-Lévesque et les rues Clark et Sainte-Catherine. Toutefois, la réalisation du projet implique de déroger au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie et peut être autorisée par le biais de la procédure visée à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal. Une modification au Plan d'urbanisme est aussi requise afin d'adapter les plafonds selon la hauteur et la densité autorisées sur l'emplacement. Elle entraîne également l'introduction d'un programme d'acquisition d'immeubles dans le PPU du Quartier des spectacles afin d'assurer le remembrement des propriétés nécessaires à la poursuite du projet, c'est-à-dire que la Ville pourra procéder à l'expropriation des propriétés que le promoteur n'aura pas réussi à acquérir.

L'article 89 (alinéa 1, paragraphe 3) de la Charte permet au conseil municipal d'adopter un règlement en vue de la réalisation de certains projets malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement. Ainsi, le conseil municipal peut adopter un règlement qui permet de déroger à certains articles du règlement d'urbanisme de l'arrondissement et de soustraire l'application d'autres articles de ce règlement sur ce territoire. De plus, l'adoption d'un tel règlement n'est pas susceptible d'approbation référendaire. C'est pourquoi des dispositions sont prévues pour que des audiences soient tenues par l'OCPM lorsque le conseil municipal utilise cet article (article 89.1 de la Charte de la Ville de Montréal).

La réalisation du projet du Quadrilatère Saint-Laurent nécessite les dérogations suivantes :

- Coefficient d'occupation du sol de 7,7 au lieu de 6,0 au Plan d'urbanisme;
- Hauteur maximale de 48 mètres/12 étages au lieu de 16 mètres/5 étages;
- Pourcentage de maçonnerie inférieur à 80 %;
- Pourcentage d'ouverture supérieur à 40 %, etc.

La justification des dérogations demandées s'appuie à la fois sur le contexte très particulier de l'emplacement, les mesures d'intégration urbaine proposées et les objectifs du PPU du Quartier des spectacles (p. ex. quartier urbain convivial, équilibré et attrayant).

Le projet a été présenté à trois instances consultatives, soit :

- Le CPM, séance du 30 mars 2009;
- Le CCU, séance du 2 avril 2009;
- Le CAU, séance du 3 avril 2009.

À la suite des commentaires reçus de ces organismes, le promoteur a modifié le concept de son projet en réduisant la superficie commerciale, en diminuant la hauteur de 66 mètres à 48 mètres

et en transférant le volume en surhauteur vers la rue Sainte-Catherine et en proposant des solutions aux autres réserves identifiées.

Des assemblées de consultation publique ont été tenues par l'OCPM, tel qu'il appert dans son rapport daté du 27 juillet 2009. Le conseil municipal a pris acte du rapport de l'OCPM au cours de son assemblée du 24 août 2009. À la suite de ces consultations publiques, des modifications ont été apportées aux projets de règlement.

Depuis la publication du rapport de l'OCPM, le 10 août dernier, les parties concernées ont travaillé à bonifier le projet et certaines améliorations ont été proposées, notamment en ce qui concerne la volumétrie, la conservation d'éléments patrimoniaux ainsi que l'occupation et le traitement architectural des trois premiers étages.

Le 22 septembre 2009, le conseil municipal a pris connaissance du rapport de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie afin d'aborder les modifications réglementaires proposées et il a adopté, avec des changements par rapport au projet adopté en première lecture le 28 avril 2009, le règlement intitulé Règlement autorisant la démolition et la construction d'un bâtiment sur les lots situés au sud-ouest de l'intersection de la rue Sainte-Catherine et du boulevard Saint-Laurent. Le projet de règlement assure maintenant la préservation et la restauration des façades des bâtiments d'intérêt patrimonial bordant le boulevard Saint-Laurent à leur emplacement d'origine de même que la préservation du niveau de leurs planchers d'origine par rapport au démantèlement et à l'obligation de reproduire ces façades. La prédominance du bâtiment du Monument-National est assurée par des retraits qui établissent un bon dégagement entre celui-ci et la partie la plus élevée du volume du bâtiment projeté.

**CONSTATATION**

**Les précisions quant au traitement architectural du bâtiment restent à venir. Ces aspects devront, tel que le prévoit la réglementation, faire l'objet d'une révision architecturale par le conseil d'arrondissement de Ville-Marie avant la délivrance d'un permis de construction.**

#### **CONSTATATION**

**Les orientations quant aux enjeux patrimoniaux ne sont pas clairement établies et nécessitent des analyses permettant la conservation et l'intégration de façades historiques. Une cohérence en matière d'occupation de ce secteur en matière d'architecture, de design, d'aménagement et d'art public viendrait assurer le respect d'une vision de développement durable à haute teneur artistique pour les projets futurs.**

Également le 22 septembre 2009, le conseil municipal a adopté, sans changement, le règlement intitulé Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal visant à introduire dans son document complémentaire la modification de la carte des hauteurs de l'arrondissement de Ville-Marie.

Nous avons revu les demandes de dérogations demandées par le promoteur pour la réalisation du projet du Quadrilatère Saint-Laurent et nous avons constaté qu'elles sont conformes aux dispositions de :

- la Charte de la Ville de Montréal;
- la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en regard de l'approbation d'un projet dérogeant à la réglementation d'urbanisme;
- la modification du Plan d'urbanisme et du PPU du Quartier des spectacles, secteur Place des Arts.

#### **3.5.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la direction de l'arrondissement de Ville-Marie, de concert avec la Direction culture et patrimoine du Service du développement et des opérations, d'élaborer un plan de développement pour ce secteur architectural, plan qui assurera une certaine cohérence en matière d'occupation du territoire, d'architecture, de design, d'aménagement et d'art public, et qui viendra assurer le respect d'une vision de développement durable à haute teneur artistique pour les projets futurs. Ce plan devra être conséquent avec le Plan d'urbanisme de la Ville et le Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie.**

#### **3.5.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« En vue d'assurer une certaine cohérence en matière d'aménagement urbain et du respect d'une vision de développement durable pour le secteur visé, la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie a engagé une*

démarche de participation innovatrice et ouverte à tous, en organisant l'événement "Saint-Laurent'dez-vous" au mois de mai dernier. Ce rendez-vous a remporté un fort succès et a suscité l'engouement du milieu et des 600 participants présents. Un document qui reflète les discussions sera lancé en octobre 2010 et sera accompagné d'un plan d'action en partenariat avec la Direction de la culture et du patrimoine du Service du développement et des opérations. Ce plan d'action comprendra une planification particulière du secteur et constituera une base de discussion dans le cadre des travaux de révision du Plan d'urbanisme entamés par le Bureau du plan. » (**Échéancier prévu : mai 2010 à mai 2011**)

### 3.5.3. PROJET DE L'ÉDICULE SAINT-LAURENT

#### 3.5.3.A. Contexte

Ce projet s'inscrit dans la stratégie de développement du Quartier des spectacles favorisant l'implantation des fonctions culturelles sur le territoire. Le PPU, entrepris et adopté par l'arrondissement de Ville-Marie, introduit de nouveaux paramètres en matière de densité de construction pour le terrain visé et reflète la volonté de moduler l'intensité de l'occupation au sol de 6 à 9. Toutefois, depuis le 31 mai 2010, cette promesse est devenue caduque.

### 3.6. SUBVENTIONS

Le gouvernement du Québec a rendu publique la *Stratégie pour le développement de toutes les régions* le 20 février 2007. Un montant de 140 M\$ a été annoncé dans le budget 2007-2008 du gouvernement du Québec, couvrant une période de cinq ans, afin de soutenir le développement de la Ville.

Le 31 mars 2008, le comité exécutif de la Ville a approuvé le projet de protocole d'entente entre le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et la Ville. Ce protocole d'entente a pour objet d'établir les modalités de l'octroi par le ministère à la Ville d'une aide financière en vue de lui permettre de réaliser, selon son choix, des projets qui s'inscrivent dans la stratégie de développement « Imaginer – Réaliser Montréal 2025 ». De plus, le comité exécutif a, à cette même date, mandaté le SMVTP pour gérer la mise en œuvre de ce programme. Selon ce protocole d'entente qui se terminera le 31 décembre 2012, la Ville investit les montants qui lui sont versés par le ministère dans la réalisation de projets menés par l'administration montréalaise ou par des OBNL. Des critères d'admissibilité (p. ex. projet supérieur au seuil minimal de 1 M\$, investissement de la totalité des montants versés par le ministère dans des projets ne bénéficiant d'aucune aide financière d'un autre ministère, à moins d'une autorisation préalable du ministère, etc.), des conditions de reddition de comptes au

MAMROT (p. ex. dépôt d'une programmation établissant les projets qui bénéficieront d'une contribution financière provenant du protocole) ainsi qu'un protocole de visibilité s'appliquent également.

Nous avons examiné un guide créé par le SMVTP le 5 novembre 2009 (révisé le 3 février 2010) qui vise à optimiser le processus de collaboration requis en vue de faciliter le suivi du protocole de 140 M\$. Il s'adresse également aux gestionnaires de la Ville susceptibles d'accompagner les responsables de projets dans leurs démarches pour obtenir une contribution financière à même cette enveloppe budgétaire.

Nous avons également obtenu le rapport indiquant les prévisions et l'utilisation de la subvention de 140 M\$ en date du 12 février 2010. Ce rapport indique, entre autres, que le projet du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est bénéficie d'un engagement financier provenant du protocole de 140 M\$ pour soutenir la réalisation d'un immeuble à des fins culturelles.

### **3.6.1. PROJET DU 2-22 DE LA RUE SAINTE-CATHERINE EST**

#### **3.6.1.A. Contexte et constatations**

Le projet du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est a été ajouté à la programmation des projets inclus dans la stratégie « Imaginer – Réaliser Montréal 2025 » par une résolution du conseil d'agglomération le 28 août 2008. De plus, le comité exécutif a approuvé, le 22 octobre 2008, la réservation d'une contribution maximale de 5 M\$ à même l'enveloppe de 140 M\$ de l'entente avec le gouvernement du Québec pour la réalisation du projet d'immeuble à des fins culturelles.

Dans le montage financier du projet, il est prévu, par le promoteur, qu'un montant de 5 M\$ de fonds publics, en plus du terrain cédé par la Ville, soit obtenu afin de compléter le financement du projet de construction qui s'élève à près de 15 M\$.

Cette réserve d'un montant de 5 M\$ a été élaborée par le promoteur au cours du montage financier annexé à la convention d'emphytéose et signé par les deux parties le 16 décembre 2008. Le montant de la subvention est justifié pour combler la différence entre le coût total de développement de l'immeuble et sa valeur réelle compte tenu d'une structure de loyer avantageuse pour les artistes et les entreprises culturelles.

Toutefois, le 19 avril 2010, le conseil municipal a résilié la convention d'emphytéose intervenue entre la Ville et le promoteur et il a approuvé un projet d'acte aux termes duquel la Ville cède au promoteur le terrain situé au 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons revu le projet d'acte approuvé par le conseil municipal et il n'est nullement mentionné qu'une subvention sera accordée. La direction du SMVTP mentionne toutefois que des démarches seront bientôt entreprises pour reconnaître une subvention de 5 M\$ permettant la réalisation de ce projet. Un nombre important de dispositions devront être changées dans la convention portant sur la contribution financière de 5 M\$ étant donné que le projet du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est ne sera plus un immeuble locatif tel qu'il était prévu à l'origine, mais un immeuble en copropriété divise. La plupart des futurs occupants, des organismes culturels, recevront une subvention du gouvernement du Québec pour l'achat de leur unité de copropriété et il y aura lieu de vérifier l'admissibilité au MAMROT pour le projet du 2-22 de la rue Sainte-Catherine Est, compte tenu des critères d'admissibilité qui régissent le protocole d'entente entre le MAMROT et la Ville.**

Les délais de construction et de versement des sommes initialement prévus devront aussi être revus. Il importe de noter qu'aucun versement ne pourrait être effectué et aucun montant réclamé par le promoteur après le 31 décembre 2012, date où prend fin le protocole de 140 M\$ entre la Ville et le MAMROT. À cet effet, l'acte de vente indique un délai de 30 mois au promoteur pour la réalisation de son projet, c'est-à-dire jusqu'en novembre 2012.

Nous sommes d'avis que la reconnaissance d'une subvention de 5 M\$ pour la réalisation de ce projet aurait dû être traitée concurremment avec l'acte de vente si telle est l'intention des instances.

Toutefois, en juin 2010, le chantier a été arrêté par le promoteur dans l'attente des confirmations des subventions des gouvernements fédéral et provincial que doivent obtenir les futurs occupants (propriétaires) de l'immeuble en copropriété.

#### **3.6.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction du développement économique et urbain du Service du développement et des opérations, avec le soutien du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, de s'assurer de l'admissibilité et des modalités de versement de la subvention afin de permettre le versement de la contribution financière à hauteur de 5 M\$ (à même l'enveloppe de 140 M\$ du MAMROT).**

#### **3.6.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« À la demande de la Ville, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a confirmé le 21 juillet 2010, par courriel, que le versement de la subvention de 5 M\$ à même l'enveloppe de 140 M\$ du MAMROT était conforme aux dispositions de la convention relative à la gestion de cette enveloppe et qu'aucune dérogation n'était requise pour permettre l'octroi de la subvention de 5 M\$. » (**Échéancier prévu : juillet 2010**)

### **3.6.2. PROJET DU QUADRILATÈRE SAINT-LAURENT**

#### **3.6.2.A. Contexte**

Ce projet n'a reçu aucune subvention de la Ville à ce jour.

### **3.6.3. PROJET DE L'ÉDICULE SAINT-LAURENT**

#### **3.6.3.A. Contexte**

La Ville serait disposée à verser une contribution financière au promoteur dans la mesure où ce dernier réserve une certaine partie du bâtiment pour un usage culturel. À cet effet, la Ville versera au promoteur une contribution financière équivalente à la somme de 269,10 \$ le mètre carré de superficie locative de la bâtisse, établie selon la norme Building Owners and Manager Association (BOMA, 1996), qu'occupera un organisme culturel, et ce, jusqu'à concurrence d'une somme maximale de 1 198 000 \$ si l'acheteur vend ou loue des espaces totalisant une superficie maximale de 4 452 mètres carrés à des organismes culturels professionnels durant une période totale d'au moins 20 ans.

Le promoteur s'engage aussi à ne demander aucune autre forme de subvention que celles déjà existantes dans les différents programmes normés de la Ville.

Toutefois, depuis le 31 mai 2010, la promesse d'achat d'immeuble approuvée par le conseil municipal le 21 septembre 2009 est devenue caduque.

## **3.7. REDDITION DE COMPTES**

#### **3.7.A. Contexte et constatations**

En vue d'évaluer dans quelle mesure les projets de développement et de revitalisation se réalisent selon les prévisions établies entre la Ville et le promoteur, des mécanismes de reddition de comptes systématiques et permanents doivent exister. Pour ce faire, des rapports de gestion

doivent être produits périodiquement et inclure les renseignements pertinents sur l'évaluation des résultats atteints au cours de la période couverte.

Un modèle de gouvernance du programme du Quartier des spectacles, de la planification à la réalisation complète, a été développé par le directeur général de la Ville et une proposition de ce modèle a été présentée au comité exécutif le 12 septembre 2007. L'ampleur des fonds publics en jeu commande que les instances élues de la Ville soient celles qui soient appelées à conserver les leviers décisionnels du projet. Pour assurer le leadership des trois projets retenus dans le cadre de cette vérification, un répondant politique (le maire de Montréal), un répondant administratif (le directeur général de la Ville) et un chef de projet (chef de division – Portefeuille de projets) ont été nommés.

Des mécanismes de reddition de comptes ont également été prévus au niveau de la Direction générale et des élus par l'intermédiaire du Comité corporatif de gestion des projets d'envergure et le comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025. Au cours des réunions du Comité corporatif de gestion des projets d'envergure, les gestionnaires du comité font état de la situation concernant les grands projets. Un tableau du suivi des grands projets est préparé et fait état, par projet, des faits nouveaux survenus depuis la dernière rencontre, des prochaines étapes à réaliser et des pictogrammes indiquent si le projet se réalise tel qu'il était prévu, si des difficultés sont survenues ou si des difficultés compromettent ou non la réalisation du projet. Les membres de ce comité corporatif sont le directeur général de la Ville, les directeurs généraux adjoints, les directeurs principaux, le trésorier et la directrice principale de la Direction du contentieux et, finalement, les chefs de projet. Le calendrier des rencontres de ce comité est fixé les jeudis, toutes les deux semaines.

Concernant les trois projets retenus dans le cadre notre vérification, les procès-verbaux des rencontres du Comité corporatif de gestion des projets d'envergure relatent les récents événements marquant l'évolution de ces projets, les enjeux liés aux différents concepts architecturaux produits à ce jour, l'état d'avancement et les difficultés rencontrées.

Une reddition de comptes sur ces projets est donc effectuée aux divers comités, dont le comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025. Finalement, ce comité fait rapport au comité exécutif.

**CONSTATATION**

Nous avons examiné les comptes rendus des rencontres du Comité corporatif de gestion des projets d'envergure pour la période du 13 janvier 2009 au 23 février 2010 et nous avons noté qu'ils font état d'observations concernant l'état d'avancement des trois projets et leurs échéanciers prévus.

**CONSTATATION**

La revue de l'état de l'avancement des travaux de réalisation de ces trois projets par rapport au calendrier de réalisation prévu indique un risque important de retard. Par conséquent, les retards dans la réalisation de ces trois projets occasionnent des pertes de revenus considérables en taxes pour la Ville, découlant directement d'une richesse foncière moindre des futurs immeubles.

Ils exigent également des employés des services concernés de la Ville un investissement considérable en temps et en énergie pour assurer une saine gestion des dossiers, principalement pour le traitement des dérogations réglementaires afin de maintenir la réalisation de ces trois projets. Nous avons constaté que des mécanismes ont été instaurés en vue de faciliter le suivi et de rendre compte de l'état d'avancement des projets.

**3.7.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du développement économique et urbain du Service du développement et des opérations de poursuivre le suivi de ces trois projets en spécifiant les informations pertinentes sur l'évolution du dossier et de communiquer ces renseignements aux instances afin de les sensibiliser aux difficultés éprouvées dans la réalisation de ces projets, aux risques liés et aux conséquences découlant des retards.

**3.7.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux, adopté par le conseil municipal en avril 2010, établit les paramètres de gestion des projets, les mécanismes de reddition de comptes auprès des instances administratives et politiques\*, de même que les points de passage auprès de ces mécanismes.*

*Tout au long du processus de réalisation d'un projet, de la conception à la réalisation, jusqu'à la clôture et la reddition de comptes, l'évolution des projets est soumise aux instances de manière*

*continue. Cette procédure est appliquée systématiquement pour chacun des projets visés par le Cadre de gouvernance. » (Échéancier prévu : en continu, 31 décembre 2010)*

\* Ces mécanismes sont :

- *Le Comité corporatif de gestion des projets d'envergure (formé de représentants administratifs de la haute direction);*
- *Le Comité de monitoring des projets d'envergure (formé de membres du comité exécutif nommés par le maire et représentants de la haute direction);*
- *Le comité exécutif et les autres instances municipales.*

## V.8. Projet Faubourg Saint-Laurent – Vente du terrain de la phase III



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	317
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	318
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	318
3.1.	Projet Faubourg Saint-Laurent – Vente du terrain .....	319
3.2.	Faubourg Saint-Laurent – Établissement du prix de vente du terrain.....	329
3.3.	Conclusion générale.....	340



## V.8. PROJET FAUBOURG SAINT-LAURENT – VENTE DU TERRAIN DE LA PHASE III

### 1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire d'un important inventaire d'immeubles touchant les domaines public et privé. Les propriétés du domaine public concernent les parcs, les rues et les ruelles alors que les autres propriétés immobilières font partie du domaine privé. Ces dernières ont pour but, entre autres, de répondre aux besoins des services municipaux et des arrondissements pour l'accomplissement des activités municipales. Elles peuvent être acquises ou cédées à des fins de développement résidentiel, industriel ou commercial.

En février 2010, le conseil municipal a été appelé à se prononcer sur la vente d'un terrain d'une superficie de 2 648,8 m<sup>2</sup> localisé sur la rue Charlotte (côté nord), du côté est de la rue De Bullion et du côté ouest de l'avenue de l'Hôtel-de-Ville. Il s'agissait du troisième et dernier terrain vendu par la Ville dans le cadre du projet Faubourg Saint-Laurent, lequel était délimité par le boulevard René-Lévesque, la rue Saint-Dominique, la rue Sainte-Catherine et l'avenue de l'Hôtel-de-Ville.

L'ensemble des terrains du projet Faubourg Saint-Laurent, qui représentait une superficie de près de 10 725 m<sup>2</sup>, a été acquis par la Ville, par voie d'expropriation, au début des années 1990. Des démarches pour leur mise en valeur se sont concrétisées en 1992, lorsque le comité exécutif a donné son accord pour que les emplacements 38-18, 38-26 et 38-28 passent à la seconde phase du programme de développement résidentiel de l'Opération Habiter Montréal.

Entre les années 1993 et 1998, la Ville a tenté de trouver un promoteur pour la vente et le développement des emplacements. Ainsi, en avril 1993, le comité exécutif autorisait le Service de l'habitation et du développement urbain à procéder à un appel public de propositions et approuvait également le prix de vente des emplacements. En septembre 1993, il entérinait l'une des deux propositions reçues. Puis, en janvier 1997, à la suite du désistement du promoteur retenu, il abrogeait sa décision. En juillet de la même année, le comité exécutif donnait à nouveau son autorisation pour la tenue d'un deuxième appel public de propositions et approuvait le montant des mises à prix. Une seule proposition jugée non conforme était alors reçue. Finalement, en novembre 1997, le comité exécutif mandatait à nouveau le Service de l'habitation et du développement urbain pour négocier, de gré à gré, la vente des emplacements tout en

respectant les mises à prix déjà approuvées au cours du deuxième appel public de propositions. Ce n'est qu'en 1999 qu'un promoteur s'est officiellement montré intéressé au site.

Le conseil municipal adoptait, en août 1999, un règlement sur la construction et l'occupation d'un ensemble immobilier sur ces emplacements (règlement 99-171). S'en est suivi, en septembre 1999, la signature d'un accord de développement entre la Ville et le promoteur.

En vertu de cet accord de développement ainsi que d'une modification subséquente (2001), les trois emplacements devaient être respectivement vendus en séquence, selon des échéances prévues entre mars 2000 et mars 2003. Les actes de vente des deux premiers emplacements (38-26 et 38-18) ont été signés tel qu'il avait été convenu, selon les échéances prévues. Toutefois, en ce qui concerne le dernier emplacement (38-28), la vente, prévue au plus tard le 22 mars 2003 pour une somme de 400 000 \$, n'a pas été respectée.

Finalement, en février 2010, soit 10 ans après l'approbation de l'accord de développement, un projet d'acte de vente a été adopté par le conseil municipal pour un montant de 1 500 000 \$.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification avait pour objectif de s'assurer que la Ville a pris tous les moyens nécessaires pour conclure la vente du terrain 38-28 dans les délais prévus, et ce, à un prix de vente correspondant à la valeur marchande au moment de la transaction. À cette fin, nous avons donc examiné le respect des obligations contractuelles ainsi que l'établissement du prix de vente.

Nos travaux de vérification ont principalement été réalisés en 2010 auprès de la Direction des stratégies et transactions immobilières du Service des immeubles et des systèmes d'information (SISI) et de l'arrondissement de Ville-Marie. Ils ont porté sur les années 1999 à 2010, période s'étant écoulée entre la signature de l'accord de développement et celle de l'acte de vente du terrain de la phase III. Cependant, compte tenu de l'objectif poursuivi, nous avons dû considérer, dans certains cas, des données antérieures à ces années.

## **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

Nous présenterons, en première partie de ce rapport, la chronologie des événements survenus à compter de la signature de l'accord de développement jusqu'à la date de la transaction immobilière en mars 2010. Nous ferons également la lumière sur les démarches entreprises par

la Ville en vue de faire respecter les obligations contractuelles du promoteur. À cet égard, bien que notre vérification porte sur la phase III du projet (emplacement 38-28), nous ferons également référence aux délais imputables à la phase II (emplacement 38-18). En deuxième partie de ce rapport, nous aborderons l'établissement du prix de vente pour ce terrain, compte tenu du temps écoulé depuis la signature de l'accord de développement.

### 3.1. PROJET FAUBOURG SAINT-LAURENT – VENTE DU TERRAIN

#### 3.1.A. Contexte et constatations

En vertu de l'accord de développement, le promoteur s'engageait à acquérir trois emplacements en séquence selon les échéances suivantes :

- Le premier (emplacement 38-26), d'une superficie de 4 432,8 m<sup>2</sup>, au plus tard six mois après la signature de l'accord de développement, soit le 22 mars 2000 pour le développement de la phase I;
- Le deuxième (emplacement 38-18), d'une superficie de 3 643,4 m<sup>2</sup>, 18 mois après la signature de l'accord de développement, soit le 22 mars 2001 pour le développement de la phase II;
- Le troisième (emplacement 38-28), d'une superficie de 2 648,8 m<sup>2</sup>, 30 mois après la signature de l'accord de développement, soit le 22 mars 2002 pour le développement de la phase III.

Le prix de vente des trois emplacements était respectivement de 820 000 \$ (emplacement 38-26), de 550 000 \$ (emplacement 38-18) et de 400 000 \$ (emplacement 38-28).

Conformément à l'accord de développement, les projets d'acte de vente pour les deux premiers emplacements (38-26 et 38-18) ont été respectivement approuvés par le comité exécutif le 1<sup>er</sup> décembre 1999 et le 21 mars 2001.

Le 12 novembre 2001, le conseil municipal approuvait une modification de l'accord de développement, reportant d'un an la signature de l'acte de vente du troisième emplacement (38-28), soit le 22 mars 2003, ainsi que les délais de début et de fin des travaux sur les deuxième et troisième emplacements (38-18 et 38-28).

Les nouvelles dispositions stipulaient que le promoteur devait amorcer la construction des bâtiments dans les 12 mois de la date de l'acte de vente et la terminer entièrement au plus tard dans les 30 mois de la même date. Les délais de construction étaient les suivants :

- Pour le deuxième emplacement (38-18), l'acte de vente ayant été signé le 22 mars 2001, l'échéance pour amorcer les travaux était le 22 mars 2002 alors que ceux-ci devaient être terminés le 22 septembre 2003;
- Pour le troisième emplacement (38-28), considérant le report de la date de signature de l'acte de vente au 22 mars 2003, le promoteur s'engageait donc à amorcer la construction des bâtiments dans les 12 mois subséquents, soit le 22 mars 2004, et à terminer sa construction 30 mois plus tard, soit le 22 septembre 2005.

Comme la cession de ces propriétés se déroulait dans le cadre de l'opération Habiter Montréal, le Service de l'habitation avait assumé jusqu'à cette date les responsabilités de ce dossier, soit : la négociation de gré à gré avec le promoteur, la recommandation d'approuver l'accord de développement ainsi que les actes de vente relatifs aux premier et deuxième emplacements (38-26 et 38-18). Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, à la suite de la réorganisation municipale, la Division de la gestion des immeubles externes de la Direction des immeubles (aujourd'hui connue sous le nom de la Division évaluation, transactions et services immobiliers de la Direction des stratégies et transactions immobilières [DSTI]) devenait dorénavant responsable des activités de courtage immobilier, et ce, pour l'ensemble des propriétés immobilières de la Ville. Par conséquent, la Division de la gestion des immeubles externes devenait responsable de la cession du troisième emplacement. Au moment du transfert du dossier Faubourg Saint-Laurent, le promoteur avait respecté ses obligations au regard de la construction de la phase I alors qu'il était en défaut dans la phase II au regard de deux aspects, soit le paiement du solde du prix de vente prévu pour le 22 mars 2002 et le respect de l'échéance prévue pour amorcer les travaux de construction. Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des mesures ont été entreprises dès 2002 par la Division de la gestion des immeubles externes en vue de faire respecter les obligations contractuelles relatives au deuxième emplacement. En voici un résumé :

- En mars 2002, une première lettre, transmise par le chef de division, rappelait au promoteur qu'il était en défaut et lui demandait de faire connaître sans délai ses intentions quant au respect des obligations contractuelles;
- En septembre 2002, n'ayant pas reçu de réponse du promoteur, le chef de division lui transmettait une deuxième lettre pour lui rappeler à nouveau ses défauts, mais également pour l'informer que la Ville envisageait de se prévaloir de son droit de résolution et de reprendre le terrain.

En décembre 2002, le promoteur confirmait par écrit que la construction de la phase II débiterait au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2003, au lieu de mars 2002. Il demandait également de confirmer cet

engagement, de modifier l'accord de développement en conséquence et, évidemment, de reporter les délais pour l'acquisition, la construction et le parachèvement de la phase III.

**CONSTATATION**

**À la suite de cette proposition du promoteur, la Division de la gestion des immeubles externes n'a pas poursuivi ses démarches afin de permettre à la Ville de se prévaloir de son droit de résolution et ainsi de reprendre le terrain de la phase II, mais attendait plutôt des renseignements supplémentaires du promoteur, au regard des nouvelles dates d'échéance du projet.**

Faisant suite aux nouvelles responsabilités des arrondissements dans le cadre de la réorganisation municipale de 2002, ce n'est qu'en avril 2003 que la Direction de l'habitation, relevant du Service du développement économique et urbain, transférait l'accord de développement du projet Faubourg Saint-Laurent à l'arrondissement de Ville-Marie. Rappelons qu'en matière de développement, les arrondissements devenaient responsables de l'adoption, de la modification et de l'application de diverses réglementations en matière d'urbanisme (p. ex. modification de zonage) ainsi que de la délivrance des permis de construction. Au cours de ce transfert, la Direction de l'habitation dressait l'état de la situation, dont les défauts en cours.

À l'automne 2003, comme le promoteur n'avait toujours pas transmis les renseignements demandés concernant les délais de construction de la phase II et qu'il n'avait pas acquis le troisième emplacement prévu pour mars 2003, la Division de la gestion des immeubles externes reprenait ses démarches en vue de faire respecter les obligations contractuelles découlant de l'accord de développement. À cet effet, nous avons constaté la transmission de deux autres lettres au promoteur :

- En septembre 2003, le chef de section rappelait au promoteur les obligations non respectées relativement à la construction et au solde du prix de vente du deuxième emplacement (38-18) ainsi qu'à la vente du troisième emplacement (38-28). La Division de la gestion des immeubles externes demandait alors d'être informée, dans les plus brefs délais, des intentions du promoteur, puisque la Ville pouvait reprendre le terrain;
- En novembre 2003, le chef de division rappelait à nouveau au promoteur les obligations non respectées pour le deuxième et le troisième emplacement. En ce qui concerne spécifiquement le deuxième emplacement, considérant que le solde du prix de vente était dû depuis le 22 mars 2002, de même que le début des travaux de construction, un remboursement des intérêts, sur le solde du prix de vente, était attendu dans les 10 jours. À

moins de fournir les documents pertinents démontrant l'éminence du début des travaux, la Ville n'accorderait aucun délai de construction et de paiement au promoteur et se prévaudrait de son droit de résolution pour reprendre le terrain précité.

Nous avons aussi constaté que les démarches entreprises par la Division de la gestion des immeubles externes, à l'égard du deuxième emplacement (38-18), ont permis d'encaisser quelques semaines plus tard le paiement complet et final du solde du prix de vente du terrain de la phase II, ainsi que les intérêts courus à cette date. Le promoteur remettait également un nouvel échéancier des travaux de construction de la phase II. Quant au troisième emplacement (38-28), le promoteur s'engageait également à communiquer avec le notaire de la Ville dès les premiers jours de 2004 afin de procéder à son acquisition et à transmettre, dès le début de l'année, un échéancier de construction.

Pour officialiser le report des délais de construction de la phase II, le conseil municipal approuvait, le 24 février 2004, une modification à l'accord de développement visant notamment à reporter le début de la construction au 15 mars 2004 et la fin de celle-ci au 22 septembre 2005.

En ce qui concerne plus particulièrement la vente du troisième emplacement (38-28), le promoteur n'a pas respecté son engagement.

**CONSTATATION**

**Par la suite, pour la période comprise entre novembre 2003 et décembre 2006, nous n'avons pas relevé d'évidence que la Division de la gestion des immeubles externes avait entrepris des démarches en vue de faire respecter les obligations contractuelles du promoteur. Selon les renseignements obtenus, au cours de cette période, aucun chargé de projet n'avait été désigné pour assurer un suivi de ces obligations contractuelles.**

**CONSTATATION**

Nos travaux de vérification nous ont pourtant révélé que, au cours de cette période, le promoteur était demeuré actif auprès de l'arrondissement de Ville-Marie. Dans une correspondance, il mentionnait avoir avisé des représentants de la Ville dès juin 2004 de son intention d'acquérir l'emplacement de la phase III (38-28) et avoir discuté avec eux de la construction. De façon plus formelle, en juin 2005, le promoteur a également transmis à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie une demande d'étude de projet particulier visant à rehausser de deux étages la hauteur du bâtiment sur l'avenue de l'Hôtel-de-Ville. À cet égard, nous n'avons pas retrouvé l'évidence de l'autorisation reçue de la DSTI pour permettre au promoteur de discuter d'un possible changement de zonage. Malgré un avis défavorable rendu par la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises, le dossier a tout de même été présenté au conseil d'arrondissement pour qu'il puisse en prendre connaissance au cas où il voudrait néanmoins donner suite au projet.

En octobre 2005, le conseil d'arrondissement décidait finalement de ne pas donner son accord à ce dossier. Nos travaux de vérification démontrent que le promoteur a tout de même continué ses discussions avec d'autres intervenants de l'arrondissement en vue de faire cheminer sa demande.

Pour sa part, la Division gestion du portefeuille et des transactions (auparavant désignée la Division de la gestion des immeubles externes) reprenait ses démarches en janvier 2007 en vue de faire respecter les obligations contractuelles du promoteur.

**CONSTATATION**

Le 10 janvier 2007, la DSTI demandait alors une opinion juridique à la Direction du contentieux visant à déterminer si la Ville pouvait procéder à un appel de propositions public pour la vente de ce terrain. Selon les renseignements obtenus, il s'agissait de la première demande d'opinion juridique adressée à la Direction du contentieux dans ce dossier depuis la constatation des défauts du promoteur.

Avant même de recevoir la réponse de la Direction du contentieux, soit le 18 janvier 2007, la DSTI, par l'entremise du conseiller chargé du projet, transmettait au promoteur une lettre recommandée visant à l'informer que l'accord de développement de même que ses diverses

modifications ultérieures étaient résiliés, faute d'en avoir respecté certaines conditions essentielles. Pour justifier cette décision, la DSTI invoquait l'article 10 de l'accord de développement, en vertu duquel le promoteur devait remédier à une situation de défaut dans les 60 jours :

*« Malgré toutes dispositions particulières aux présentes et sous réserve de tous ses autres droits et recours, la Ville peut résilier les présentes si le promoteur néglige de remédier, dans les soixante (60) jours d'un avis à cet effet, à tout défaut qui lui est ainsi reproché en vertu de l'une quelconque des dispositions des présentes. »*

La DSTI faisait référence, d'une part, à sa lettre du 3 novembre 2003, dans laquelle le promoteur était avisé du défaut relatif à l'acquisition du troisième emplacement (38-28). D'autre part, la DSTI faisait référence à la réponse du promoteur, datée de décembre 2003, dans laquelle il manifestait son intention de communiquer avec le notaire de la Ville, dans les premiers jours de 2004, afin de procéder à l'acquisition de cet emplacement. Selon les prétentions de la DSTI, comme cette condition n'était toujours pas respectée, et ce, malgré l'avis de défaut et son délai de 60 jours, la Ville n'était plus liée à son engagement de vendre l'emplacement 38-28 au promoteur.

Avant même d'obtenir l'opinion juridique demandée, la DSTI recevait une lettre de mise en demeure du promoteur dans laquelle il manifestait une vive opposition aux arguments de la Ville. Ce dernier soutenait être non seulement intéressé à développer le terrain, mais affirmait qu'il avait avisé la Ville, dès juin 2004, de son intention de l'acquérir et qu'il discutait de la construction de la phase III avec les autorités municipales depuis ce temps.

#### **CONSTATATION**

**Enfin, la Direction du contentieux rendait son opinion juridique le 7 février 2007. Elle ne partageait pas tout à fait l'interprétation de la DSTI à l'égard des lettres transmises au promoteur en 2003 et 2007. D'une part, les lettres envoyées par la Ville au promoteur en 2003 dataient de plus de trois ans et, en reconstituant les faits, tant le comportement de la Ville que celui du promoteur pouvaient laisser croire que la Ville avait renoncé à faire valoir son droit de résilier l'accord au cours de cette période.**

D'autre part, en ce qui concerne la dernière lettre transmise par la DSTI, soit celle du 18 janvier 2007, la Direction du contentieux soutenait qu'elle pourrait être considérée comme un préavis de 60 jours prévu à la clause « Défaut » de l'accord.

**CONSTATATION**

Il aurait cependant été préférable que celle-ci soit signée par le directeur du service ou, à tout le moins, par une personne en autorité, plutôt que par un conseiller en immobilier. La Direction du contentieux était également d'avis que la DSTI se devait d'obtenir l'autorisation du conseil municipal pour l'envoi d'un préavis de 60 jours tel qu'il est prévu à l'accord de développement et que, à défaut par le promoteur de faire l'acquisition du terrain dans ce délai, elle pouvait résilier l'accord de plein droit. Par conséquent, le lancement d'un nouvel appel de propositions serait possible uniquement lorsque les liens avec le promoteur seraient rompus.

En mars 2007, un sommaire décisionnel visant à résilier l'accord de développement concernant le droit d'acquérir le troisième emplacement (38-28) pour une somme de 400 000 \$ a été préparé, mais n'a jamais été approuvé par le comité exécutif et, par conséquent, n'a jamais été présenté au conseil municipal.

**CONSTATATION**

Selon les renseignements obtenus, le comité stratégique immobilier avait préalablement donné un mandat verbal à la DSTI de négocier avec le promoteur pour en arriver à un compromis. Bien que le conseil municipal n'avait pas donné son aval pour conclure la vente selon un mode de gré à gré, de longues négociations ont donc été entreprises et ont abouti, en octobre 2008, au dépôt d'une offre d'achat par le promoteur, valide jusqu'en mars 2009. À la suite du non-respect de cette échéance par le promoteur, un avis juridique verbal de la Direction du contentieux aurait confirmé que cette promesse d'achat était nulle et non avenue. Selon les renseignements obtenus, le directeur général et le directeur des Affaires corporatives de l'époque prônaient toujours la négociation pour en arriver à conclure un acte de vente. Une seconde offre d'achat a donc été déposée par le promoteur en juillet 2009. Bien qu'elle ait été valide jusqu'en septembre 2009, un projet d'acte de vente a été approuvé par le conseil municipal en février 2010 et l'acte de vente, signé entre les deux parties en mars 2010.

En somme, au cours des 10 années écoulées entre la signature de l'accord de développement (septembre 1999) et celle de l'acte de vente (mars 2010), des mesures ont été entreprises par la DSTI en vue de conclure la vente du troisième emplacement.

**CONSTATATION**

**Nous croyons toutefois que des efforts suffisants n'ont pas été déployés au moment opportun pour contraindre le promoteur à respecter les obligations contractuelles initialement autorisées par le conseil municipal dans un délai acceptable.**

**CONSTATATION**

**Premièrement, les lettres adressées au promoteur en 2002 et en 2003 à l'égard des défauts observés dans les phases II et III et, par la suite, en 2007, pour résilier l'accord de développement n'ont pas été validées auprès de la Direction du contentieux avant leur transmission.**

**CONSTATATION**

**Nous constatons également qu'une période de quatre ans s'est écoulée entre le moment où les défauts du promoteur ont été constatés et celui où l'opinion juridique a été demandée. Ce n'est d'ailleurs qu'à ce moment que la DSTI apprenait que ses démarches ne concordaient pas avec celles envisagées par le Contentieux. Par surcroît, elle aurait omis d'informer les élus des démarches qu'elle entendait entreprendre avant de vouloir résilier l'accord de développement. Une telle situation a eu pour effet de prolonger indûment les délais en vue de faire respecter les dispositions contractuelles et, en bout de piste, la conclusion de l'acte de vente.**

**CONSTATATION**

**Deuxièmement, un suivi sur le respect des obligations contractuelles n'a pas toujours été exercé avec rigueur par la DSTI et a même été inexistant de novembre 2003 à décembre 2006.**

Cette période de trois ans, au cours de laquelle aucun représentant de la DSTI a rappelé au promoteur qu'il était en défaut d'acquiescer le terrain de la phase III, lui a laissé croire que des mesures ne seraient pas prises en vue de faire respecter les clauses contractuelles et qu'il pouvait même aller de l'avant et entreprendre des démarches pour modifier les plans de construction et faire les représentations pour effectuer un changement de zonage.

Lorsque la DSTI a repris le suivi du dossier en janvier 2007, soit après plus de trois ans d'inaction, nous constatons qu'elle ignorait les démarches entreprises par le promoteur au cours

de cette période. Par conséquent, au moment d'informer le promoteur de son intention de résilier l'accord de développement, la Ville recevait une mise en demeure, ce qui signifiait que d'autres délais étaient à prévoir pour conclure un acte de vente.

**CONSTATATION**

**Par la suite, la position du comité stratégique immobilier (mars 2007), visant à privilégier une solution négociée avec le promoteur, a également eu pour effet d'engendrer des délais supplémentaires pour conclure la vente. Au cours de la période s'échelonnant de mars 2007 à mars 2010, la DSTI a exercé un suivi visant à faire respecter les offres d'achat déposées par le promoteur, mais la position de l'administration municipale favorisait plutôt la tolérance en vue d'en arriver à un terrain d'entente.**

**CONSTATATION**

**En conclusion, nous sommes d'avis que le laxisme dont ont fait preuve autant la DSTI que certains dirigeants de l'administration municipale dans ce dossier de même que le manque de communication entre la DSTI et l'arrondissement de Ville-Marie pouvaient laisser croire au promoteur que la Ville n'avait pas de réelle volonté de faire respecter les obligations contractuelles initialement convenues. Plusieurs lettres lui ont été transmises sans aboutir à des résultats concrets. Nous pouvons même avancer que le promoteur ne s'en souciait guère. Une telle situation a eu pour conséquences de retarder indûment la vente du terrain de la phase III (plus de sept ans) et par le fait même le début de la construction. Par voie de conséquence, la Ville a subi, au cours de cette période, un manque à gagner sur le plan des retombées fiscales initialement prévues.**

Nous sommes conscients que l'examen de la vente de l'emplacement de la phase III fait référence à des lacunes survenues il y a quelques années. Toutefois, les circonstances à l'origine d'une telle situation sont toujours d'actualité et des mesures doivent être entreprises pour éviter qu'elle ne se reproduise.

Ainsi, la DSTI se doit d'affecter systématiquement un responsable au suivi des obligations contractuelles prévues autant dans les accords de développement qui la concernent que dans les actes de vente approuvés par le conseil municipal. Des mécanismes de coordination doivent être mis en place entre la DSTI et les arrondissements pour permettre l'échange de

renseignements pertinents et entreprendre au moment opportun les démarches requises pour régulariser les clauses dérogatoires.

À titre d'exemple, pour ce projet, le suivi des obligations contractuelles sera d'actualité au cours des deux prochaines années puisque, en vertu de l'acte de vente signé en mars 2010, le promoteur s'est engagé à respecter fidèlement l'obligation de terminer les travaux de construction dans les 30 mois suivant la signature des présentes, soit en septembre 2012. Advenant que ces travaux de construction ne soient pas terminés dans le délai imparti, une disposition prévoit que le promoteur s'engage à verser à la Ville une somme de 2 000 \$ par jour de retard jusqu'à ce qu'il ait signé un acte de rétrocession de l'immeuble à la Ville. Bien qu'à la date de notre rapport de vérification (février 2011) les travaux de construction n'aient pas encore débuté, nous croyons qu'un suivi rigoureux est requis pour assurer une vigie sur le respect des obligations contractuelles afin que le projet se déroule tel qu'il est prévu.

Finalement, advenant des dérogations par le promoteur à l'égard de ses obligations contractuelles, la DSTI devrait en aviser promptement le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière (auparavant désignée la Direction du contentieux) afin qu'elle soit en mesure d'intervenir au moment approprié pour favoriser le règlement du différend.

### **3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de désigner systématiquement un responsable au suivi de toutes les clauses contractuelles prévues, tant dans les accords de développement qui la concernent que dans les actes de vente, en vue de prendre les décisions appropriées au moment opportun et d'en minimiser les conséquences pour la Ville, s'il y avait dérogation.**

**Nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de mettre en place des mécanismes en vue d'obtenir tous les renseignements pertinents de la part des arrondissements, permettant de s'assurer que les projets évoluent conformément aux dispositions contractuelles énoncées dans les accords de développement qui la concernent et dans les actes de vente, et ce, afin d'entreprendre, au moment approprié, s'il y a lieu, les démarches requises pour régulariser les clauses dérogatoires.**

**Nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières d'aviser promptement le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière chaque fois qu'elle constate une dérogation aux obligations contractuelles prévues aux accords de**

développement qui la concernent ou dans les actes de vente pour faire valoir les droits de la Ville et favoriser promptement le règlement du différend.

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « Il y a un responsable du suivi de toutes les clauses contractuelles prévues dans les actes de vente dont la Direction des stratégies et transactions immobilières est responsable. Pour ce faire, une application informatique a été développée afin de suivre systématiquement l'ensemble des actes de vente. **(Échéancier prévu : mars 2011)**

*Pour ce qui est des accords de développement, la DSTI n'est généralement pas responsable de leur rédaction et de leur suivi. Les responsables sont habituellement dans d'autres directions de la Ville ou dans des arrondissements.*

*Dans l'éventualité où la DSTI devenait responsable de tels accords, ils seraient traités tel qu'il est indiqué ci-dessus. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

- 2) « La DSTI a instauré un mécanisme permettant d'ajuster les prix (dans les actes de vente) en fonction de l'augmentation de la densité des projets qui pourrait résulter des changements de zonage demandés par les promoteurs. Ce mécanisme sera systématisé afin que le prix de vente reflète la valeur réelle du terrain en cas de changements du zonage. Le suivi pourra aussi être effectué par le responsable du suivi des actes de vente. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)**

- 3) « Le responsable des suivis des actes de vente signifie dans un premier temps le défaut au client. À défaut d'y remédier immédiatement, un avis sera acheminé au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière pour suites appropriées. **(Échéancier prévu : mars 2011)**

*En ce qui concerne les accords de développement, le suivi sera fait par les responsables des projets. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

## 3.2. FAUBOURG SAINT-LAURENT – ÉTABLISSEMENT DU PRIX DE VENTE DU TERRAIN

### 3.2.A. Contexte et constatations

Dans le contexte où un délai de 10 ans s'est écoulé entre la date d'approbation de l'accord de développement (septembre 1999) et la date à laquelle les instances ont approuvé le projet d'acte de vente pour le terrain de la phase III (février 2010), nous avons évalué dans quelle

mesure le prix de vente établi correspondait à la valeur marchande. Nous aborderons donc l'établissement du prix de vente en deux temps, soit au moment de l'élaboration de l'accord de développement et, par la suite, au moment de la conclusion de l'acte de vente avec le promoteur.

#### Établissement du prix de vente aux fins de l'accord de développement

L'accord de développement autorisé en septembre 1999 prévoyait que l'acte de vente du terrain de la phase III devait être signé au plus tard le 22 mars 2003 selon un prix de vente de 400 000 \$. Les modalités de paiement étaient les suivantes :

- 10 % à la signature de l'acte de vente;
- 90 % au plus tard 12 mois après la signature de l'acte de vente, sans intérêt (soit le 22 mars 2004).

Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons constaté que, au moment de la signature de l'accord de développement, le prix de vente de 400 000 \$ reposait sur une valeur marchande établie deux ans auparavant, soit en avril 1997, alors que le paiement du solde du prix de vente n'était prévu qu'en mars 2004. Nous croyons qu'il est peu probable que la valeur marchande d'un terrain, situé en plein centre-ville de Montréal, soit demeurée inchangée durant toutes ces années.

#### **CONSTATATION**

**Le fait de ne pas considérer, au moment de l'établissement du prix de vente, l'appréciation de la valeur marchande du terrain jusqu'à la date de son paiement pourrait être considéré comme un avantage pour le promoteur. À cet effet, la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LRQ, chapitre I-15) stipule qu'« aucune municipalité ne peut, ni directement, ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial [soit] en donnant ou prêtant de l'argent ou autre valeur ou en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble. » Dans un même ordre d'idées, le fait de ne pas charger d'intérêts sur le solde du prix de vente dans les 12 mois suivant la signature de l'acte de vente pourrait également être considéré comme un avantage pour le promoteur.**

Nous sommes d'avis que l'accord de développement aurait dû prévoir l'actualisation du prix de vente jusqu'au moment de son versement final et également prévoir des intérêts sur le solde du prix de vente afin que la Ville ne concède pas d'avantages indus au promoteur.

Par ailleurs, nous avons comparé le prix de vente du terrain de la phase III établi aux fins de l'accord de développement (400 000 \$) avec différentes valeurs connues en 1999 (tableau 1). Nous constatons que chacune des valeurs ayant servi à notre comparaison, à l'exclusion de celle de 1997, est supérieure au prix de vente établi (400 000 \$), soit le coût d'acquisition (4 231 853 \$), l'évaluation municipale alors en vigueur (739 600 \$) et la valeur marchande évaluée en 1993 (715 000 \$). Une telle situation nous porte à croire que le prix de vente établi aux fins de l'accord de développement (400 000 \$) était sous-évalué.

Cette comparaison nous amène également à nous interroger sur le coût d'origine du terrain acquis par voie d'expropriation, comparativement non seulement aux autres valeurs connues en 1999 (tableau 1), mais également par rapport à celles qui prévalaient entre 1988 et 1991, au moment de l'acquisition (tableau 2). Pour ce qui est des valeurs connues en 1999 (tableau 1), nous constatons que le coût d'acquisition est plus élevé que les autres valeurs. Nous comprenons qu'il s'agit d'acquisition par voie d'expropriation et que le coût résultant d'un tel mode est généralement plus élevé pour l'acquéreur.

En ce qui concerne les valeurs connues entre 1988 et 1991 (tableau 2), nous constatons que le coût d'acquisition s'approchait de la valeur marchande au moment de l'expropriation. Toutefois, notre questionnement demeure lorsque nous comparons cette valeur marchande établie au moment de l'expropriation (3 630 000 \$, tableau 2) avec les valeurs marchandes de ce même terrain établies quatre ans plus tard (en 1995) à 715 000 \$ (tableau 1) ainsi que huit ans plus tard (en 1999) à 400 000 \$ (tableau 1), aux fins de l'accord de développement.

**CONSTATATION**

**Nous trouvons étrange que la valeur marchande du terrain en 1999 ne représentait plus que 11 % de celle qui avait pourtant été établie au moment de l'expropriation. Nos travaux de vérification ne nous ont pas permis d'obtenir la justification de cette dévaluation.**

**CONSTATATION**

**Peu importe que le coût d'origine était trop élevé (4 231 853 \$) ou encore que l'établissement d'un prix de vente était sous-évalué (400 000\$), il en est résulté pour la Ville une perte financière importante à l'égard de cette transaction.**

**Tableau 1 – Projet Faubourg Saint-Laurent – Comparaison du prix de vente des terrains selon l'accord de développement avec d'autres données présentées**

Emplacements				
	38-26 (phase I)	38-18 (phase II)	38-28 (phase III)	Total
Localisation	Côté nord du boul. René-Lévesque, entre la rue De Bullion et l'avenue de l'Hôtel-de-Ville.	Côté sud de la rue Charlotte, entre les rues Saint-Dominique et De Bullion.	Côté ouest de l'avenue de l'Hôtel-de-Ville, au nord du boul. René-Lévesque.	
Superficie du terrain	4 432,8 m <sup>2</sup> (47 715,8 pi <sup>2</sup> )	3 643,4 m <sup>2</sup> (39 219,0 pi <sup>2</sup> )	2 648,8 m <sup>2</sup> (28 624,3 pi <sup>2</sup> )	10 725,0 m <sup>2</sup> (115 558,8 pi <sup>2</sup> )
Superficie en %	41 %	34 %	25 %	100 %
Coût d'acquisition <sup>1</sup>	3 656 984 \$	3 834 513 \$	4 231 853 \$	11 723 350 \$
Provision pour dévaluation <sup>2</sup>	2 427 934 \$	2 618 870 \$	2 665 690 \$	7 712 494 \$
Coût net déprécié (1997)	1 229 050 \$	1 215 643 \$	1 566 163 \$	4 010 856 \$
Prix de vente prévu à l'accord de développement (sept. 1999)	820 000 \$	550 000 \$	400 000 \$	1 770 000 \$
Perte nette sur disposition	409 050 \$	665 643 \$	1 166 163 \$	2 240 856 \$
Évaluation municipale (rôle foncier 1995-1997)	1 233 100 \$	980 400 \$	739 600 \$	2 953 100 \$
Évaluation de la valeur marchande (1993) <sup>3</sup>	1 809 600 \$	1 175 000 \$	715 000 \$	3 699 600 \$
Évaluation de la valeur marchande (1997) <sup>4</sup>	820 000 \$	550 000 \$	400 000 \$	1 770 000 \$

<sup>1</sup> Phase I : terrains acquis par expropriation principalement en 1991.

Phase II : terrains principalement acquis par expropriation entre les années 1989 et 1992.

Phase III : terrains acquis par expropriation en 1991.

<sup>2</sup> Dévaluation comptabilisée entre 1991 et avril 1997.

<sup>3</sup> Évaluation réalisée dans le cadre de l'appel public de propositions de 1993.

<sup>4</sup> Évaluation réalisée dans le cadre de l'appel public de propositions de 1997.

**Tableau 2 – Projet Faubourg Saint-Laurent – Comparaison du coût d'acquisition du terrain (phase III) avec d'autres valeurs connues (au moment de l'expropriation) (1988 à 1991)**

Nature de la valeur	Terrain vacant	Fonds de commerce et dommages	Total
Juste valeur marchande <sup>1</sup>	3 630 000 \$	1 032 157 \$	4 662 157 \$
Coût d'acquisition <sup>2</sup>	3 258 526 \$	973 327 \$	4 231 853 \$
Valeur foncière du terrain <sup>3</sup>	294 910 \$	–	294 910 \$

<sup>1</sup> Valeur établie par une firme externe (en 1991) en vue d'appuyer la position de la Ville à la suite d'une contestation de l'avis d'expropriation par le principal exproprié.

<sup>2</sup> Coût négocié au cours d'une entente hors cours, comprenant le fonds de commerce. Le coût a été réparti selon les mêmes proportions que celles établies pour la juste valeur marchande.

<sup>3</sup> Valeur foncière en vigueur en 1988, année à laquelle des avis d'expropriation ont été transmis aux expropriés.

Même si nous savons avec le recul que la vente du troisième emplacement ne s'est pas concrétisée à 400 000 \$, les faits constatés à l'égard du terrain de la phase III nous amènent également à nous questionner sur l'établissement du prix de vente des terrains des phases I et II. À cet égard, la comparaison du prix de vente de ces terrains (820 000 \$ et 550 000 \$) avec d'autres valeurs figurant au tableau 1, soit l'évaluation municipale utilisée (1995-1997) (1 233 100 \$ et 980 400 \$), la valeur marchande établie en 1993 (1 809 600 \$ et 1 175 000 \$) et le coût d'acquisition (3 656 984 \$ et 3 834 513 \$), nous porte à croire que les prix de vente établis en 1999 aux fins de l'accord de développement étaient également sous-évalués.

#### **CONSTATATION**

**Tout comme pour le terrain de la phase III, nous nous questionnons sur le coût d'acquisition des terrains puisqu'ils ont également été respectivement dévalués jusqu'en 1997 dans une proportion de 66 % (phase I) et de 68 % (phase II).**

#### Établissement du prix de vente aux fins de l'acte de vente

À la suite du différend survenu en 2007 entre la Ville et le promoteur en ce qui concerne le terrain de la phase III, la DSTI avait reçu le mandat de négocier la meilleure entente possible. Comme le prix de vente convenu en 1999 ne représentait plus la valeur marchande de l'emplacement, un nouveau prix de vente devait être établi. Pour ce faire, un mandat d'évaluation a été confié à la Division évaluation et expertise de la DSTI le 29 janvier 2007. Aux fins de cette évaluation, les renseignements pris en compte étaient notamment la superficie, le règlement autorisant la construction et l'occupation d'un ensemble résidentiel multilocatif pour ce projet, lequel prévoyait la construction d'un minimum de 75 000 pi<sup>2</sup> habitables sur cinq et six étages et, finalement, la construction de 125 unités résidentielles prévues à l'accord de

développement. Le 15 mars 2007, la valeur marchande a été établie dans une fourchette variant entre 2 125 000 \$ et 2 250 000 \$.

**CONSTATATION**

**Selon les renseignements obtenus, c'est à partir de cette valeur marchande que la DSTI aurait établi un prix cible de 1,9 M\$ pour servir de base aux négociations visant la vente de l'emplacement. Au cours de nos travaux de vérification, nous n'avons pu trouver de documentation soutenant ce montant ainsi que les raisons pour lesquelles la valeur marchande n'avait pas servi de prix cible.**

**CONSTATATION**

**Les négociations entre les deux parties ont débuté en 2007 et se sont poursuivies jusqu'en octobre 2008, date à laquelle une offre d'achat a été déposée par le promoteur. Le prix de vente négocié était de 1 500 000 \$. À cet égard aussi, nous n'avons pu trouver de documentation soutenant ce montant.**

Par la suite, de nouvelles discussions se sont tenues et ont eu pour effet de retarder la signature de l'acte de vente initialement prévue pour mars 2009. Une nouvelle promesse d'achat, maintenant le prix de vente au montant de 1 500 000 \$, a été signée le 19 juillet 2009. Cette dernière promesse d'achat était valide jusqu'en septembre 2009, date à laquelle un acte de vente devait être signé.

**CONSTATATION**

**En décembre 2009, avant de faire approuver le projet d'acte de vente par le conseil municipal, un dossier a été présenté par la DSTI au comité stratégique immobilier. Nous y avons relevé une information selon laquelle la valeur marchande du terrain (en décembre 2009) était estimée entre 3,5 M\$ et 4 M\$ et que le prix de vente de 1,5 M\$ représentait une situation de compromis. Précisons que l'actualisation de cette valeur marchande avait été réalisée par la Division transactions immobilières. Nous n'avons retrouvé aucune documentation à l'appui de cette nouvelle valeur marchande.**

Finalement, en janvier 2010, au moment de finaliser le sommaire décisionnel visant à faire approuver l'acte de vente par le conseil municipal, la Division transactions immobilières mandatait à nouveau la Division expertise et évaluation immobilières pour une mise à jour

sommaire et préliminaire de la valeur de l'emplacement. Dans une note datée du 25 janvier 2010, la Division expertise et évaluation immobilières indique que, considérant le délai imparti pour réaliser le mandat, un relevé sommaire des transactions pertinentes survenues au centre-ville au cours de la période de 2006 à 2009 a été réalisé. De plus, la Division expertise et évaluation immobilières mentionne avoir été informée que le nombre d'unités prévues dans le projet n'était plus de 125, mais bien de 139. Une telle information signifiait que la valeur marchande évaluée en mars 2007 avait été sous-évaluée de l'ordre de 250 000 \$. Toutefois, en date du 25 janvier 2010, la nouvelle valeur marchande estimée était établie à 3 300 000 \$.

#### CONSTATATION

Quoi qu'il en soit, dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons comparé le prix de vente établi aux fins de l'acte de vente (1 500 000 \$) avec le prix cible ayant servi à la négociation (1 900 000 \$), l'évaluation de la valeur marchande de mars 2007 (2 125 000 \$ à 2 250 000 \$), l'actualisation de la valeur marchande effectuée en décembre 2009 (3 500 000 \$ à 4 000 000 \$), la valeur marchande de janvier 2010 (3 300 000 \$), l'évaluation municipale (2 052 000 \$) et finalement le coût d'acquisition (4 231 853 \$) (tableau 3). Les résultats de notre comparaison révèlent que le prix de vente établi est inférieur au coût original, aux valeurs marchandes établies depuis mars 2007 ainsi qu'à l'évaluation municipale.

Tableau 3 – Valeurs comparées au prix de vente établi aux fins de l'acte de vente (mars 2010)

Valeurs	Montants	Prix de vente établi aux fins de l'acte de vente de mars 2010	Écarts
Prix cible ayant servi à la négociation	1 900 000 \$	1 500 000 \$	400 000 \$
Valeur marchande – mars 2007 (pour 125 unités)	2 125 000 \$ à 2 250 000 \$	1 500 000 \$	625 000 \$ à 750 000 \$
Valeur marchande – mars 2007 (pour 139 unités)	2 375 000 \$ à 2 500 000 \$	1 500 000 \$	875 000 \$ à 1 000 000 \$
Actualisation de la valeur marchande – décembre 2009	3 500 000 \$ à 4 000 000 \$	1 500 000 \$	2 000 000 \$ à 2 500 000 \$
Valeur marchande – janvier 2010	3 300 000 \$	1 500 000 \$	1 800 000 \$
Évaluation municipale (rôle 1997-2010)	2 052 800 \$	1 500 000 \$	552 800 \$
Coût d'acquisition (1991)	4 231 853 \$	1 500 000 \$	2 731 853 \$
Valeur nette aux livres (mars 2010)	388 227 \$	1 500 000 \$	(1 111 773 \$)

Considérant que la valeur marchande évaluée en mars 2007 (2 125 000 \$ à 2 250 000 \$) est celle qui prévalait au moment d'établir le prix de vente à 1 500 000 \$, l'écart entre les deux valeurs varie entre 625 000 \$ et 750 000 \$. Nous n'avons pas retrouvé de documentation justifiant cet écart. Selon les renseignements obtenus auprès du directeur de la DSTI, en ajoutant au prix de vente de 1 500 000 \$ divers frais à la charge du promoteur tels que la décontamination, l'inventaire archéologique ainsi que la saisie du dépôt de garantie de 100 000 \$ payé par ce dernier au moment de la signature de l'accord de développement, la transaction aurait été effectuée entre 2 000 000 \$ et 2 200 000 \$.

#### **CONSTATATION**

**Rappelons toutefois que la dernière valeur marchande établie en janvier 2010 s'élevait à 3 300 000 \$, ce qui représentait un écart de l'ordre de 1 100 000 \$ à 1 300 000 \$ avec le prix de vente établi, moins les coûts assumés par le promoteur. Nos travaux de vérification ne nous ont pas permis non plus de trouver une justification expliquant l'écart entre la dernière valeur marchande et le prix de vente négocié, en plus de tous les autres coûts assumés par le promoteur. Considérant l'existence de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LRQ, chapitre I-15), nous sommes d'avis que la DSTI aurait dû documenter les écarts ainsi constatés pour démontrer que des avantages n'avaient pas été consentis au promoteur. En l'absence d'une telle justification, nous ne pouvons affirmer que la transaction a été conclue à la juste valeur marchande.**

Au moment de faire approuver la vente du terrain, nous constatons que la DSTI a notamment divulgué les renseignements suivants au conseil municipal pour lui permettre une prise de décision éclairée :

- Le prix de vente initialement convenu au moment de la signature de l'accord de développement (400 000 \$);
- Le prix de vente de 1 500 000 \$ au comptant, taxes en sus;
- Le réajustement du prix de vente à un taux de 22,62 \$/pi<sup>2</sup> de bâtisse pour tout ajout de superficie advenant une modification du règlement n<sup>o</sup> 99-171;
- Les valeurs marchandes de l'immeuble en date du 15 mars 2007 (2 125 000 \$ et 2 250 000 \$) et en date de janvier 2010 (3 300 000 \$);
- L'évaluation municipale de 1 026 300 \$ portant sur une superficie de 1 324,3 m<sup>2</sup> de ce terrain;
- La valeur nette du terrain comptabilisée aux livres s'élevant à 388 227 \$.

La DSTI précisait également que d'autres avantages avaient été obtenus par la Ville, tels que la saisie du dépôt de garantie de 100 000 \$, préalablement encaissé à la signature de l'accord, ainsi que la prise en charge, par le promoteur, des coûts de décontamination de la phase III et des coûts liés à un inventaire archéologique effectué préalablement à toute excavation.

Finalement, le sommaire décisionnel indiquait également, à titre informatif, que les revenus de taxation générés par la vente de ce terrain et la construction d'un bâtiment seraient de l'ordre de 375 000 \$ par année.

**CONSTATATION**

**En conclusion, bien que plusieurs renseignements pertinents aient été fournis par la DSTI, nous considérons que le conseil municipal n'a pas été informé sur des éléments pourtant essentiels à une prise de décision éclairée sur cette transaction. À cet effet, le sommaire décisionnel omet de divulguer trois éléments d'importance, soit le coût d'origine du terrain (4 231 853 \$), la dévaluation de 91 % du coût d'origine entre les années 1991 et 2007 (3 843 626 \$) ainsi que l'évaluation municipale de 2 052 800 \$ s'appliquant à la totalité de la superficie du terrain. Aussi, des explications sur les écarts constatés entre la dernière valeur marchande et le prix de vente de 1 500 000 \$, moins les coûts assumés par le promoteur, n'ont pas non plus été fournies. À la lumière des renseignements communiqués aux instances, nous ne pouvons affirmer si la transaction a été conclue à la valeur marchande, car certains renseignements utiles à son établissement ont été omis.**

**CONSTATATION**

**Finalement, bien que la DSTI estimait les retombées fiscales du projet à 375 000 \$ par année, le conseil municipal ne disposait pas d'une analyse financière du projet, incluant non seulement les flux monétaires estimés et le prix de vente, mais également le coût d'acquisition et le coût de détention.**

Un tel renseignement aurait permis au conseil municipal d'être informé sur le délai de récupération des investissements réalisés par la Ville à l'égard de la phase III et de juger de sa raisonnablement.

### **3.2.B. Recommandations**

Afin qu'elle se conforme à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, au moment de la conclusion d'accords de développement avec des promoteurs, nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières :

- d'évaluer la possibilité d'ajouter des dispositions visant à actualiser l'établissement du prix de vente pour tenir compte des fluctuations de la valeur marchande des terrains visés en fonction des délais prévus dans les modalités de paiement;
- de prévoir l'ajout de dispositions visant un taux d'intérêt applicable au solde du prix de vente jusqu'au moment du versement par le promoteur.

Afin de démontrer, hors de tout doute raisonnable, dans quelle mesure le prix de vente retenu pour la vente d'un terrain correspond à la valeur marchande, nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de documenter dans son dossier de travail :

- la justification du prix cible servant à négocier le prix de vente pour un immeuble de la Ville;
- le montant des concessions accordées au promoteur ayant une répercussion sur le prix de vente établi.

Nous recommandons également à la Direction des stratégies et transactions immobilières de divulguer, dans les sommaires décisionnels visant l'approbation de la vente de propriétés immobilières, tous les renseignements pertinents expliquant les écarts entre le prix de vente établi, plus les coûts assumés par le promoteur, la valeur marchande à la date de la transaction ainsi que le coût d'origine afin de fournir aux instances l'assurance que la Ville ne concède pas des avantages indus à l'acquéreur.

De plus, nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de joindre, aux sommaires décisionnels visant l'approbation de la vente de propriétés immobilières, une analyse financière du projet de développement afin d'informer les instances sur le délai de récupération des investissements réalisés par la Ville. Précisons que cette analyse financière devrait notamment prendre en considération le coût d'acquisition, le coût de détention, le prix de vente ainsi que les flux monétaires générés par le projet.

### **3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- 1) « Habituellement, les actes de vente prévoient une construction dans les 24 ou 36 mois suivant la signature de l'acte. Dans ces cas, aucun ajustement au prix n'est effectué en

fonction de la fluctuation de la valeur marchande. Dans les cas où les délais seraient plus longs (ce qui est le cas d'un accord de développement), nous n'avons habituellement pas la responsabilité de ces accords. Cependant, nous notons que nous devons en tenir compte, s'il y a des cas pour lesquels la DSTI serait responsable de telles transactions échelonnées dans le temps.

Nous verrons à établir un tel mécanisme dans la révision prochaine de nos procédures. »  
**(Échéancier prévu : septembre 2011)**

- 2) « Dans les procédures utilisées par la DSTI, le prix de vente est justifié par une opinion de valeur marchande détaillée fournie par un évaluateur agréé de la DSTI ou par un évaluateur agréé externe, dont le rapport est examiné par un évaluateur de la DSTI. Ainsi, tous les dossiers décisionnels présentés aux autorités afin de vendre un terrain sont accompagnés d'une valeur marchande.

Toute concession ou considération faisant partie d'une transaction de vente sera accompagnée d'une justification de sa valeur monétaire. C'est une pratique déjà en vigueur, entre autres au chapitre de la défalcation du prix de vente des coûts relatifs à la décontamination des sols ou des coûts d'infrastructure à la charge du promoteur. »  
**(Échéancier prévu : mars 2011)**

- 3) « L'ensemble des coûts et des valeurs liés à la transaction est déjà fourni dans les dossiers décisionnels. Pour ce qui est des différentes valeurs (valeur aux livres des immeubles, valeur marchande, prix de vente), les renseignements se trouvent dans le résumé de transaction joint au dossier décisionnel. Nous ajouterons, lorsqu'il sera disponible, le coût d'origine de l'immeuble faisant l'objet de la transaction. Nous nous assurerons que l'ensemble des coûts assumés par le promoteur se trouve dans les dossiers décisionnels. »  
**(Échéancier prévu : mars 2011)**

- 4) « La DSTI travaille conjointement avec le Service des finances afin d'utiliser le modèle d'analyse financière développé par ce dernier, dans le cadre des grands projets. Dès qu'il sera disponible, ce modèle sera utilisé pour l'ensemble des ventes de propriétés immobilières. » **(Échéancier prévu : juin 2011)**

### 3.3. CONCLUSION GÉNÉRALE

Plusieurs événements sont survenus dans le projet Faubourg Saint-Laurent depuis l'autorisation de l'accord de développement par le conseil municipal (septembre 1999) jusqu'à la date de la transaction de vente du terrain de la phase III, adoptée par le conseil municipal en février 2010 et signée par les parties en mars 2010. À la suite de nos travaux de vérification, nous avons formulé, à l'intérieur des deux sections précédentes de ce rapport (3.1 et 3.2), nos constatations. Nous avons également adressé des recommandations aux unités d'affaires concernées afin que des correctifs soient apportés en vue d'éviter que de tels événements se reproduisent.

Nous avons toutefois regroupé nos principales constatations pour que le lecteur puisse avoir une meilleure compréhension ainsi qu'une meilleure vision des aspects qui ont principalement entouré la transaction de vente du terrain III du projet Faubourg Saint-Laurent de même que sur ceux qui ont eu une répercussion sur l'ensemble du projet.

- Implication importante du comité stratégique et de la Direction générale dans la gestion de ce dossier. À titre d'exemple, mandat verbal reçu du comité stratégique immobilier (comité consultatif), en 2007, à l'effet de négocier une entente à l'amiable à la suite de la mise en demeure transmise par le promoteur.
- Manque de fermeté de la part de la DSTI pour faire appliquer certaines clauses de l'accord de développement, notamment le début et la fin des travaux de la phase II ainsi que la signature de l'acte de vente de la phase III.
- Délai indu écoulé entre le moment où la DSTI a constaté que le promoteur était en défaut de certaines obligations (mars 2002) et le moment où une opinion juridique a été demandée à la Direction du contentieux (janvier 2007).
- Manque de rigueur de la DSTI pour effectuer un suivi approprié des clauses de l'accord de développement. Aucun chargé de projet n'a été assigné au dossier pendant une période de trois ans (novembre 2003 à décembre 2006) pour que les clauses contractuelles soient respectées.
- Grande tolérance de la part du Service de l'habitation et du développement urbain (avant 2002) et de la DSTI (après 2002) envers le promoteur, ce qui a eu pour effet d'apporter deux amendements à l'accord de développement (2001 et 2004). Cette tolérance a également

permis au promoteur de déposer deux offres d'achat non respectées (octobre 2008 à juillet 2009) avant que le contrat de vente pour la phase III ne soit finalement signé entre les deux parties.

- Manque de coordination entre l'arrondissement de Ville-Marie et la DSTI, ce qui a eu pour effet d'engendrer des ambiguïtés et de ralentir le processus de négociation avec le promoteur. Ce dernier discutait de modification à apporter au règlement 99-171 (règlement sur la construction et l'occupation d'un ensemble immobilier dans le Faubourg Saint-Laurent) avec la Direction de l'urbanisme de l'arrondissement alors que la DSTI voulait faire résilier l'accord de développement au sujet de la phase III.
- Des écarts substantiels entre les valeurs marchandes établies respectivement en 1991 (3 630 000 \$), en 1993 (715 000 \$) et en 1997 (400 000 \$).
- Trois valeurs marchandes ont également été établies à différentes dates (2007 à 2010) pour appuyer le prix de vente négocié, mais toutes ont été supérieures au prix de vente négocié figurant au contrat de vente approuvé par le conseil municipal en février 2010.
- Coût d'acquisition du terrain phase III (1991), par voie d'expropriation (4 231 853 \$), supérieur au prix de vente négocié inclus dans le contrat de vente approuvé (1 500 000 \$, plus les coûts assumés par le promoteur) par le conseil municipal en février 2010, soit 20 ans plus tard. Rien n'explique cette situation surtout en considérant les trois aspects suivants :
  - Les emplacements visés par le projet Faubourg Saint-Laurent présentent une localisation stratégique, au cœur du centre-ville;
  - Le secteur environnant est composé de complexes immobiliers d'importance (Hydro-Québec, complexes Desjardins et Guy-Favreau, CHUM, théâtre du Monument-National, Place des Arts, etc.);
  - Le site est bien situé par rapport au réseau de transport en commun.
- Juste valeur marchande établie en 1991 pour la phase III (3 630 000 \$) plus élevée que la juste valeur marchande établie à 715 000 \$ deux ans plus tard (1993) et également plus élevée que la juste valeur marchande établie à 400 000 \$ quatre ans plus tard (1997).

- Évaluation municipale de 1991 (294 210 \$) très inférieure au coût d'acquisition (3 258 526 \$<sup>1</sup>).

Évaluation municipale de 1997 (739 600 \$) supérieure au prix de vente établi aux fins de l'accord de développement (400 000 \$).

Évaluation municipale de 2010 (2 052 800 \$) supérieure au prix de vente négocié (1 500 000 \$).

- Prix payé en 1991 (4 231 883 \$) pour la phase III très élevé en comparaison avec la valeur nette aux livres qui n'est plus que de 388 227 \$ 19 ans plus tard.
- Même si le conseil municipal a reçu plusieurs renseignements pertinents au moment de l'approbation de l'acte de vente avec le promoteur en 2010, certains renseignements essentiels à la prise de décision n'ont pas été divulgués, tels que le coût d'acquisition total (4 231 853 \$), l'importance de la dépréciation au fil des ans (environ 3 800 000 \$) et l'évaluation de la valeur foncière pour la superficie complète.

**Enfin, il s'agit d'un dossier qui a été ponctué d'irrégularités et pour lequel toute la diligence requise n'a pas été exercée au fil des ans.**

**Rappelons que la Ville a acquis pour 11 723 350 \$ (dans les années 1990) trois emplacements situés au centre-ville à des fins de développement résidentiel, et que ceux-ci ont été vendus respectivement 820 000 \$ pour le lot de la phase I (2001), 550 000 \$ pour le lot de la phase II (2004) et 1 500 000 \$ pour la phase III (2010), pour un total de 2 870 000 \$.**

**Le projet soumis par le promoteur prévoyait initialement la construction de bâtiments représentant des investissements de 60 000 000 \$, totalisant 837 unités de logements. Nous sommes conscients que le volet financier, bien que très important, n'est pas le seul critère à retenir pour évaluer le projet dans son ensemble. Toutefois, rien ne nous indique, à la lecture de la documentation et à la suite des discussions avec les personnes rencontrées, qu'il constitue un développement résidentiel unique en son genre qui aurait pu expliquer l'écart qui a existé entre le prix d'acquisition et le prix de vente.**

---

<sup>1</sup> Coût d'acquisition excluant le fonds de commerce.

Par conséquent, il est difficile de comprendre que les terrains situés en plein centre-ville puissent faire l'objet de dévaluation, au fil des ans, et ne représenter que 34 % du coût d'acquisition pour les phases I et II, en 1997, et que 11 % pour la phase III en 2010. À moins de circonstances exceptionnelles, les valeurs des terrains auraient dû s'apprécier avec le temps et non l'inverse. Il faut donc en déduire logiquement que les prix payés au moment de l'acquisition des terrains étaient trop élevés ou que le montant des ventes de ces mêmes terrains était trop bas, ou une combinaison des deux. Il est difficile de statuer sur l'un ou l'autre de ces éléments, car plusieurs données pertinentes remontent à plus de 20 ans. Toutefois, un fait demeure, il existe en effet un écart considérable entre le prix acquis et le prix vendu au promoteur. Tous les renseignements recueillis tendent à démontrer que le prix vendu aurait été sous-estimé et ne représentait qu'une fraction du coût d'acquisition, ce qui, par voie de conséquence, a entraîné une perte financière importante et bien réelle pour la Ville. Nous pouvons affirmer sans l'ombre d'un doute que la transaction s'est conclue à l'avantage du promoteur.



## V.9. Sécurité des Active Directory



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	349
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	351
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	352
3.1.	Active Directory multiples .....	352
3.2.	Analyse de risques relative à l'Active Directory .....	354
3.3.	Fichiers journaux .....	355
3.4.	Logiciel antivirus .....	357
3.5.	Stratégies de mots de passe.....	359
3.6.	Stratégies de verrouillage de comptes.....	361
3.7.	Comptes à privilèges élevés .....	362
3.8.	Normes de configuration des contrôleurs de domaine.....	364
3.9.	Services non essentiels.....	365
3.10.	Correctifs de sécurité des contrôleurs de domaine.....	368
4.	ANNEXE .....	370
4.1.	Glossaire des termes de l'Active Directory .....	370



## V.9. SÉCURITÉ DES ACTIVE DIRECTORY

### 1. INTRODUCTION

#### Mise en contexte

À l'instar des grandes municipalités d'Amérique du Nord et d'Europe, les technologies de l'information sont devenues essentielles à la gestion opérationnelle efficace de la Ville de Montréal (la Ville). Les technologies de l'information doivent permettre aux élus, aux employés et au public d'avoir accès à de l'information pertinente lorsqu'ils en ont besoin.

Pour réaliser leurs tâches quotidiennes, la grande majorité des employés de la Ville doivent avoir accès en toute confiance à un système informatique, qu'il s'agisse de leur ordinateur de bureau, d'un ordinateur portable ou d'un poste de travail mobile connecté aux réseaux informatiques de la Ville.

Afin de gérer efficacement ces réseaux et l'accès aux données de ceux-ci, le Service des technologies de l'information (STI) et les divisions de l'informatique des arrondissements ont mis en place des services centralisés d'identification et d'authentification aux réseaux d'ordinateurs et de serveurs utilisant le système d'exploitation Windows. Ces services centralisés sont mis en œuvre par le service d'annuaire Active Directory (AD) de Microsoft.

#### Active Directory : son rôle et ses fonctions

Depuis que les architectures Windows sont décentralisées, chaque serveur et poste de travail fonctionne de façon indépendante. L'AD de Microsoft est la technologie sous-jacente au sein du système d'exploitation Windows qui fournit un référentiel central, communément appelé service d'annuaire, qui permet une gestion centralisée des utilisateurs et de la sécurité.

L'AD permet de réaliser la gestion des objets sans lien avec la disposition réelle de ceux-ci ou les protocoles réseau employés, fournissant ainsi une gestion des postes et des utilisateurs distants de façon complètement centralisée. L'AD organise l'annuaire en sections afin de s'arrimer aussi bien au développement d'un organisme qui manipule quelques objets qu'à celui qui en manipule des millions.

Plus spécifiquement, l'AD fournit des services centralisés d'identification et d'authentification aux réseaux d'ordinateurs de la Ville utilisant le système Windows. En tant que service d'annuaire, l'AD répertorie tous les éléments du ou des réseaux tels que les comptes des utilisateurs, les postes de travail, les serveurs, les imprimantes, etc. Tous les renseignements et paramètres de l'AD sont enregistrés dans une base de données centralisée propriétaire qui réside sur les contrôleurs de domaine. Tous ces renseignements et paramètres forment la structure de l'AD, qui est en fait une organisation hiérarchisée d'objets.

Un contrôleur de domaine est un serveur qui stocke un duplicata de l'annuaire AD. Il assure la propagation des modifications apportées sur l'annuaire ainsi que l'authentification et l'ouverture des sessions des utilisateurs, en plus des recherches dans l'annuaire. Un domaine peut posséder un ou plusieurs contrôleurs de domaine. Chaque contrôleur de domaine est capable de recevoir ou de dupliquer les modifications de l'ensemble de ses homologues du domaine. Les paramètres de sécurité appliqués au contrôleur de domaine sont primordiaux, car si la sécurité du contrôleur de domaine est compromise, c'est l'ensemble de la sécurité de l'AD qui sera alors compromise.

L'AD est la fondation sur laquelle dépend la sécurité de Windows. On entend par sécurité Windows la sécurité des postes de travail, des utilisateurs, des serveurs, des données et des réseaux fonctionnant sous le système d'exploitation Windows. Si la sécurité de l'AD est compromise, cela conduirait à l'effondrement de toutes les autres mesures de sécurité lui étant liées.

Le point névralgique de la sécurité de l'AD repose sur les paramètres de configuration de l'AD mis en place au moment de son implantation et le maintien de cette configuration au cours du cycle de vie de l'AD. Ces paramètres sont définis dans les stratégies de groupes (ou GPO) qui sont appliquées au démarrage de l'ordinateur et pendant l'ouverture de session de l'utilisateur. Les GPO sont utilisées pour maintenir un niveau de sécurité adéquat des systèmes et des données, mais elles sont aussi utilisées pour diminuer les risques potentiels inhérents aux utilisateurs en restreignant leurs actions (p. ex. verrouillage du panneau de configuration, restriction de l'accès à certains dossiers, désactivation de l'utilisation de certains exécutables, etc.).

Ayant été conçu pour assurer un niveau de performance et de sécurité adéquat, l'AD permet aux administrateurs de système de contrôler les accès et l'utilisation des données et des ressources partagées grâce aux fonctionnalités de distribution, de duplication, de partitionnement et de sécurisation des accès à ces actifs.

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre mission de vérification consistait à évaluer les mécanismes de contrôle mis en place afin d'assurer la sécurité de l'AD.

Les objectifs de notre mission de vérification étaient les suivants :

- Fournir une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités des contrôles mis en place pour assurer l'implantation et la gestion sécuritaire de l'AD;
- Fournir une évaluation indépendante de la configuration sécuritaire de l'AD.

Notre approche de vérification a été élaborée à la suite de notre analyse de risques afférente à la sécurité de l'AD et au contexte de la Ville. Nous avons défini notre approche ainsi que nos critères de vérification selon les bonnes pratiques de l'industrie. Nous avons développé le programme de vérification en consultant plusieurs publications pertinentes.

Nous avons réalisé nos tests de vérification en présence des administrateurs de l'AD du STI et des administrateurs des AD des arrondissements de l'ex-banlieue. Nous avons procédé par entrevues auprès de ces personnes et nous avons également utilisé les outils d'administration de l'AD de Microsoft.

Plusieurs services d'annuaire AD sont présents au sein de la Ville. À la suite de notre analyse de risques, l'étendue de notre mission de vérification a porté sur sept AD.

Étant donné la nature sensible des AD, nous préférons conserver la liste de ceux-ci confidentielle.

La vérification de la sécurité de l'AD portait sur les mécanismes de contrôle de gestion et de configuration des aspects suivants :

- Gestion de l'AD;
- Sécurité du périmètre de l'AD;
- Sécurité logique des contrôleurs de domaine;
- Paramètres de configuration des domaines et des contrôleurs de domaine;
- Encadrements et procédures de l'AD.

Les éléments suivants ont été exclus de notre vérification :

- Configuration des serveurs qui n'étaient pas des contrôleurs de domaine;
- Configuration des postes de travail;
- Gestion des identités et des accès des utilisateurs;
- Gestion du système de noms de domaine (DNS);
- Sécurité physique des serveurs;
- Gestion de la sécurité applicative;
- Accès aux bases de données;
- Gestion des codes d'accès.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Nous énumérons dans cette section les principales constatations relevées pour l'ensemble des AD. Cependant, à cause de la criticité des AD pour lesquels nous avons constaté des lacunes, nous avons décidé de garder confidentiels le détail et les résultats de nos travaux de vérification pour chacun des AD. Un rapport de vérification spécifique a cependant été remis sous le sceau de la confidentialité aux personnes responsables de chaque AD. Celles-ci ont validé les constatations qui leur étaient spécifiques ainsi que les recommandations proposées.

#### 3.1. ACTIVE DIRECTORY MULTIPLES

##### 3.1.A. Contexte et constatations

###### **CONSTATATION**

**Nos travaux de vérification nous ont permis de constater qu'il n'y avait pas qu'un seul AD au sein de la Ville.**

En effet, les ex-villes de banlieue qui sont devenues des arrondissements au moment des fusions municipales du 1<sup>er</sup> janvier 2002 ont maintenu leur propre Active Directory qui était déjà implanté bien avant ces fusions.

À cette époque, cette situation était justifiée, d'une part, par le fait que ces arrondissements utilisaient leurs propres applications de gestion et d'opération pour leur municipalité et, d'autre part, parce que le STI ne fournissait pas de telles applications.

Toutefois, depuis ce temps, ce contexte a changé puisque le STI offre maintenant des solutions intégrées qui sont utilisées par l'ensemble des arrondissements (p. ex. SIMON, Ludik) et les applications « orphelines » de ces arrondissements seront obsolètes à brève échéance.

En maintenant plusieurs AD au sein de ses unités d'affaires, la Ville fait face aux risques et aux impacts potentiels suivants :

- Difficultés à maintenir un niveau de sécurité homogène pour l'ensemble des AD. En effet, la sécurité afférente aux AD (non gérés par le STI) pourrait ne pas respecter les exigences de sécurité et d'affaires de la Ville. Advenant des bris de sécurité, l'environnement Windows de l'arrondissement pourrait être compromis, mais également celui de la Ville puisque des relations d'approbation sont présentes entre l'AD de la Ville et certains AD des arrondissements;
- Élaboration et mise en place de plans de relève plus complexes, engendrant par conséquent des coûts plus élevés, car il est nécessaire d'établir des plans d'action pour la continuité des opérations en cas de sinistre pour chacun des AD, au lieu de disposer d'un plan de relève unique si la Ville détenait un seul AD. En conséquence, les opérations des arrondissements pourraient ne pas être relevées en temps opportun en cas de désastre;
- Augmentation des coûts d'infrastructure, incluant les licences des logiciels, afférents à l'augmentation du nombre de contrôleurs de domaine. En effet, chaque AD distinct doit avoir un minimum de deux contrôleurs de domaine pour pouvoir fonctionner convenablement.

### **3.1.B. Recommandations**

**Nous estimons qu'un seul Active Directory global devrait exister au sein de la Ville. Nous recommandons à la Direction générale de :**

- **réaliser une analyse coûts-bénéfices ainsi qu'une analyse d'impacts afférentes à un Active Directory unique;**
- **faire participer activement les unités d'affaires de l'informatique au sein de l'étude et du projet;**
- **fournir une architecture de capacité et de performance suffisantes. Par exemple, certains liens de télécommunications devront être remplacés afin de disposer de bandes passantes plus conséquentes;**
- **définir formellement des niveaux de services (SLA) avec la clientèle afin que les performances des environnements Windows et le service aux utilisateurs ne soient pas dégradés et qu'ils répondent aux exigences d'affaires.**

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

Nos recommandations ont été validées avec l'unité d'affaires concernée. Elle va nous communiquer son plan d'action ultérieurement.

## 3.2. ANALYSE DE RISQUES RELATIVE À L'ACTIVE DIRECTORY

### 3.2.A. Contexte et constatations

Une analyse de risques consiste à identifier et à évaluer les facteurs pouvant compromettre le succès des projets ou l'atteinte des objectifs d'affaires. Plus spécifiquement, elle détermine les risques que fait peser une menace en fonction de sa probabilité et de son impact.

L'analyse de risques permet également à l'organisme d'élaborer des mécanismes de contrôle afin de réduire à un niveau acceptable la probabilité que les risques et leurs impacts se concrétisent. Afin de pouvoir identifier l'ensemble des risques auxquels fait face la Ville, cette analyse s'avère un outil essentiel et fondamental.

Une analyse de risques effectuée par la Ville et par les arrondissements relativement à l'AD permettrait à la Ville d'identifier les facteurs pouvant compromettre sa sécurité en matière de confidentialité, d'intégrité ou de disponibilité des données traitées, envoyées et stockées par l'entremise de l'AD. L'analyse de risques est donc la première étape à entreprendre afin d'optimiser la sécurité de l'AD et devrait être réalisée périodiquement par le STI. En effet, les meilleures pratiques suggèrent que cette activité soit faite à l'interne et qu'elle soit documentée. Elle constitue la base pour déterminer les mécanismes de sécurité appropriés dont, entre autres, les paramètres de configuration. De cette analyse de risques découle la manière dont les paramètres de sécurité seront configurés.

#### **CONSTATATION**

**Bien que certaines analyses de risques soient effectuées globalement par certaines unités d'affaires, les risques spécifiques liés à l'AD ne sont pas pris en compte.**

Sans analyse exhaustive des risques relatifs à l'AD de la Ville ou des arrondissements, il s'avère difficile pour les unités d'affaires de mettre en place tous les mécanismes de contrôle requis afin de diminuer l'ensemble des risques liés à l'AD à un niveau acceptable. Si certains risques ne sont pas pris en compte, ils pourraient engendrer des failles de sécurité pouvant être exploitées par des personnes malintentionnées afin de porter atteinte à la sécurité de l'AD, donc aux actifs

informationnels tels que les serveurs et les postes de travail. Ainsi, la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données ne seraient plus assurées.

### **3.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons aux unités d'affaires concernées d'intégrer les risques inhérents à l'Active Directory à l'actuel processus récurrent d'analyse de risques des technologies de l'information. Les mécanismes de sécurité de l'Active Directory devront être modifiés en fonction des résultats de cette analyse.**

### **3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

## **3.3. FICHIERS JOURNAUX**

### **3.3.A. Contexte et constatations**

Un fichier journal est un registre consignait les événements qui se produisent au sein des systèmes et des réseaux de la Ville. Les fichiers journaux sont composés d'entrées de journal; chacune d'entre elles contient des renseignements relatifs à un événement précis qui a eu lieu au sein d'un système ou du réseau. Beaucoup de fichiers journaux contiennent des enregistrements liés à des événements touchant la sécurité informatique. Ces journaux de sécurité peuvent être générés par de nombreuses sources, y compris les systèmes d'exploitation sur les serveurs, les postes de travail, les équipements de réseau, les applications utilisateur et les logiciels de sécurité tels que les logiciels antivirus, les coupe-feu et les systèmes de détection et de prévention d'intrusion.

Le nombre, le volume et la variété des fichiers journaux ont considérablement augmenté au cours des dernières années, ce qui a créé le besoin d'avoir un processus de gestion de ces fichiers journaux qui comprend la production, la transmission, le stockage, l'analyse et l'élimination des données informatiques afférentes aux journaux de sécurité.

La gestion des fichiers journaux est essentielle afin de veiller à ce que les événements de sécurité soient enregistrés avec suffisamment de détails pour une période de temps appropriée. L'analyse des fichiers journaux est essentielle pour détecter les incidents de sécurité, les violations des politiques, les activités frauduleuses ainsi que les problèmes opérationnels.

Les fichiers journaux sont également essentiels au moment de vérifications et d'analyses juricomptables, d'enquêtes internes et pour établir les tendances opérationnelles ainsi que les problèmes à long terme. Ces fichiers journaux peuvent servir de preuves recevables en cour en cas de fraudes ou de malversations dont les auteurs seraient traduits en justice.

Les fichiers journaux doivent en tout temps demeurer exacts et intègres afin d'empêcher qu'ils soient modifiés par des personnes malintentionnées. En effet, les fichiers journaux présents sur les contrôleurs de domaine peuvent être modifiés par des personnes détenant des privilèges d'administrateur de système dont le code d'accès dispose de tous les privilèges (lecture, écriture et suppression). Par conséquent, une personne ayant des droits d'administrateur de système pourrait commettre des gestes illicites et ensuite effacer toute trace de ses gestes dans les fichiers journaux.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les événements afférents à l'AD sont enregistrés dans des fichiers journaux. Cependant, ces derniers ne sont pas automatiquement envoyés, en temps réel, sur un serveur dédié où les administrateurs de système y auraient accès en lecture seulement. En conséquence, les personnes disposant des droits d'administrateur de l'AD pourraient effectuer des gestes illicites, intentionnels ou non, et, compte tenu de leurs privilèges élevés, pourraient sans aucune difficulté supprimer les traces de leurs actes dans les fichiers journaux. Ainsi, en cas d'enquête, il serait impossible de retracer les événements et de remonter à l'auteur des faits. De plus, en cas de recours en justice, en l'absence de fichiers journaux intègres, il serait difficile de les présenter en tant que preuves recevables en cour.**

**CONSTATATION**

**Nous avons également constaté que les administrateurs de l'AD ne consultent pas les fichiers journaux sur une base continue. Ces journaux sont vérifiés *ad hoc* lorsque des problèmes surviennent. Cependant, compte tenu de la quantité de renseignements présents au sein de ces journaux et en l'absence d'outils automatisés de filtrage des événements systèmes, les administrateurs de système ne disposeraient pas du temps nécessaire pour détecter manuellement des événements suspects survenus dans l'AD. Ils ne pourraient pas être aptes à répondre de manière proactive aux problèmes potentiels et aux bris de sécurité.**

### 3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée de :

- mettre en place les outils nécessaires afin de disposer d'un serveur dédié et centralisé pour la journalisation des événements. L'accès à ce serveur devrait être restreint uniquement en mode consultation pour les administrateurs de système du secteur responsable de la sécurité opérationnelle des technologies de l'information. Tous les droits d'accès privilégiés à ce serveur, par exemple en écriture, modification et suppression, pourraient être octroyés au service de la sécurité de l'information qui n'a pas la responsabilité de gérer la sécurité tactique et opérationnelle de l'environnement de l'AD. Cette mesure assurerait une séparation adéquate des tâches;
- réviser régulièrement les fichiers journaux afin d'être en mesure de détecter promptement les problèmes et les anomalies.

### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

Nos recommandations ont été validées avec l'unité d'affaires concernée. Elle va nous communiquer son plan d'action ultérieurement.

## 3.4. LOGICIEL ANTIVIRUS

### 3.4.A. Contexte et constatations

Les contrôleurs de domaine constituent le cerveau et la moelle épinière de l'AD. En ne les protégeant pas adéquatement contre les logiciels malveillants, ils pourraient être victimes d'un virus informatique.

Un logiciel antivirus, communément appelé antivirus, est une application permettant de détecter, de neutraliser et d'éradiquer les logiciels malveillants (p. ex. virus, chevaux de Troie, vers). Les logiciels malveillants, ou maliciels, sont créés et propagés sur Internet dans le but de compromettre la sécurité et le fonctionnement des systèmes informatiques.

Les antivirus disposent en général de deux modes de fonctionnement. Le premier consiste à vérifier en temps réel les nouveaux fichiers et les courriels. Le second consiste à effectuer un examen complet *ad hoc* de l'ensemble des données présentes sur l'ordinateur (qu'elles soient sur le disque dur, sur un support amovible ou dans la mémoire).

Afin de détecter les logiciels malveillants, l'antivirus utilise un fichier de signatures (contenant les signatures virales des maliciels) et effectue un appariement de ces signatures virales avec les données de l'ordinateur.

Pour qu'un antivirus soit efficace, il est primordial que le fichier de signatures soit maintenu à jour afin qu'il soit apte à détecter promptement les logiciels malicieux. Un antivirus avec un fichier de signatures obsolète revient à ne pas avoir d'antivirus puisqu'il ne pourra pas déceler les virus les plus récents.

L'antivirus génère également des rapports et des alertes afin que les administrateurs de système puissent être avisés en temps opportun des infections détectées ou potentielles. Il est nécessaire que les infections soient traitées le plus rapidement possible afin d'éviter la propagation des maliciels sur tous les postes de travail et les serveurs des environnements Windows. À cet effet, les saines pratiques de sécurité recommandent que les alertes soient envoyées en temps réel aux boîtes de courriels ou aux téléavertisseurs des administrateurs et que ceux-ci consultent régulièrement les rapports.

#### **CONSTATATION**

**Pour deux des sept AD qui comportent un total de six contrôleurs de domaine, nous avons constaté :**

- **que quatre contrôleurs de domaine ne disposaient pas d'un logiciel antivirus;**
- **qu'un contrôleur de domaine avait un antivirus, mais que celui-ci était désactivé;**
- **que pour le dernier contrôleur de domaine, l'antivirus n'avait pas son fichier de signatures à jour.**

Advenant une infection par un virus, ce n'est pas seulement les contrôleurs de domaine qui seront compromis, mais l'ensemble des ressources de l'AD, telles que les postes de travail et les autres serveurs. Dans une telle situation, une attaque virale aurait également une portée de plus grande ampleur. Il est reconnu que le niveau d'infection et les dommages afférents sont directement liés à la rapidité d'intervention et d'éradication des maliciels.

#### **3.4.B. Recommandations**

**Nous recommandons aux unités d'affaires concernées :**

- **de s'assurer que tous les contrôleurs de domaine ont un antivirus dont les fichiers de signatures sont mis à jour régulièrement;**

- de mettre en place un processus formel et récurrent (idéalement quotidien) de révision des rapports des logiciels antivirus.

#### 3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

### 3.5. STRATÉGIES DE MOTS DE PASSE

#### 3.5.A. Contexte et constatations

Les stratégies de mots de passe permettent d'exiger des utilisateurs le choix de mots de passe robustes. Ces stratégies utilisent plusieurs paramètres de sécurité dont, entre autres, la longueur du mot de passe, sa complexité, son délai d'expiration et l'historique des derniers mots de passe utilisés.

Une des stratégies oblige l'utilisateur à changer son mot de passe régulièrement. Généralement, plus la période entre les changements est courte, plus le niveau de sécurité est rehaussé. Quant à la longueur du mot de passe, plus il est long, plus le niveau de sécurité est étanche.

Le STI a défini la procédure intitulée *Standard sur les clefs d'accès aux ressources informationnelles*, qui stipule les exigences des mots passe telles que le délai d'expiration, la longueur minimale et l'historique.

Dans la procédure intitulée *Standard sur les clefs d'accès aux ressources informationnelles* du STI, les exigences mentionnées à la rubrique 3.2 « Mots de passe » sont les suivantes :

- Utilisateur régulier :
  - Délai d'expiration : 90 jours,
  - Longueur des mots de passe : huit caractères minimum,
  - Historique : six derniers mots de passe;
- Administrateur :
  - Délai d'expiration : non spécifié donc le même que celui d'un utilisateur régulier,
  - Longueur des mots de passe : huit caractères minimum,
  - Composition des mots de passe : doivent être formés au minimum d'une lettre majuscule, d'une lettre minuscule, d'un chiffre et d'un caractère spécial,
  - Historique : non spécifié donc le même que celui d'un utilisateur régulier.

Ces standards, qui découlent de la politique de sécurité de l'information de la Ville, s'appliquent à l'ensemble des unités administratives, y compris les 19 arrondissements. Ils sont essentiels, car ils assurent un niveau de sécurité constant d'un contrôleur de domaine à un autre et, par conséquent, des AD.

Nous avons comparé le standard de la Ville, qui est de 90 jours, aux meilleures pratiques proposées par Microsoft qui recommande un délai de 30 à 90 jours. Il est à noter qu'au moment de la réalisation de nos tests en octobre 2010, le standard de la Ville pour le délai d'expiration de n'importe quel mot de passe était fixé à 30 jours. Le 28 janvier 2011, le STI a augmenté le délai d'expiration du mot de passe Windows à 90 jours de même que celui des mots de passe pour accéder à Internet, à l'application SIMON et à l'ordinateur central IBM. Bien que le délai fixé à 90 jours respecte les bonnes pratiques, il atteint la limite du niveau de sécurité minimal.

La longueur et la complexité des mots de passe sont deux composantes ajoutant à la sécurité du réseau. À titre d'exemple, si nous comptons les 26 lettres de l'alphabet et y ajoutons les 10 chiffres (0 à 9), un mot de passe d'une longueur de six caractères génère 2,1 milliards de possibilités (36 à la puissance 6), et un mot de passe de huit caractères, 2,8 billions de possibilités (36 à la puissance 8). De nos jours, en considérant le nombre d'outils de décryptage de mots de passe accessibles sur Internet, leur développement et leur amélioration constante par des pirates informatiques, il est plus important que jamais d'utiliser un mot de passe complexe qui dépasse les simples mots du dictionnaire ou les combinaisons rudimentaires de chiffres (p. ex. 11111111).

Quant à l'historique des mots de passe, ce paramètre permet à l'AD d'en mémoriser un certain nombre afin que les utilisateurs et les administrateurs de l'AD ne puissent pas, au cours du changement d'un mot de passe, réutiliser le même ou un déjà utilisé antérieurement.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté les faiblesses suivantes :**

- **Délai d'expiration : pour un AD sur sept, les mots de passe n'ont aucun délai d'expiration, c'est-à-dire qu'un utilisateur n'est pas forcé par le système de changer son mot de passe; il peut garder le même indéfiniment;**
- **Longueur minimale : pour cinq AD sur sept, la longueur minimale des mots de passe est inférieure au minimum requis par les standards de la Ville;**
- **Complexité : pour cinq AD sur sept, la complexité des mots de passe n'était pas activée.**

Avec des stratégies de mots de passe inadéquates, les mots de passe des utilisateurs et des administrateurs de système pourraient être facilement découverts, car il a été prouvé que la robustesse d'un mot de passe est directement proportionnelle à la fréquence du délai d'expiration, à la longueur minimale ainsi qu'à sa complexité. Advenant que des personnes malintentionnées réussissent à découvrir des mots de passe afférents à des comptes à privilèges élevés, la sécurité des contrôleurs de domaine et des actifs gérés par les AD serait compromise.

### **3.5.B. Recommandations**

**Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de paramétrer le délai d'expiration, la longueur minimale et la complexité des mots de passe de manière à respecter les exigences du standard de la Ville.**

### **3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

## **3.6. STRATÉGIES DE VERROUILLAGE DE COMPTES**

### **3.6.A. Contexte et constatations**

Les stratégies de verrouillage de comptes sont utilisées pour tout type de compte, aussi bien pour les administrateurs que pour les utilisateurs réguliers, et déterminent principalement la durée pendant laquelle un compte est inaccessible à la suite de tentatives d'accès infructueuses. Nous avons examiné la valeur des trois paramètres suivants en tenant compte des normes édictées dans le standard de la Ville (établi par le STI) :

- « Durée de verrouillage de comptes » : ce paramètre de sécurité détermine le nombre de minutes durant lequel un compte reste verrouillé avant d'être déverrouillé automatiquement. Le standard est fixé à 15 minutes;
- « Seuil de verrouillage de comptes » : ce paramètre de sécurité définit le seuil du nombre de tentatives d'ouverture de session infructueuses avant de provoquer le verrouillage d'un compte d'utilisateur. Un compte verrouillé ne peut être réutilisé qu'au moment de sa réinitialisation par un administrateur ou à l'expiration de la durée de verrouillage du compte. Le standard suggère que le compte se verrouille après trois tentatives infructueuses;
- « Réinitialiser le compteur de verrouillage du compte après » : ce paramètre de sécurité détermine le nombre de minutes qui doivent s'écouler après une tentative d'ouverture de

session infructueuse pour que le compteur de tentatives d'ouverture de session infructueuses soit remis à zéro. Le standard est fixé à 15 minutes.

**CONSTATATION**

**Pour deux des sept AD, nous avons constaté que le verrouillage de comptes avait été désactivé.**

Cette situation permet à une personne non autorisée équipée d'outils spécialisés d'effectuer un nombre illimité de tentatives d'intrusion sur les contrôleurs de domaine. En cas de réussite, la sécurité des contrôleurs de domaine et des actifs gérés par les AD serait compromise.

**CONSTATATION**

**De plus, pour un AD, la valeur du paramètre de verrouillage a été fixée à huit, alors que pour deux AD la valeur du paramètre a été fixée à cinq. Dans ces trois cas, la valeur fixée dépasse le standard de la Ville qui est de trois.**

**3.6.B. Recommandations**

**Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de définir les stratégies de verrouillage de comptes selon les standards de la Ville.**

**3.6.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

## **3.7. COMPTES À PRIVILÈGES ÉLEVÉS**

**3.7.A. Contexte et constatations**

Une personne qui possède un compte à privilèges élevés pourrait obtenir des droits illimités à l'AD, incluant les contrôleurs de domaine et les postes de travail. Ces comptes sont octroyés aux personnes sur la base des qualifications nécessaires qu'elles possèdent dans l'environnement Windows, de leurs compétences en sécurité informatique et de leur expertise en architecture réseau. Ces personnes doivent être dignes de confiance. De plus, les tâches des personnes détenant un compte à privilèges élevés ne doivent pas être incompatibles avec d'autres fonctions que la personne occupe afin de respecter le principe fondamental d'une bonne séparation des tâches.

Les privilèges élevés comprennent, entre autres, les accès aux journaux d'événements et aux journaux d'audit. Un individu qui s'approprie des droits élevés dans le but de commettre des actes illicites pourrait ainsi procéder à l'effacement de ses traces dans les fichiers journaux.

**CONSTATATION**

**Pour six des sept AD, nous avons constaté la présence d'un grand nombre de comptes à privilèges élevés qui ne sont pas justifiés par des besoins d'affaires. Cette situation pourrait signifier que ces comptes sont inutilisés ou qu'ils ont été octroyés à des personnes sans véritable justification, ce qui augmente considérablement la possibilité d'utilisation non autorisée de privilèges élevés.**

**CONSTATATION**

**Pour un AD, nous avons noté que des comptes à privilèges élevés étaient associés à des groupes qui ne devraient pas disposer de privilèges importants : comptes associés à des consultants et à des stagiaires, des « comptes pour tests » et des comptes dits « génériques ». Pour ces derniers, le principal danger est que les mots de passe peuvent circuler parmi plusieurs employés. Si plusieurs individus utilisent les comptes génériques, il serait difficile de déterminer l'imputabilité des actions inscrites dans les journaux d'événements ou d'audit.**

**CONSTATATION**

**Pour cinq des huit AD vérifiés, nous avons constaté la présence de comptes ayant le libellé « Administrateur » ou « Administrator ». Ces derniers représentent des proies évidentes pour des tentatives d'intrusion et de contrôle complet de l'AD. Normalement, un compte avec un nom générique et facilement identifiable doit être renommé ou on doit lui enlever ses droits. Ainsi, une personne malveillante pourrait prendre le contrôle total de l'AD et compromettre la sécurité des données, des serveurs et des postes de travail.**

La présence d'un trop grand nombre de comptes à privilèges élevés qui ne sont pas justifiés par des besoins d'affaires augmente considérablement les probabilités qu'une personne malintentionnée utilise l'un de ces comptes pour prendre le contrôle de l'AD afin de commettre des actes frauduleux. Advenant de telles actions, la sécurité des actifs, au chapitre de la confidentialité, de l'intégrité et de la disponibilité, ne pourrait plus être assurée.

### 3.7.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de :

- réduire le nombre de comptes à privilèges élevés afin qu'ils ne soient octroyés qu'à des personnes légitimes;
- retirer les privilèges élevés aux types de comptes suivants :
  - consultants,
  - stagiaires,
  - comptes pour tests,
  - comptes génériques;
- renommer les comptes « Administrateur » et « Administrator » autrement.

### 3.7.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

## 3.8. NORMES DE CONFIGURATION DES CONTRÔLEURS DE DOMAINE

### 3.8.A. Contexte et constatations

Les normes de configuration des contrôleurs de domaine sont des guides techniques qui précisent les valeurs de l'ensemble des paramètres de configuration à appliquer au moment de l'installation des serveurs. Ces paramètres de configuration découlent directement des directives et des procédures de sécurité. Ainsi, l'administrateur de système sait exactement, au moment de l'installation du système d'exploitation, quelle valeur accorder à chaque paramètre de configuration pour que les contrôleurs de domaine soient conformes aux exigences de sécurité de la Ville.

De plus, ces normes sont nécessaires afin d'avoir un niveau de sécurité homogène, puisque tous les contrôleurs de domaine seront configurés uniformément, réduisant ainsi les risques qu'un contrôleur de domaine dispose d'une configuration moins sécuritaire.

#### **CONSTATATION**

Dans certains cas, les procédures d'installation et de configuration des contrôleurs de domaine sont documentées, mais n'ont jamais été mises à jour depuis. Dans d'autres cas, nous avons constaté l'absence de normes ou de guide de configuration des contrôleurs de domaine. Les serveurs sont configurés selon les connaissances des administrateurs de système.

#### **3.8.B. Recommandations**

En l'absence de mise à jour des procédures d'installation, les paramètres de configuration pourraient ne pas refléter les exigences de sécurité de la Ville. Ainsi, les nouveaux contrôleurs de domaine pourraient être installés avec des paramètres de configuration inadéquats, les rendant potentiellement vulnérables à un bris de sécurité. Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de développer ou de mettre à jour les procédures d'installation des contrôleurs de domaine.

#### **3.8.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

### **3.9. SERVICES NON ESSENTIELS**

#### **3.9.A. Contexte et constatations**

Un « service » est un type d'application qui s'exécute en arrière-plan au sein du système d'exploitation. Les services ne sont pas utilisés directement par les utilisateurs, mais ils fournissent des fonctionnalités essentielles pour les serveurs Internet, les serveurs de courrier électronique ou les serveurs de bases de données. Les services sont généralement de « longue durée », c'est-à-dire qu'ils s'exécutent au démarrage du système et ne s'arrêtent qu'à la fermeture de l'ordinateur.

Selon les pratiques recommandées par l'industrie, seuls les services nécessaires et essentiels doivent être activés sur les contrôleurs de domaine. Cette mesure s'explique, d'une part, par le fait que certains services amènent des risques de sécurité qui seront d'autant plus élevés si le serveur est de type contrôleur de domaine et, d'autre part, du fait que chaque service s'accapare les ressources du système, ce qui pourrait engendrer des problèmes de performance et, par conséquent, une détérioration de la disponibilité de ce dernier. De plus, en appliquant le principe de ne garder que les services strictement nécessaires au bon fonctionnement des contrôleurs de

domaine, cela réduit d'autant les possibilités offertes aux individus malintentionnés d'obtenir des accès non autorisés par le biais de ces services.

Les paramètres de configuration pour l'activation (ou le démarrage) des services peuvent prendre les valeurs suivantes :

- « Automatique » : le service est démarré automatiquement au moment de l'ouverture de l'ordinateur;
- « Manuel » : le service peut être démarré manuellement soit par l'administrateur de système, soit par un autre service qui en dépend;
- « Désactivé » : le service n'est pas démarré.

Compte tenu de ces paramètres, tous les services qui ne sont pas essentiels au fonctionnement des serveurs contrôleurs de domaine doivent être configurés avec le paramètre « désactivé ». Ainsi, ces services ne peuvent pas être activés sans l'intervention d'un administrateur de système.

Afin de nous assurer que seuls les services essentiels étaient activés sur les serveurs de contrôleurs de domaine des unités d'affaires auditées, nous avons obtenu, pour chacun de ces serveurs, la liste des services incluant leurs paramètres de configuration.

## CONSTATATION

Nous avons constaté que, pour l'ensemble des unités d'affaires vérifiées, plusieurs services non essentiels n'étaient pas désactivés. Par exemple, nous avons remarqué, pour certaines unités d'affaires, que les services suivants n'étaient pas désactivés :

- ***IIS Admin Service*** : ce service permet au serveur de gérer les services Internet (p. ex. serveur Web). À l'aide de ce service, des personnes non autorisées pourraient prendre le contrôle total du système à cause des nombreuses failles de sécurité des sites Internet. De plus, il est vivement déconseillé qu'un serveur Internet coexiste sur le même serveur qu'un contrôleur de domaine. Advenant une intrusion sur le site Internet, ce n'est pas seulement le serveur Internet qui serait compromis, mais l'ensemble de l'AD et de ses ressources;
- ***Indexing Service*** : ce service permet d'indexer le contenu et les propriétés des fichiers sur les ordinateurs locaux ou distants. En conséquence, une personne malintentionnée pourrait avoir des accès non autorisés aux données présentes dans ces fichiers et compromettrait donc la confidentialité et l'intégrité de ces données;
- ***Special Administrator Console Helper*** : ce service permet d'effectuer des commandes d'administration de systèmes à distance. Par conséquent, une personne malintentionnée pourrait exploiter ce service et prendre le contrôle du système, ce qui pourrait compromettre la sécurité des contrôleurs de domaine et de l'AD;
- ***Application Management*** : ce service fournit des fonctionnalités d'installation de logiciel (assignation, publication et suppression). Des personnes malintentionnées pourraient utiliser ce service pour installer des logiciels malveillants ou, tout simplement, pour supprimer des applications essentielles des postes des utilisateurs, ce qui pourrait entraîner une perte de disponibilité des systèmes;
- ***Distributed Link Tracking Client*** : ce service permet aux programmes clients de retracer les fichiers qui ont été déplacés au sein du système ou d'un autre ordinateur. Par l'intermédiaire de ce service, des personnes malintentionnées pourraient avoir accès à de l'information confidentielle afférente à certaines applications (p. ex. dossier d'employé, peu importe où il se trouve sur le système) et ainsi compromettre la confidentialité des données;
- ***Portable Media Serial Number Service*** : ce service permet de récupérer le numéro de série de n'importe quel lecteur multimédia portatif branché à l'ordinateur. À l'aide de ce service, des personnes malintentionnées pourraient télécharger du contenu protégé sur le périphérique et ainsi compromettre la confidentialité des données.

La valeur du paramètre de démarrage des services non essentiels n'étant pas adéquatement configurée, le risque d'une attaque sur les serveurs s'en trouve accru, ce qui permettrait à des personnes malintentionnées d'obtenir des accès privilégiés, tels des droits d'administrateur, et de prendre le contrôle de l'ensemble du serveur.

Dans un tel cas, non seulement la sécurité des contrôleurs de domaine serait compromise, mais l'ensemble de la sécurité de l'AD le serait tout autant. En conséquence, la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données et des ressources ne seraient plus assurées.

### **3.9.B. Recommandations**

**Afin d'augmenter le niveau de sécurité logique des serveurs contrôleurs de domaine, nous recommandons aux unités d'affaires concernées d'activer uniquement les services essentiels liés aux besoins de la Ville et de désactiver les services non essentiels.**

### **3.9.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

## **3.10. CORRECTIFS DE SÉCURITÉ DES CONTRÔLEURS DE DOMAINE**

### **3.10.A. Contexte et constatations**

Une faille de sécurité informatique est une vulnérabilité au sein d'un système d'information qui permet à une personne malintentionnée de l'exploiter et de menacer la sécurité du système d'exploitation.

En exploitant ces vulnérabilités, les individus malintentionnés peuvent aller jusqu'à prendre le contrôle des serveurs et des postes de travail. Les failles de sécurité sont généralement colmatées très rapidement par les fournisseurs de logiciels à l'aide d'un correctif de sécurité. Cependant, si les correctifs ne sont pas appliqués régulièrement sur les serveurs, ces derniers restent vulnérables non seulement aux failles récentes, mais également aux anciennes failles.

Concernant l'AD, Microsoft corrige ces vulnérabilités logicielles au fur et à mesure de leur découverte au moyen de correctifs de sécurité appelés « Service Pack » ou « Hotfix ». C'est pourquoi il est important de maintenir les contrôleurs de domaine à jour avec les correctifs fournis par Microsoft, d'autant plus que les procédures d'exploitation des vulnérabilités sont souvent documentées et rendues accessibles au public sur Internet.

L'installation des correctifs de sécurité permet aux administrateurs de système de restreindre les possibilités d'attaques de la part d'individus malveillants.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté pour un AD d'une unité d'affaires vérifiée que les trois contrôleurs de domaine n'avaient pas été mis à jour depuis juin 2010. Cela signifie que ces contrôleurs de domaine sont vulnérables à des attaques utilisant les failles découvertes depuis juin 2010.**

Advenant de telles attaques, des personnes non autorisées pourraient obtenir des accès de type « administrateur » et prendre le contrôle de l'AD et de ses ressources (p. ex. poste de travail, serveur de fichiers, données).

**3.10.B.Recommandations**

**Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée de mettre en place un processus formel de mise à jour des correctifs de sécurité sur ses serveurs. Ce processus devra inclure des tests d'installation des correctifs en environnement de test ou de développement afin de s'assurer que les correctifs qui seront installés en production ne pourront pas causer de problèmes à la suite d'incompatibilités avec certaines applications.**

**3.10.C.Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

Nos recommandations ont été validées avec l'unité d'affaires concernée. Elle va nous communiquer son plan d'action ultérieurement.

## 4. ANNEXE

### 4.1. GLOSSAIRE DES TERMES DE L'ACTIVE DIRECTORY

Cette annexe présente, par ordre alphabétique, la définition des termes afférents à l'AD.

#### **CONTRÔLEUR DE DOMAINE :**

Un contrôleur de domaine est un serveur qui stocke un duplicata de l'annuaire AD. Il assure la propagation des modifications apportées sur l'annuaire. Il assure également l'authentification et l'ouverture des sessions des utilisateurs ainsi que les recherches dans l'annuaire. Un domaine peut posséder un ou plusieurs contrôleurs de domaine. Chaque contrôleur de domaine est capable de recevoir ou de dupliquer les modifications de l'ensemble de ses homologues du domaine. Les paramètres de sécurité appliqués au contrôleur de domaine sont primordiaux, car si la sécurité du contrôleur de domaine est compromise, c'est l'ensemble de la sécurité de l'AD qui sera alors compromise.

#### **DOMAINE :**

Un domaine est l'unité de base de la structure de l'AD. C'est un ensemble d'ordinateurs ou d'utilisateurs qui partagent une même base de données d'annuaire. Un domaine a un nom unique sur le réseau. Le domaine sert de limite de sécurité en restreignant les droits d'un administrateur ou de tout autre utilisateur avec pouvoir, uniquement aux ressources de ce domaine.

#### **RELATION D'APPROBATION (*TRUST*) :**

Une relation d'approbation permet aux utilisateurs d'un AD d'accéder aux ressources d'un autre AD.

## V.10. Tests d'intrusion physique



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	375
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	376
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....	378
3.1.	Constatations.....	378
3.2.	Recommandations.....	382
3.3.	Plans d'action des unités d'affaires concernées .....	383
4.	ANNEXE .....	384
4.1.	Description des niveaux d'impact.....	384



## V.10. TESTS D'INTRUSION PHYSIQUE

### 1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville) et ses organismes contrôlés possèdent de nombreux actifs essentiels et vitaux localisés, entreposés ou détenus dans divers bâtiments, édifices et locaux.

Étant donné leur importance, ces actifs doivent être adéquatement protégés, d'une part, pour maintenir un niveau de protection suffisant garantissant la sécurité des personnes et des biens et, d'autre part, pour offrir la continuité des services essentiels au fonctionnement, au bien-être et à la prospérité de la société montréalaise.

La sécurité physique est le premier moyen de défense qui doit être mis en place afin de gérer les risques liés à la protection des actifs de la Ville, puisque l'intrusion physique est l'une des premières avenues envisagées par les personnes malintentionnées dont le dessein est de perpétrer des actes visant à dérober, à détruire ou à détériorer les actifs ou encore les informations hébergées par ces actifs.

Afin de prévenir les actes de vol ou de sabotage, des mécanismes de protection, de surveillance et de contrôle d'accès efficaces doivent être mis en place.

Dans l'optique d'obtenir un niveau de confiance raisonnable sur la qualité des contrôles en place pour assurer la protection physique des actifs, les meilleures pratiques en sécurité préconisent d'effectuer des tests d'intrusion physique en conditions réelles.

Le Bureau du vérificateur général de la Ville (BVG) a donc décidé de réaliser une mission de vérification comportant des tests d'intrusion physique. Contrairement aux procédures habituellement appliquées par le BVG, il s'avérait nécessaire de ne pas aviser, au préalable, les propriétaires des actifs ciblés par notre vérification. Cette démarche a été utilisée afin que les contrôles relatifs à la sécurité physique soient testés en conditions réelles et pour qu'ils ne soient pas momentanément renforcés au moment de nos visites.

#### **Sécurité physique et mécanismes de contrôle**

La sécurité physique consiste à protéger les actifs par des mécanismes de contrôle d'accès physique. Les mécanismes de contrôle peuvent être, par exemple, la présence de clôtures, de

portes d'accès munies de serrures mécaniques ou électroniques, de guérites de sécurité, de caméras de surveillance ou la présence humaine (p. ex. gardiens de sécurité). Ces moyens de contrôle sont nécessaires afin de prévenir les actes non autorisés, intentionnels ou non, pouvant compromettre la sécurité des actifs.

Le niveau de protection physique nécessaire doit être défini en fonction de l'importance des actifs et répondre proportionnellement aux risques et aux menaces qui leur sont inhérents. Les mécanismes de sécurité doivent prendre en compte l'emplacement géographique, le type de bâtiment et l'aménagement physique des lieux où se trouvent ces actifs.

Les exigences en matière de sécurité physique varieront selon les rôles et les responsabilités des unités d'affaires et l'importance de leurs activités pour desservir les citoyens. Par exemple, une unité d'affaires telle que le SPVM nécessite un très haut niveau de protection physique, alors qu'il serait moindre pour d'autres unités d'affaires, telles que les ateliers municipaux. Cependant, les concepts de contrôle de la périphérie, les contrôles d'accès physique et les mesures de protection des équipements sont universellement applicables lorsqu'ils sont conçus et prévus avec une interprétation adéquate qui tient compte du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne les actifs informationnels sur support magnétique, les mécanismes de sécurité électronique s'avéreront inadéquats et coûteux si la sécurité physique en place n'empêche pas les personnes malveillantes d'accéder aux équipements informatiques les contenant, de les voler, de les endommager ou de les détruire.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Notre mission de vérification consistait à réaliser des tests d'intrusion physique en conditions réelles. Cette mission est la première partie d'un mandat plus global de vérification de la gestion de la sécurité physique à la Ville.

L'objectif de notre mission de vérification était d'obtenir une assurance raisonnable que les mécanismes de contrôle en place permettent de protéger adéquatement l'accès physique aux actifs de la Ville.

Cette mission de vérification porte uniquement sur les contrôles afférents à la sécurité physique et ne couvre pas ceux du domaine de la sécurité logique, tels que les contrôles d'accès aux données électroniques.

La principale méthode utilisée pour la réalisation de nos tests d'intrusion physique a été celle de l'ingénierie sociale.

L'ingénierie sociale est préconisée pour réaliser des tests d'intrusion physique lorsqu'il y a présence d'employés dans les locaux ciblés par les tests. Il s'agit d'une méthode d'escroquerie qui utilise l'art de manipuler les personnes. Elle exploite les failles procédurales et le jugement des employés de l'entité ciblée pour obtenir d'autrui un bien, un service, de l'information confidentielle, etc.

L'ingénierie sociale est fondée sur l'utilisation de la force de persuasion et l'absence de procédure appropriée afin d'exploiter la crédulité des personnes en se faisant passer, par exemple, pour un employé de la Ville. Par conséquent, les vérificateurs du BVG ont utilisé leurs connaissances, leur charisme et l'imposture pour tenter d'accéder aux lieux et aux biens de la Ville. Plus spécifiquement, nos méthodes d'ingénierie sociale se sont déroulées selon le schéma suivant :

- Une phase d'approche permettant de mettre l'employé en confiance, en se faisant passer pour un employé de la Ville (p. ex. Direction des immeubles);
- La présentation d'un motif important lié à la sécurité des personnes (p. ex. contrôle des systèmes de détection d'incendie);
- Une diversion, c'est-à-dire une phrase ou une mise en situation permettant de rassurer l'employé et d'éviter qu'il ait des soupçons.

Au moment de nos intrusions, nous avons photographié les lieux empruntés. Nous avons fait une description narrative de chacune des intrusions réalisées. Plus particulièrement, nous avons :

- noté la date et l'heure de l'intrusion;
- indiqué de façon détaillée les étapes que nous avons suivies et les approches que nous avons utilisées pour réaliser nos tests d'intrusion;
- précisé le cheminement de notre intrusion, c'est-à-dire les portes d'accès franchies, les locaux visités et les corridors empruntés;
- décrit les actifs que nous avons observés.

Avant d'appliquer notre démarche d'ingénierie sociale, nous avons effectué, pour chacun des sites visités, une reconnaissance du périmètre extérieur des lieux afin de détecter visuellement la présence d'accès non verrouillés.

L'étendue de nos tests d'intrusion physique portait sur les 31 sites et installations de la Ville et de la Société de transport de Montréal (STM) ayant été sélectionnés selon les résultats de notre analyse d'impact afférente à l'importance des actifs détenus au sein des bâtiments.

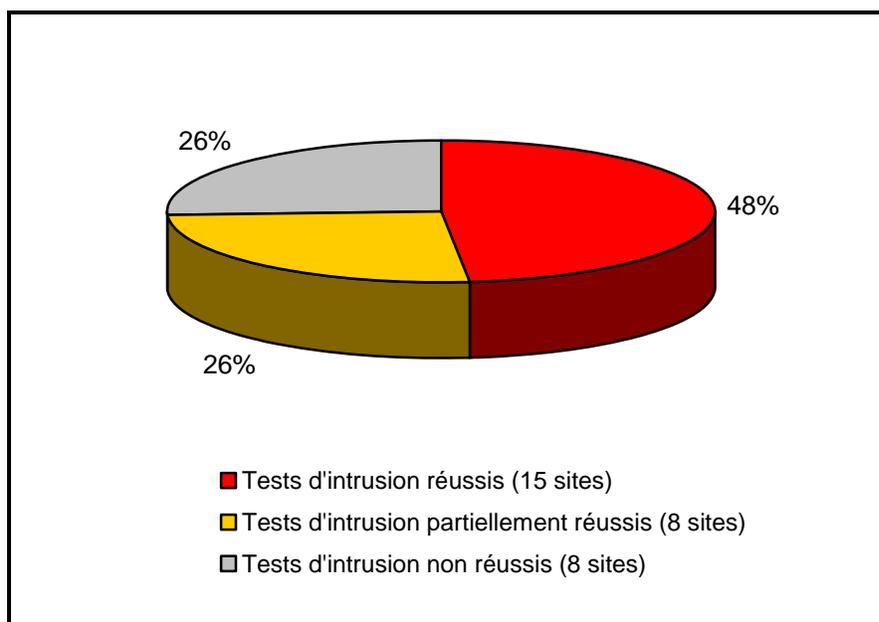
Étant donné la nature sensible de ces sites, nous préférons conserver la liste de ceux-ci confidentielle.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. CONSTATATIONS

Dans l'ensemble, nous avons réussi, en totalité ou en partie, nos tests d'intrusion physique pour 23 des 31 sites ciblés, soit **74 %** de l'ensemble des sites. Les résultats sont présentés au graphique 1.

Graphique 1 – Sommaire des résultats



**Tests d'intrusion réussis :** les tests d'intrusion physique se sont avérés concluants pour 15 des 31 sites ciblés. Nous avons réussi à accéder à plusieurs zones critiques et aux actifs de ces sites sans être interceptés ou inquiétés.

**Tests d'intrusion partiellement réussis :** les tests d'intrusion physique se sont avérés partiellement réussis pour 8 des 31 sites ciblés. Nous avons réussi à accéder à certaines zones et à certains actifs de ces sites sans être interceptés.

**Tests d'intrusion non réussis :** les tests d'intrusion physique ont été vains ou mis en échec pour 8 des 31 sites ciblés. Soit nous avons été incapables d'accéder aux sites à cause des mesures de protection mises en place, soit nous avons été rapidement interceptés et reconduits à l'extérieur du site. C'est donc dire que seulement 26 % des sites ciblés ont démontré un niveau de protection physique adéquat visant à contrer l'ingénierie sociale.

Les trois tableaux ci-dessous présentent le détail des résultats des tests d'intrusion par unités d'affaires, sites et niveaux d'impact (voir l'annexe 4.1 pour la définition des niveaux d'impact).

Précisons que, en aucun temps, tant pour les tests d'intrusion réussis ou partiellement réussis, nous n'avons pris ou consulté quelque document que ce soit appartenant à l'entité vérifiée.

**Tableau 1 – Tests d'intrusion réussis**

Niveau d'impact	Nombre d'unités d'affaires	Nombre de sites*
Majeur	3	9
Élevé	2	2
Modéré	2	4
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>15</b>

\* Une unité d'affaires peut avoir plusieurs sites.

**Tableau 2 – Tests d'intrusion partiellement réussis**

Niveau d'impact	Nombre d'unités d'affaires	Nombre de sites*
Majeur	2	2
Élevé	1	1
Modéré	5	5
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

\* Une unité d'affaires peut avoir plusieurs sites.

Tableau 3 – Tests d'intrusion non réussis

Niveau d'impact	Nombre d'unités d'affaires	Nombre de sites*
Majeur	3	6
Élevé	1	1
Modéré	1	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>8</b>

\* Une unité d'affaires peut avoir plusieurs sites.

Nous énumérons dans cette section les principales constatations relevées pour l'ensemble des unités d'affaires. Cependant, à cause de la criticité des sites pour lesquels les intrusions ont réussi ou partiellement réussi, nous avons décidé de garder confidentiels le détail et les résultats des tests d'intrusion pour chacun des sites. Un rapport de vérification spécifique a cependant été remis sous le sceau de la confidentialité aux personnes responsables de chaque unité d'affaires qui ont validé les constatations qui leur étaient spécifiques ainsi que les recommandations proposées.

**CONSTATATION**

**Pour un site disposant d'informations extrêmement sensibles, nous avons pu sans aucune contrainte circuler à l'intérieur de celui-ci. Nous aurions pu consulter ou même emporter plusieurs documents sans que personne ne s'en rende compte.**

**CONSTATATION**

**Pour plusieurs unités d'affaires ayant un niveau d'impact élevé ou majeur, entre autres sur le plan de la sécurité civile, nous avons pu accéder au bâtiment en déclinant une fausse identité et un faux motif. De plus, pour d'autres unités d'affaires, nous avons pu entrer sans avoir rencontré une personne responsable. Pour certaines de celles-ci, nous avons même été laissés à nous-mêmes, c'est-à-dire que nous pouvions, en toute liberté, circuler à l'intérieur du bâtiment sans être accompagnés. Ainsi, nous avons accédé à des salles de contrôle qui gèrent des équipements hautement critiques pour la sécurité et le bien-être des citoyens. Nous avons également pu accéder en toute impunité :**

- **à des informations confidentielles;**
- **à du matériel ou des équipements hautement critiques sur le plan de la sécurité civile ou du confort à la population;**
- **à des actifs stratégiques pour la Ville.**

**CONSTATATION**

**Plusieurs portes d'entrée principales ou secondaires permettant d'accéder à des zones critiques de certaines unités d'affaires n'étaient pas verrouillées ou surveillées. Nous avons pu aisément nous introduire dans certains sites en utilisant ces portes d'accès. À l'intérieur de plusieurs sites, nous avons ainsi pu circuler sans être interceptés par des employés, même si, dans plusieurs cas, ceux-ci remarquaient notre présence.**

**CONSTATATION**

**À l'intérieur de plusieurs sites, nous avons pu accéder à des locaux critiques qui étaient laissés sans surveillance et dont les portes étaient déverrouillées.**

Nous pouvons ainsi conclure que, pour plusieurs unités d'affaires :

- il n'y a pas de procédures appliquées :
  - pour contrôler l'identité des visiteurs,
  - pour identifier formellement avec un badge les visiteurs,
  - pour valider le motif de la visite,
  - pour accompagner en tout temps les visiteurs;
- il y a absence d'un registre des visiteurs indiquant :
  - le nom du visiteur,
  - le service ou la compagnie où travaille le visiteur,
  - la personne devant être rencontrée,
  - le motif de la visite,
  - la date et l'heure d'entrée,
  - l'heure de sortie,
  - la présence de la signature d'une personne responsable;
- la plupart des employés n'interceptent pas et ne questionnent pas les personnes non autorisées qui circulent librement dans les locaux;
- il y avait présence de caméras de surveillance dans certains endroits critiques. Toutefois, en aucun cas, un gardien de sécurité n'a remarqué notre présence et n'est venu à notre rencontre.

Ces faiblesses de sécurité physique, pour plusieurs unités d'affaires vérifiées, sont, à notre avis, extrêmement préoccupantes, car les menaces suivantes pourraient se réaliser :

- Sabotage d'équipements ayant une importance critique en matière de sécurité civile et de confort à la population;

- Vol de documents hautement sensibles pouvant avoir des conséquences sur l'intégrité et la sécurité des personnes;
- Vol d'équipements stratégiques;
- Vol d'équipements de valeur;
- Acte terroriste sur des équipements ayant une importance critique en matière de sécurité civile;
- Vol d'uniformes pour ensuite procéder à de l'usurpation d'identité.

Les conséquences de la matérialisation de ces menaces pourraient être graves, voire catastrophiques pour la sécurité des citoyens ainsi que pour le fonctionnement des activités sociales et économiques de Montréal.

### 3.2. RECOMMANDATIONS

Chaque unité d'affaires a été rencontrée afin de lui exposer les résultats de nos tests d'intrusion. Nous lui avons fait part de la démarche que nous avons utilisée, de nos constatations ainsi que des recommandations suggérées pour améliorer le niveau de protection physique des sites vérifiés qui sont sous sa responsabilité. Il faut comprendre que ces constatations sont fondées uniquement sur les résultats de nos tests d'intrusion. Un travail de vérification plus poussé sur la qualité des mécanismes d'accès et de protection physique, incluant les procédures en place, est prévu en 2011.

Parmi les recommandations suggérées, qui ne s'appliquent évidemment pas à toutes les unités d'affaires à cause de leurs particularités et leurs niveaux d'impact, nous présentons dans cette section celles qui sont les plus importantes.

**Afin d'empêcher les accès physiques non autorisés et afin d'assurer la protection adéquate des actifs et des informations entreposés au sein des différents sites des unités d'affaires, nous recommandons de :**

- **définir des procédures strictes de contrôle des visiteurs exigeant entre autres :**
  - **de vérifier systématiquement l'identité des visiteurs,**
  - **de s'assurer de la validité du motif de la visite,**
  - **de fournir un badge d'identification des visiteurs (ce badge pourrait avoir différentes couleurs selon le type de visiteur),**

- d'accompagner les visiteurs pendant toute la durée de leur visite,
- de sensibiliser le personnel quant à l'importance d'accoster et de questionner les personnes étrangères ou non familières du site;
- mettre en place un registre des visiteurs qui soit sous le contrôle d'une personne responsable. Ce registre devrait contenir les éléments suivants :
  - Nom du visiteur,
  - Service ou la compagnie où travaille le visiteur,
  - Motif de la visite,
  - Nom de la personne devant être rencontrée,
  - Présence de la signature d'une personne responsable,
  - Date et l'heure d'entrée,
  - Heure de sortie;
- contrôler et de vérifier les écrans vidéo des caméras de surveillance et de prendre les mesures nécessaires en cas de visualisation d'activités ou d'individus suspects;
- sensibiliser le personnel quant aux risques et aux menaces de l'ingénierie sociale et sur les mesures de sécurité à prendre;
- recenser les différents points d'accès de chacun des sites et de mettre en place des mesures de protection appropriées;
- contrôler l'accès physique en verrouillant adéquatement les portes d'entrée principales et secondaires.

### **3.3. PLANS D'ACTION DES UNITÉS D'AFFAIRES CONCERNÉES**

Nos recommandations ont été validées avec les unités d'affaires concernées. Elles vont nous communiquer leur plan d'action ultérieurement.

## 4. ANNEXE

### 4.1. DESCRIPTION DES NIVEAUX D'IMPACT

NIVEAUX D'IMPACT	DÉFINITIONS DES NIVEAUX D'IMPACT
Majeur	Conséquence directe sur la sécurité et la santé publique pouvant mettre en danger la sécurité des personnes. Dès qu'il y a la moindre conséquence tangible sur la sécurité civile et la santé publique, le niveau d'impact « majeur » est attribué au site ou aux installations.
Élevé	Bien qu'il y ait moins de conséquences sur la sécurité publique à cause de la présence de nombreux actifs de grande valeur et/ou d'informations hautement confidentielles et stratégiques, une intrusion nuirait de façon importante à la réputation et au fonctionnement de la Ville ou à l'activité économique de Montréal.
Modéré	À cause de la présence de certains actifs de grande valeur ou de certaines d'informations confidentielles et stratégiques, une intrusion entraverait modérément les opérations de la Ville ou nuirait à sa réputation.

Bureau du  
vérificateur  
général

## VI. Annexes





## VI.1. Annexe 1 – Extraits de la *Loi sur les cités et villes*



## VI. ANNEXES

### VI.1. ANNEXE 1 – EXTRAITS DE LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

#### IV.1. — Vérificateur général

Vérificateur général.	<b>107.1.</b> Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général. 2001, c. 25, a. 15.
Durée du mandat.	<b>107.2.</b> Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé. 2001, c. 25, a. 15.
Inhabilité.	<b>107.3.</b> Ne peut agir comme vérificateur général : 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement; 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°; 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.
Divulgateion des intérêts.	Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction. 2001, c. 25, a. 15.
Empêchement ou vacance.	<b>107.4.</b> En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit : 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer; 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2. 2001, c. 25, a. 15.
Dépenses de fonctionnement.	<b>107.5.</b> Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.
Montant du crédit.	Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par : 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$; 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;

	<p>3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;</p> <p>4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;</p> <p>5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;</p> <p>6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;</p> <p>7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.</p>
Réseau d'énergie électrique.	<p>Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5.</p>
Application des normes.	<p><b>107.6.</b> Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Personnes morales à vérifier.	<p><b>107.7.</b> Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :</p> <p>1° de la municipalité;</p> <p>2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Vérification des affaires et comptes.	<p><b>107.8.</b> La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.</p>
Politiques et objectifs.	<p>Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.</p>
Droit.	<p>Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :</p> <p>1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;</p> <p>2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6.</p>

Personne morale subventionnée.	<b>107.9.</b> Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.
Copie au vérificateur général.	Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie : 1° des états financiers annuels de cette personne morale; 2° de son rapport sur ces états; 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.
Documents et renseignements.	Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général : 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats; 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.
Vérification additionnelle.	Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire. 2001, c. 25, a. 15.
Bénéficiaire d'une aide.	<b>107.10.</b> Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.
Documents.	La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.
Renseignements.	Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. 2001, c. 25, a. 15.
Régime ou caisse de retraite.	<b>107.11.</b> Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil. 2001, c. 25, a. 15.

Enquête sur demande.	<p><b>107.12.</b> Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Rapport annuel.	<p><b>107.13.</b> Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :</p> <p>1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;</p> <p>2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;</p> <p>3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;</p> <p>4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;</p> <p>5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;</p> <p>6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;</p> <p>7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.</p>
Rapport occasionnel.	<p>Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.</p>
Copie du rapport.	<p>Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21</p>
Rapport sur les états financiers.	<p><b>107.14.</b> Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.</p>
Contenu.	<p>Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :</p> <p>1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;</p>

---

	<p>2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1). 2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22.</p>
Rapport aux personnes morales.	<b>107.15.</b> Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.
Contenu.	Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier. 2001, c. 25, a. 15.
Non contraignabilité.	<b>107.16.</b> Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.
Immunité.	Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.
Action civile prohibée.	Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.
Recours prohibés.	Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.
Annulation.	Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa. 2001, c. 25, a. 15.
Comité de vérification.	<b>107.17.</b> Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.
Comité de vérification de l'agglomération de Montréal.	Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Avis et informations du comité.	<p>Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.</p>
<i>V. — Vérificateur externe</i>	
Nomination d'un vérificateur externe.	<p><b>108.</b> Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.</p>
Information au ministre.	<p>Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.</p> <p>S. R. 1964, c. 193, a. 104; 1975, c. 66, a. 11; 1984, c. 38, a. 11; 1995, c. 34, a. 12; 1996, c. 27, a. 12; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 17; 2003, c. 19, a. 110, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.</p>
Vacance.	<p><b>108.1.</b> Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.</p> <p>1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.</p>
Devoirs.	<p><b>108.2.</b> Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la <i>Gazette officielle du Québec</i>.</p>
Rapport au conseil.	<p>Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :</p> <p>1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;</p> <p>2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la <i>Loi sur la fiscalité municipale</i> (chapitre F-2.1).</p> <p>1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 19; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2006, c. 31, a. 17; 2009, c. 26, a. 109.</p>

---

Devoirs.	<p><b>108.2.1.</b> Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° les comptes relatifs au vérificateur général;</li><li>2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la <i>Gazette officielle du Québec</i>.</li></ul>
Rapport au conseil.	<p>Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.</p> <p>2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.</p>
Rapport au trésorier.	<p><b>108.3.</b> Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.</p>
Rapport au conseil.	<p>Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.</p> <p>1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 21; 2001, c. 68, a. 8; 2010, c. 18, a. 23.</p>
Exigence du conseil.	<p><b>108.4.</b> Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.</p> <p>1984, c. 38, a. 11.</p>
Documents et renseignements.	<p><b>108.4.1.</b> Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.</p> <p>2001, c. 25, a. 22.</p>
Documents.	<p><b>108.4.2.</b> Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.</p> <p>2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.</p>
Inhabilité.	<p><b>108.5.</b> Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;</li><li>2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;</li><li>3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;</li></ul>

4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.

Pouvoirs.

**108.6.** Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

VII. — *Directeur général*

Fonctionnaire principal.

**113.** Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Gestionnaire.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.

Pouvoir de suspension.

Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.

S. R. 1964, c. 193, a. 109; 1968, c. 55, a. 5; 1983, c. 57, a. 50; 2001, c. 25, a. 27.

## VI.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2010



## VI.2. ANNEXE 2 – MEMBRES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AU 31 DÉCEMBRE 2010

<b>Vérificateur général de la Ville de Montréal et directeur</b> Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.	<b>Secrétaire de direction</b> Josiane Mauriello
<b>Vérificateurs généraux adjoints</b> Robert Duquette, CA Denis Tremblay, CGA Serge Vaillancourt, CGA	<b>Agente comptable analyste</b> France Benny
	<b>Programmeuse</b> Yolaine Levasseur
<b>Professionnels et professionnelles de la vérification</b> François Arbez, CISSP, CISM, CGEIT, CISA Martine Beauregard, CGA Régent Bilodeau, CGA Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CA, CISA Maryse Brunetta, CGA Marie Cormier, CA Julien Faucher André Gagnon, CMA, CISA* Lucie Gauthier, CGA Bernard Goyette, CGA, CMA Michelle Gravel, CA Jocelyne Laperrière, CA Éric Laviolette, CA Isabelle Léger, CA, CISA Marie-Ève Lemieux, CA, CA•EJC Chantal L'Heureux, CGA Joanne Major, CA Victor Marchand, CGA, CISA Philippe Pitre, CGA Michel Proulx, CGA Étienne Quenneville, CA, CFE Ronel Rocher, CGA André Sergerie, CA André St-Pierre, CGA*	

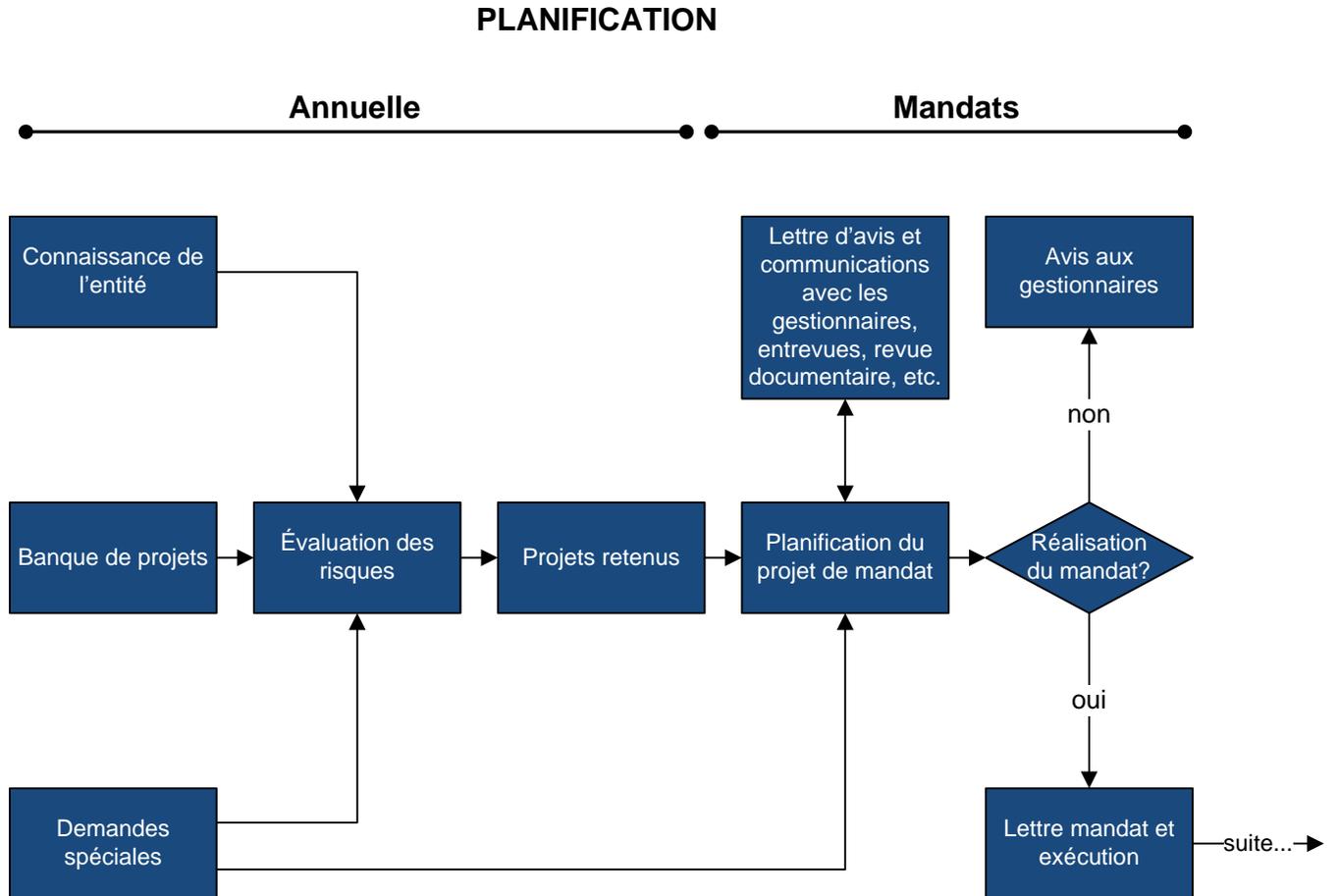
\* Libération syndicale.



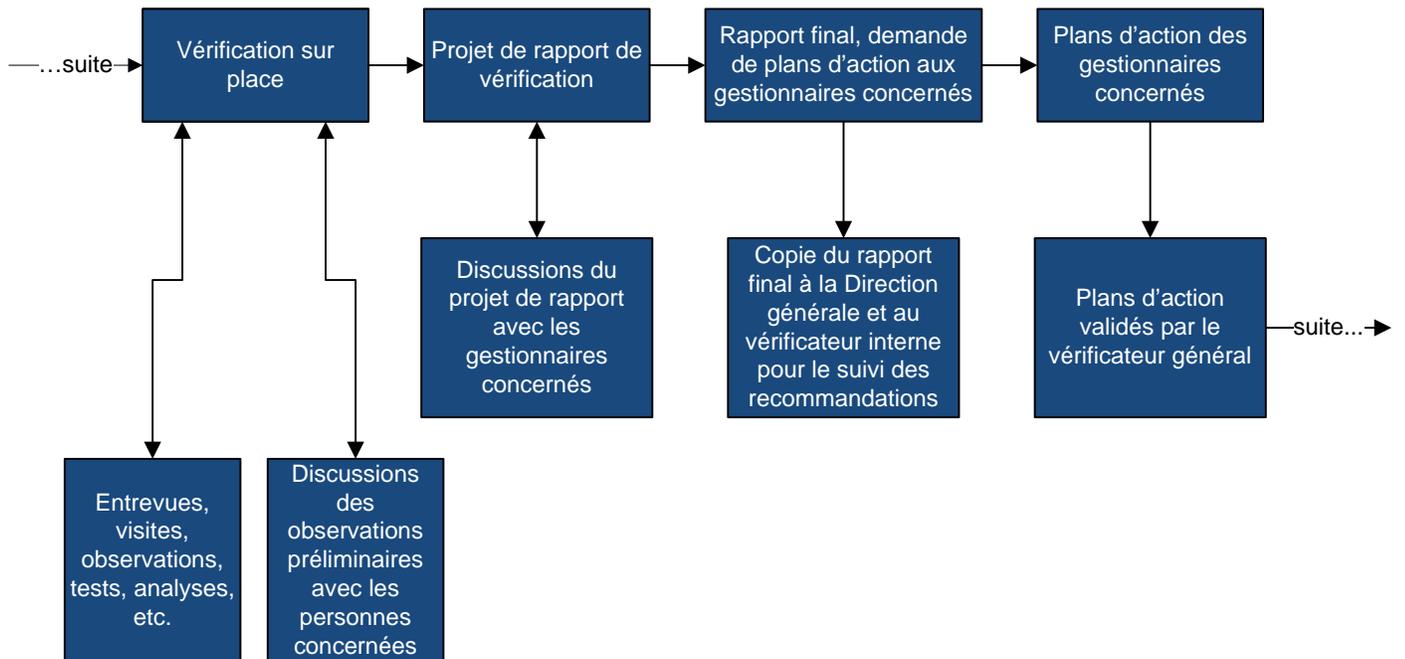
## VI.3. Annexe 3 – Diagrammes de flux d'information – Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information



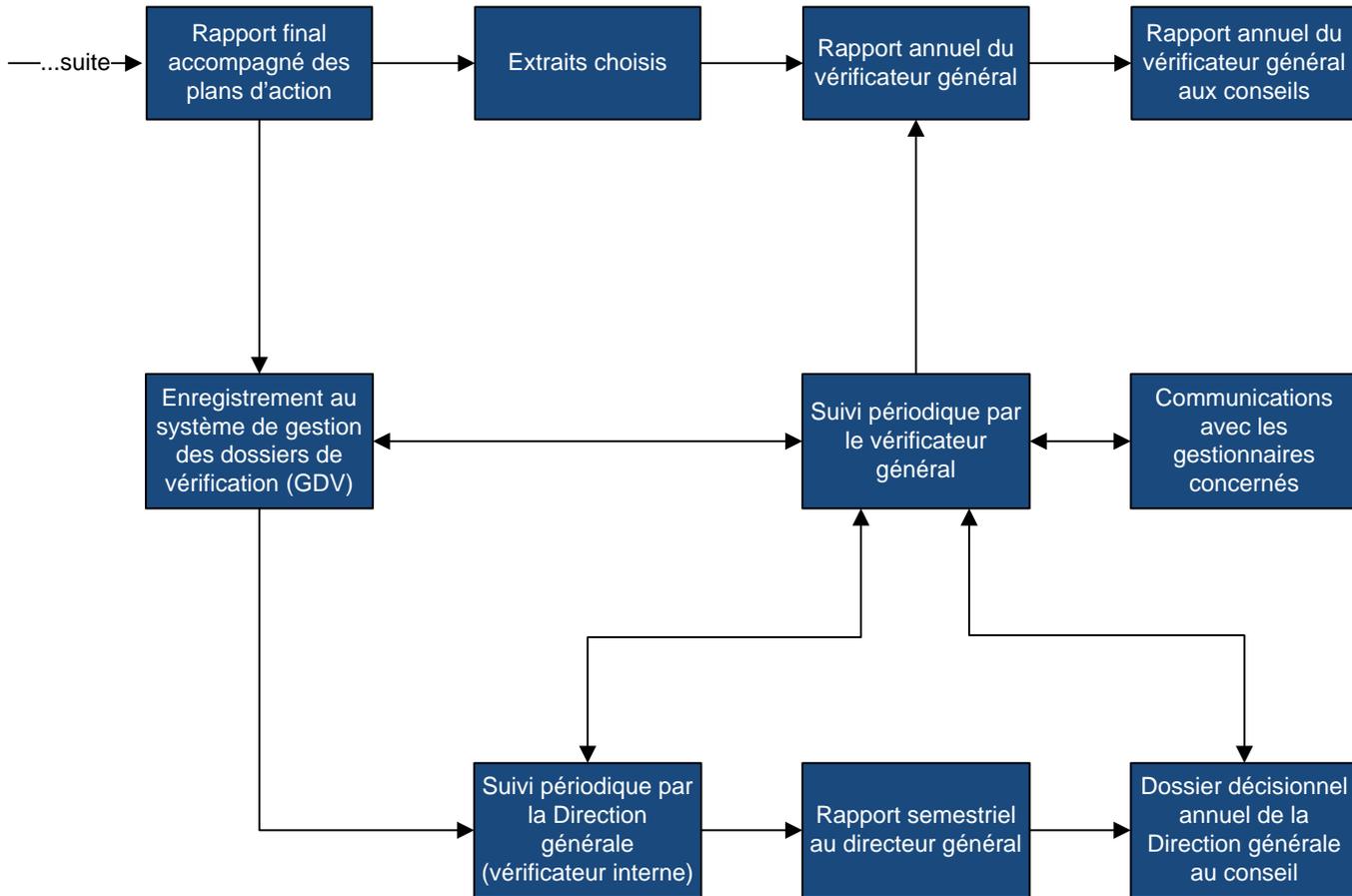
## VI.3. ANNEXE 3 – DIAGRAMMES DE FLUX D'INFORMATION – VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION



## VÉRIFICATION ET RAPPORT



### RAPPORT ANNUEL ET SUIVIS





## VI.4. Annexe 4 – Relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général



*Relevé des comptes de dépenses*

**BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

*31 décembre 2010*

## Rapport de l'auditeur indépendant

À Monsieur le Maire,  
au Président et aux Membres du comité exécutif,  
aux Membres du Conseil de la Ville de Montréal,  
aux Membres du Conseil d'agglomération de Montréal

Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons effectué l'audit des comptes relatifs au Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (les « informations financières ») pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010.

### *Responsabilité de la direction pour les informations financières*

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (« la direction ») est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public telles que décrites à la note 2 de états financiers de la Ville de Montréal, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### *Responsabilité de l'auditeur*

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons effectué notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifiions et réalisions l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comporte pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les informations financières. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les informations financières comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des informations financières afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit assortie d'une réserve.

*Fondement de l'opinion avec réserve*

Compte tenu d'une différence d'interprétation par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal relativement à la portée d'un mandat d'audit des comptes relatifs au vérificateur général conformément aux dispositions de l'Article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*, la direction nous a refusé l'accès à certaines informations probantes. En conséquence, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant le processus d'attribution de contrats qui doit respecter l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*. Ainsi, nous n'avons pu déterminer si une situation de non-conformité à cet article de la loi aurait dû faire l'objet de divulgation.

*Opinion avec réserve*

À notre avis, à l'exception des incidences éventuelles de la situation décrite dans le paragraphe sur le fondement de l'opinion avec réserve, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010, selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public, telles qu'elles sont décrites à la note 2 aux états financiers de la Ville de Montréal.

*Samson Bélati / Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l.<sup>1</sup>*

Le 31 mars 2011

---

<sup>1</sup> Comptable agréé auditeur permis n° 18190

# BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

## Relevé des comptes de dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2010 (en milliers de dollars)

	2010 <sup>(1)</sup> Budget (non audité)	2010 Réalizations	2009 Réalizations
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel			
Salaires	2 479	2 538	2 451
Avantages sociaux	831	653	634
	<b>3 310</b>	<b>3 191</b>	3 085
Services professionnels, techniques et administratifs	<b>1 483</b>	<b>1 077</b>	2 106
Autres frais d'exploitation	772	731	532
<b>Total</b>	<b>5 565</b>	<b>4 999</b>	5 723

<sup>(1)</sup> Budget approuvé, tel qu'il est modifié, présenté dans le système comptable de la Ville de Montréal pour le Bureau du vérificateur général et approuvé par le comité exécutif de la Ville de Montréal.

Ce relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal a été préparé conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes conventions comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010.