



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012



Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal

au conseil municipal et
au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Dépôt légal – 2^e trimestre 2013
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISSN : 1924-0317 (imprimé)
ISSN : 1925-6809 (en ligne)
ISBN : 978-2-7647-1188-0 (imprimé)
ISBN : 978-2-7647-1192-7 (en ligne)

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

La version électronique de ce document est diffusé sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.ville.montreal.qc.ca/verificateur.

Le 23 mai 2013

Monsieur Michael Applebaum
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 2012**

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 2012* pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 27 mai 2013, et du conseil d'agglomération, soit celle du 30 mai 2013.

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

Le vérificateur général,



Jacques Bergeron, CPA, CA, MBA, M. Sc.

Table des matières

1. Commentaires et recommandations du vérificateur général	7
2. Situation du Bureau du vérificateur général	27
2.1. État de l'effectif	29
2.2. Indicateurs de performance	33
3. Reddition de comptes de la juricomptabilité	43
4. Audit d'états financiers	51
4.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal	53
4.2. États financiers des autres organismes municipaux	57
5. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information	61
5.1. Suivi des recommandations des années antérieures	63
5.2. Aliénation des actifs	69
5.3. Délais de réalisation des travaux d'infrastructures	97
5.4. Délivrance des permis de construction et de lotissement – sols contaminés	127
5.5. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout (Service de l'eau – Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau	167
5.6. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures du réseau de voirie artérielle (Service des infrastructures, du transport et de l'environnement – Direction des infrastructures)	241
5.7. Processus d'octroi et de gestion des contrats (Société du parc Jean-Drapeau)	281
5.8. Réglementation sur la sécurité des piscines résidentielles	343
5.9. Service de premiers répondants et schéma de couverture de risques en sécurité incendie (Service de sécurité incendie de Montréal)	389
5.10. Travaux de construction réalisés en sous-traitance	441
5.11. Projet « système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie »	479
5.12. Sous-projet « gestion du temps »	499
5.13. Protection des renseignements personnels	529
5.14. Tests d'intrusion logique	549

6. Annexes	555
6.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	557
6.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2012.....	569
6.3. Annexe 3 – Diagrammes de flux d'information – vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information	573
6.4. Annexe 4 – Relevé des comptes du vérificateur général.....	579



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Commentaires et recommandations du vérificateur général

1



1. Commentaires et recommandations du vérificateur général

À l'instar des dernières années, j'inclus en introduction certains commentaires ainsi que quelques recommandations à l'intention de l'administration municipale. Je trouve opportun cette année d'aborder les sujets d'intérêt suivants :

- Gestion de la ligne éthique et Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM);
- Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau);
- Pistes de réflexion destinées à améliorer les processus de gestion de la Ville :
 - Gestion des risques,
 - Niveaux de service attendus,
 - Planification des projets d'infrastructures,
 - Programme triennal d'immobilisations (PTI),
 - Mécanismes de reddition de comptes,
 - Suivi des recommandations du vérificateur général;
- Suivi de la répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances;
- Budget du vérificateur général;
- Sécurisation du service de messagerie et du réseau informatique du Bureau du vérificateur général.

Gestion de la ligne éthique et Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM)

Le 17 octobre 2012, dans une lettre adressée aux membres du conseil municipal, je leur demandais de reconsidérer leur décision prise en décembre 2010 de transférer la responsabilité de la gestion de la ligne éthique du Bureau du vérificateur général (BVG) au Service du contrôleur général. Cette demande était justifiée par le contexte des allégations de collusion, de corruption et de malversation qui affligent la Ville de Montréal (la Ville), entre autres, depuis le début des audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Je suis toujours d'avis que cette décision permettrait de rehausser la confiance que doivent accorder le personnel de la Ville et la population envers l'appareil municipal. J'appuyais alors ma réflexion sur les principaux arguments suivants :

- Le statut particulier du vérificateur général : ce dernier est un officier du conseil municipal qui est indépendant, neutre, impartial et exempt d'attache avec l'administration. Les personnes souhaitant faire un signalement seraient ainsi plus en confiance de le transmettre au BVG;
- Le Service du contrôleur général est subordonné à l'autorité du directeur général. Ce lien peut constituer un conflit d'intérêts si des allégations pesaient sur la direction de la Ville;
- Contrairement au BVG, le Service du contrôleur général ne dispose pas d'un pouvoir de vérification et d'enquête auprès des organismes contrôlés par la Ville, tels que la Société de transport de Montréal (STM) ou la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), lesquels sont ainsi soustraits des travaux pouvant être entrepris par le Service du contrôleur général;
- Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* garantissent sans équivoque la confidentialité du contenu de tout signalement fait au BVG. Le stratagème de fraude ou de favoritisme implique très souvent la participation des gens de l'interne, mais également des gens de l'externe. L'objectif principal de la ligne éthique est justement de permettre aux employés, aux fournisseurs et aux citoyens de signaler tout acte répréhensible, et ce, en toute confidentialité;
- Contrairement aux autres villes canadiennes qui voient le nombre de leurs signalements reçus sur leur ligne éthique augmenter d'année en année, c'est plutôt le contraire qui se produit à Montréal depuis le transfert de la ligne au Service du contrôleur général. Par exemple, le nombre de signalements à Toronto est passé de 157 en 2002 (première année d'utilisation de la ligne éthique) à 822 en 2011 alors que celui d'Ottawa est passé de 48 en 2005 à 182 en 2011. Pour Montréal, en 2010 (première année d'utilisation de la ligne éthique sous la responsabilité du vérificateur général pour une période de 13 mois), mon Bureau a reçu 131 signalements, alors que seulement 33 signalements ont été reçus en 2011 (sous la gouverne du Service du contrôleur général). Par ailleurs, soulignons que dans toutes les autres villes canadiennes qui disposent d'une ligne éthique, celle-ci est sous la responsabilité de leur vérificateur général.

Recommandation

Je demeure convaincu qu'il est dans l'intérêt de la Ville de confier la responsabilité de la gestion de la ligne éthique au BVG. Par conséquent, je réitère ma demande formulée au conseil municipal le 17 octobre dernier de transférer la responsabilité de la ligne éthique au BVG.

Par ailleurs, j'ai pris connaissance de la création, le 11 janvier 2013, de l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) dont le mandat est de veiller à la protection de l'intégrité municipale de la Ville de Montréal, notamment dans le processus d'octroi de contrats. Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a été désigné pour mettre sur pied cette nouvelle escouade et en assurer la gestion. Une ligne téléphonique et un courrier électronique réservés ont été mis en fonction pour permettre aux employés de transmettre des informations à l'EPIM, en toute confidentialité.

Depuis, mon Bureau est en relation avec l'EPIM afin d'arrimer nos travaux respectifs dans une perspective d'efficience et d'efficacité.

Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau)

Les allégations soulevées aux audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) concernant des activités de collusion et de corruption à la Ville de Montréal sont troublantes. Ces allégations présenteraient l'établissement, depuis plusieurs années, d'un système articulé afin de détourner des fonds de la Ville au profit du crime organisé, de partis politiques, de fournisseurs, d'élus et d'employés. Ce système, encore sur la base des allégations présentées à la Commission Charbonneau, comprendrait des stratagèmes complexes de surfacturation, de falsification de documents et d'approbation de complaisance. Ainsi, il appert que plusieurs personnes appartenant à différents niveaux de la chaîne de commandement de la Ville pourraient être directement mêlées aux stratagèmes allégués.

Le BVG effectue, depuis plusieurs années, des travaux de vérification dans l'objectif de prévenir et de détecter des activités de collusion ou de corruption. J'aimerais exposer les grandes lignes des travaux que le BVG a réalisés depuis les 15 dernières années en matière de vérification du processus d'octroi des contrats afin de démontrer que le vérificateur général, dans les limites de ses responsabilités, a sonné l'alarme à maintes reprises. Il ne s'agit pas ici d'un exercice d'autojustification, mais plutôt d'un exposé des travaux que mon Bureau a faits dans un esprit critique concernant les risques de collusion ou de corruption, et de comprendre également le contexte particulier dans lequel les présumées collusion et corruption à la Ville se seraient implantées.

La responsabilité d'un vérificateur à l'égard de la fraude est double. Premièrement, il exerce un rôle de prévention en produisant, à la suite de ses travaux de vérification, des recommandations appropriées pour tenter de limiter les occasions de fraude. Le vérificateur a également un rôle de détection, dans les limites du possible, des actes de fraude, pour autant cependant qu'il puisse disposer d'indices révélateurs provenant des travaux de ses missions de vérification ou encore de dénonciations. Il faut comprendre que les actes de collusion et de corruption comptent parmi les types de fraudes les plus difficiles à détecter. En effet, ces actes impliquent des ententes secrètes comportant la mise à exécution de stratagèmes souvent en amont du système de contrôle interne de l'organisation. Les allégations énoncées à la Commission Charbonneau réunissent tous les ingrédients d'actes de collusion et de corruption extrêmement difficiles à détecter dans le cours d'une

mission traditionnelle de vérification. En effet, les stratagèmes vraisemblablement utilisés seraient triples :

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

Au cours des 15 dernières années, le BVG a, par le truchement de ses rapports de vérification, maintes fois influé sur les contrôles pour prévenir les actes de fraude en insistant notamment sur les points suivants :

- La séparation des tâches entre les intervenants clés;
- La documentation des écarts entre les estimations de coût et la plus basse soumission;
- Le niveau de soin requis par la Ville pour produire des estimations les plus justes possible et le maintien de la confidentialité de celles-ci;
- Un contrôle sporadique de la surveillance des travaux confiée à des firmes externes afin de s'assurer que la Ville ne paie que pour des travaux réellement exécutés;
- Le suivi de la réalisation des travaux et le contrôle des travaux contingents (communément appelés « les extras »);
- La comparaison des coûts pour des travaux comparables, soit par rapport aux années antérieures, soit par rapport à des travaux similaires exécutés par d'autres arrondissements;
- La production d'une information pertinente pour les instances pour une prise de décisions éclairée.

Dès 1997, le vérificateur général avait soulevé que le marché montréalais était partagé entre un nombre limité de fournisseurs (deux rapports annuels [1997 et 2001] font état de cette problématique). De plus, en 2009, j'ai constaté qu'il y avait une répartition troublante des firmes de construction au sein de certains arrondissements.

Mon Bureau a également pris connaissance, à l'époque, d'un rapport émis par le vérificateur interne de la Ville en novembre 2006, qui a été déposé depuis à la Commission Charbonneau. Ce rapport concluait que la Ville n'opérait pas dans un environnement pleinement concurrentiel et suggérait des recommandations pertinentes pour atténuer les risques de fraude. Soulignons toutefois que les conclusions de ce rapport ne mettaient pas en lumière la découverte de quelconque acte de collusion ou de corruption. D'ailleurs, ledit rapport mentionne ce qui suit : « *Il est important de remarquer que nos observations se sont fondées sur les résultats de tests exécutés sur un certain nombre de projets examinés.* »

Par conséquent, ils n'auraient pas nécessairement permis la détection de fraude ou tout autre acte illégal si jamais ils existaient. »

Par ailleurs, mon Bureau souscrivait à l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport de vérification interne de 2006. Elles constituaient, à mon avis, des mesures pertinentes pour prévenir les actes de fraude dans l'octroi des contrats. Ces recommandations ont été acceptées par la Ville, et des plans d'action ont été émis et assignés à des personnes en autorité à la Ville. Mon Bureau a examiné ces plans d'action entérinés par les dirigeants de la Ville pour mettre en place les actions proposées.

En 2007, mon prédécesseur précisait qu'il était illusoire de penser qu'un vérificateur général puisse détecter tous les actes frauduleux et recommandait à la Ville la mise en place d'une ligne éthique pour recevoir en toute confidentialité des signalements sur des actes répréhensibles pouvant être liés à des actes de fraude ou de gaspillage. Cette ligne, comme on le sait, a été mise en place à la fin de 2009 par le BVG, mais elle lui a été retirée en décembre 2010.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, les stratagèmes vraisemblablement utilisés par les auteurs de la collusion et de la corruption cités au cours des audiences de la Commission Charbonneau semblent, selon les informations véhiculées, être hautement complexes, soigneusement planifiés et habilement orchestrés, ce qui les rendait presque indétectables dans une mission traditionnelle de vérification, et ce, même pour un vérificateur des plus chevronnés.

Il faut également rappeler que la portée du travail de mon Bureau et des conclusions qui en découlent est limitée par quatre facteurs majeurs :

- Le vérificateur général n'a pas les pouvoirs d'enquête des autorités policières;
- Contrairement à la Commission Charbonneau, qui a le pouvoir de contraindre des personnes appartenant à des organisations diverses à venir témoigner à sa tribune, le pouvoir du vérificateur général de la Ville se limite à exiger de tout employé de la Ville de lui fournir les informations nécessaires à son travail de vérification. Il n'a pas légalement l'autorité nécessaire pour exiger des informations auprès d'élus ou de tiers ainsi que de contraindre les personnes interrogées à s'expliquer;
- Une limite inhérente au contrôle interne dans une organisation est la présence de collusion ou de corruption. Dans la mesure où des personnes décident de comploter pour commettre des actes de collusion ou de corruption, il devient difficile, voire très difficile, pour un vérificateur de détecter les stratagèmes mis en œuvre à cette fin;
- Les ressources financières allouées au vérificateur général sont limitées et fixées par la loi.

Le mandat du vérificateur général est vaste et comporte, outre la vérification de la conformité réglementaire, la certification des états financiers de la Ville et des organismes sous son contrôle ainsi que la vérification d'optimisation des ressources des différents domaines tels : la prestation des différents services aux citoyens, la pérennité des infrastructures, les technologies de l'information, la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

En conclusion, je suis convaincu que la vérification indépendante des comptes et affaires de la Ville, telle qu'elle est pratiquée par son vérificateur général, demeure un moyen important pour s'assurer de la saine gestion des deniers publics. Cependant, en raison des contraintes évoquées précédemment, il serait illusoire d'espérer que le vérificateur général puisse détecter tous les actes de fraude pouvant survenir dans une grande ville comme Montréal. Je n'ai ni les pouvoirs, ni les ressources d'une commission d'enquête ou des autorités policières. De plus, la détection de cas de fraude provient généralement de dénonciations par des personnes témoins de ces actes. À cette fin, mon équipe de juricomptabilité donne toujours suite aux dénonciations reçues et, le cas échéant, effectue le travail d'enquête requis. Lorsque nécessaire, le dossier est transmis aux autorités policières (voir le chapitre 3 du présent rapport pour plus de détails). Également, à la lumière des révélations de la Commission Charbonneau, mon Bureau a effectué certaines modifications dans ses procédés de vérification afin de cibler davantage des indices permettant de détecter la perpétration de tels actes.

Pistes de réflexion destinées à améliorer les processus de gestion de la Ville

Je tiens à souligner dans la présente section certaines constatations faites par mon Bureau qui sont destinées à resserrer et à améliorer la gestion de la Ville. Ces constatations méritent, à mon avis, une prise de position de la Ville et des actions concrètes de la part de l'administration municipale.

Gestion des risques

La Ville a élaboré, il y a quelques années, une grille de gestion des risques qui mettait en lumière les différents risques pouvant compromettre ses activités. Il y aurait lieu que l'administration municipale encourage la conception d'une nouvelle grille de gestion des risques qui tiendrait compte de nouveaux paramètres et de certains secteurs névralgiques (p. ex. les permis, les honoraires professionnels, les contrats), lesquels seraient davantage exposés à des malversations.

Recommandation

Je recommande au conseil municipal de s'assurer que la Ville se dote d'une nouvelle grille de gestion des risques qui déterminera les secteurs névralgiques ainsi que les activités davantage exposées à la malversation afin d'en permettre une surveillance accrue et de renforcer ses contrôles internes pour prévenir des pertes financières.

Niveaux de service attendus

Les vérifications effectuées par mon Bureau m'ont permis de constater que les instances de la Ville n'ont pas statué sur les niveaux de service désirés (état souhaité) en matière de bâtiments ou d'infrastructures, que ce soit pour le réseau routier, les ponts et tunnels ou les réseaux d'eau. Ces niveaux de service attendus sont d'une importance capitale car ils définissent les paramètres des niveaux d'investissement correspondants. Ils s'appuient sur la connaissance de l'état actuel des catégories d'infrastructures et de bâtiments et dépendent évidemment des choix que les instances doivent faire en matière de fiabilité et de sécurité. En l'absence d'engagements clairs sur les niveaux de service retenus par la Ville, compte tenu des contraintes budgétaires et des ressources disponibles, le déficit en matière d'investissement ne va aller qu'en augmentant et la dégradation des infrastructures et des bâtiments va se poursuivre.

Recommandation

Compte tenu de l'état actuel des différentes catégories d'actifs, aussi bien pour les bâtiments de la Ville, le réseau routier, les ponts et tunnels que les réseaux d'eau, je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires pour que :

- des niveaux de service soient établis pour ces infrastructures et ces bâtiments;
- ces niveaux de service soient présentés et approuvés par les instances;
- les niveaux d'investissement correspondant aux niveaux de service approuvés soient alloués sur un horizon à long terme;
- la Ville se dote d'un mode de financement réaliste pour permettre la réalisation des interventions jugées nécessaires.

Planification des projets d'infrastructures

Les projets d'infrastructures sont des projets complexes qui doivent être planifiés sur un horizon pluriannuel pour pouvoir couvrir adéquatement l'ensemble des travaux urgents ou prioritaires. Cette planification permet également de disposer d'une vue globale de ce qui doit être réalisé au cours des prochaines années. Or, les vérifications effectuées par mon Bureau m'ont permis de constater que le processus de planification actuel est annuel, puisque les enveloppes du PTI sont incertaines d'une année à l'autre, ce qui entraîne une difficulté à réaliser certains projets.

Recommandation

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires pour que la planification des projets d'infrastructures soit effectuée sur un horizon pluriannuel afin de faciliter leur réalisation et de permettre ainsi de donner la priorité à des interventions à plus long terme.

Programme triennal d'immobilisations (PTI)

Le PTI permet de déterminer l'enveloppe budgétaire disponible pour les différents projets d'immobilisations prioritaires. La connaissance du contenu du PTI est nécessaire pour les différents services et les arrondissements de la Ville afin qu'ils puissent planifier et coordonner les projets sous leur responsabilité. Or, j'ai relevé des enjeux importants qui méritent d'être pris en compte par l'administration.

Premièrement, je constate que le PTI n'est pas approuvé au moment approprié afin que les unités d'affaires (services et arrondissements) puissent effectivement connaître en temps opportun les enveloppes budgétaires qui leur seront allouées et ainsi planifier les projets en

conséquence. Les unités d'affaires sont ainsi prises de court et ne peuvent démarrer à temps les projets nécessaires et profiter de coûts plus bas que pourraient leur accorder les différents entrepreneurs. Par les années passées, les instances approuvaient le PTI en décembre, alors que, pour 2013, le PTI a été approuvé en septembre 2012, ce qui constitue une amélioration. Néanmoins, cette étape du processus est encore effectuée trop tardivement pour permettre aux unités d'affaires de réaliser leurs projets aux meilleurs coûts.

Recommandation

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires afin que l'adoption du PTI soit devancée de manière à permettre aux unités d'affaires de planifier leurs projets au moment opportun.

Deuxièmement, l'administration municipale ne s'assure pas de la capacité des unités d'affaires à réaliser les travaux qui leur sont demandés. Les unités d'affaires disposent de ressources limitées, qu'elles soient financières ou humaines. Le fait de ne pas prendre en compte ces limites dans l'établissement du PTI revient presque pour l'administration à énoncer essentiellement des vœux pieux. En effet, les vérifications effectuées par mon Bureau ont montré :

- que l'enveloppe allouée aux unités d'affaires n'est pas entièrement dépensée;
- qu'un nombre important de projets planifiés ne sont pas réalisés dans l'année au cours de laquelle ils sont prévus. Ainsi, plusieurs projets initialement planifiés pour une année sont reportés aux années subséquentes, ce qui accroît de façon importante le taux de réalisation, accentuant substantiellement la dégradation de l'état des infrastructures.

Recommandation

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires pour que les unités d'affaires aient les ressources requises pour réaliser les projets prévus au PTI.

Mécanismes de reddition de comptes

Les vérifications effectuées par mon Bureau m'ont permis de constater que l'administration municipale ne reçoit pas toujours des unités d'affaires toute l'information pertinente à une prise de décisions éclairée et à l'exercice de ses responsabilités de gouverner. Par exemple, en matière d'infrastructures et de bâtiments, l'administration municipale ne reçoit pas périodiquement une reddition de comptes sur l'état des actifs, compte tenu des niveaux d'investissement alloués. L'administration municipale devrait exprimer clairement à

l'ensemble des unités d'affaires ses besoins en matière de reddition de comptes. Cet exercice permettrait d'établir les sujets prioritaires ou stratégiques à l'égard desquels elle désire qu'on lui rende compte périodiquement.

Recommandation

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires pour que les secteurs prioritaires ou stratégiques devant faire l'objet d'une reddition de comptes périodique soient communiqués clairement aux unités d'affaires, afin que l'administration municipale obtienne une information complète pour une prise de décisions éclairée et pour s'acquitter ainsi de ses responsabilités de gouverner.

Suivi des recommandations du vérificateur général

J'ai constaté en 2012 un certain relâchement de la part de l'administration municipale quant à la mise en place de mes recommandations émises dans le rapport annuel se terminant le 31 décembre 2011. En effet, seulement 35 % des recommandations formulées en 2011 avaient le statut « fait » au moment de mettre sous presse le présent rapport, en comparaison à 69 % pour celles formulées en 2010 à la même période l'an passé.

Recommandation

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires afin qu'un suivi plus rigoureux des recommandations formulées par le vérificateur général soit effectué par les unités d'affaires.

Suivi de la répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances

Des travaux de vérification effectués en 2009, dans le cadre de la production de mon rapport annuel, m'avaient amené à m'interroger sur la répartition des contrats octroyés à des entrepreneurs concernant la réalisation de projets de développement, de réhabilitation et de remplacement d'installations et d'infrastructures. J'avais alors établi un groupe de 21 firmes s'étant vu attribuer une proportion importante des contrats octroyés au cours des années 2006 à 2009 par les conseils d'arrondissement, le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération. Plus particulièrement, j'avais alors examiné la distribution des contrats octroyés par chacun des conseils d'arrondissement à ce groupe de 21 firmes. Pour cette période, les résultats de cet examen m'avaient permis d'observer que certains arrondissements octroyaient une forte proportion de leurs contrats aux mêmes entrepreneurs parmi les 21 firmes ciblées.

Depuis 2009, l'administration municipale a déployé plusieurs mesures afin de resserrer les règles d'adjudication de contrats. En même temps, en vue d'un objectif similaire, de nouvelles dispositions législatives sont entrées en vigueur.

Tel que je le mentionne dans mon rapport annuel de 2009, je m'étais engagé à effectuer un suivi au cours de l'exercice 2011. Ce suivi a été réalisé et a été présenté dans le rapport annuel de 2011. Il consistait à examiner si la tendance remarquée en 2009 était toujours visible en 2011. J'avais exclu les données de 2010 de mon examen puisque la mise en place de plusieurs des mesures instaurées par l'administration municipale de même que l'entrée en vigueur de certaines des dispositions législatives ont eu lieu au cours de l'année 2010. Les résultats de ce suivi concernant l'année 2011 m'ont permis d'observer une tendance vers une meilleure distribution des contrats attribués aux 21 firmes, me permettant ainsi de croire que les mesures mises de l'avant par l'administration municipale et le législateur provincial portaient leurs fruits. Néanmoins, je m'étais proposé de poursuivre mon examen pour les années 2012, 2013 et 2014 afin de pouvoir en mesurer les bienfaits avec plus d'assurance.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, de nouvelles mesures administratives et législatives sont entrées en vigueur, dont certaines ont été mises en place à la suite des révélations entendues à la Commission Charbonneau qui a débuté le 22 mai 2012. En voici quelques-unes :

- L'obligation pour tout entrepreneur qui souhaite conclure un contrat de construction de 25 000 \$ ou plus avec un organisme municipal d'obtenir une attestation de Revenu Québec, en vertu du *Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux*¹, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. L'attestation doit confirmer que l'entreprise a produit les déclarations exigées en vertu des lois fiscales et n'a pas de comptes en souffrance à l'égard du ministre du Revenu du Québec.
- La création du Registre des entreprises non admissibles (RENA), en application depuis le 1^{er} juin 2012. Le RENA fait partie des mesures adoptées par le législateur provincial pour s'assurer de la probité des entreprises voulant faire affaire avec l'État. Le RENA consigne le nom des entreprises ayant commis une infraction en vertu d'un jugement relatif à une loi ou à un règlement visé par la *Loi sur les contrats des organismes publics*², notamment le Code criminel, et la *Loi de l'impôt sur le revenu*³. Ainsi, les entreprises inscrites au RENA ne peuvent se voir accorder un contrat public ou un sous-contrat public ou encore poursuivre un tel contrat en cours d'exécution, et ce, pour une période maximale de cinq ans.
- La suspension de l'octroi de contrats relatifs à des travaux d'infrastructures décrétée par le comité exécutif de la Ville depuis le 3 octobre 2012. Cette décision du comité exécutif a notamment été motivée par l'intérêt du nouveau gouvernement provincial de modifier rapidement les paramètres de la *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*⁴. À cet égard, mon examen de l'ensemble des résolutions du comité exécutif, du conseil municipal et du conseil d'agglomération depuis cette date jusqu'au 31 mars 2013 m'a permis de constater qu'aucun contrat relatif à des travaux d'infrastructures n'a été octroyé dans cet intervalle.
- L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*⁵, sanctionnée le 7 décembre 2012, laquelle exige que les entreprises désirant contracter avec un organisme public ou une municipalité aient obtenu, au préalable, une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) avant de conclure des contrats publics, et ce, afin de préserver, entre autres, la transparence dans les processus contractuels, le traitement intègre et équitable des concurrents, et la possibilité pour les concurrents

¹ *Gazette officielle du Québec. Partie 2*, vol. 143, n° 35, 31 août 2011, p. 3899-3901.

² LRQ, chapitre C-65.1.

³ LRC, 1985, chapitre 1 (5^e supp.).

⁴ LQ, 2011, chapitre 35.

⁵ LQ, 2012, chapitre 25.

qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics. Les contrats assujettis à cette loi sont les contrats et les sous-contrats de construction, de services et de partenariats public-privé réalisés dans le cadre d'un projet d'infrastructures d'une valeur égale ou supérieure à 40 M\$ ainsi que certains contrats de la Ville de Montréal, tels que déterminés par les décrets du gouvernement. À ce jour, trois décrets concernant 25 soumissions chacun sont entrés en vigueur les 15 janvier, 13 février et 20 mars 2013. Ce sont des appels d'offres que la Ville souhaite poursuivre ou lancer et qui comportent un montant de dépense inférieur à 40 M\$.

- Une modification à la politique de gestion contractuelle, le 17 décembre 2012, ayant pour effet d'exclure de tout appel d'offres, pour une période de cinq ans, les entreprises ayant admis avoir pris part à de la collusion, à des manœuvres frauduleuses ou à d'autres actes de même nature. Auparavant, elles devaient avoir été tenues responsables par une décision finale d'un tribunal pour faire l'objet de telles sanctions. Cette modification touche les appels d'offres lancés après cette date.
- L'annonce, le 11 janvier 2013, par l'administration municipale, de la création de l'EPIM, relevant du SPVM. Cette escouade aura pour mandat d'assurer la protection de l'intégrité administrative de la Ville de Montréal en traitant toute information obtenue, principalement de nature criminelle, notamment dans le cadre des processus d'octroi de contrats. Elle verra aussi à instaurer des mécanismes de prévention et de détection des stratagèmes et des failles qui entachent les processus d'attribution des contrats. Ce mandat doit s'étendre à tous les services municipaux.
- La création, le 24 janvier 2013, du comité-conseil sur l'octroi des contrats municipaux par la Ville de Montréal, présidé par M. Jacques Léonard. Le 8 mai 2013, le *Rapport du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal* a été déposé au maire. Ce rapport recommande notamment des mesures pour revoir les règles d'adjudication des contrats et leur gestion, et s'assurer de l'efficacité des contrôles internes et externes ainsi que du respect des normes éthiques.

Dans les circonstances, compte tenu de l'application récente de ces nouvelles mesures administratives et législatives, je suis d'avis qu'il serait peu utile de refaire l'exercice du suivi des contrats obtenus par les 21 firmes originalement ciblées.

Budget du vérificateur général

Dans mes trois derniers rapports, j'ai fait état du problème concernant le calcul des crédits accordés au vérificateur général en vertu de la *Loi sur les cités et villes*. En effet, j'ai mentionné le fait que calculer mes crédits sur la base du budget de fonctionnement de la Ville ne me permettait pas d'accomplir pleinement mes responsabilités légales qui s'étendent à la vérification des comptes et affaires de la Ville, mais également à des organismes contrôlés par la Ville ou qui entrent dans son périmètre comptable. La situation était encore plus problématique en 2012, car je devais assumer les frais de certification de plusieurs organismes qui faisaient dorénavant partie du périmètre comptable de la Ville depuis le 1^{er} janvier 2011.

Le dossier a passablement évolué en 2012. En effet, la Commission permanente sur les finances et l'administration (la Commission) a entendu partiellement mes doléances. Dans son rapport déposé au conseil municipal le 20 août 2012 et intitulé *Rapport d'étude publique et recommandations sur le Rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal – Exercice 2011*, la Commission présentait plusieurs recommandations dont trois étaient liées au budget de fonctionnement du vérificateur général. Ces recommandations sont présentées à la page 12 de ce rapport. Elles concernent essentiellement deux aspects :

- Les honoraires de vérification des organismes qui payaient déjà les honoraires pour la certification de leurs états financiers à des firmes externes en 2011 et pour lesquels mon Bureau devait en 2012 assumer les efforts de certification. Ces organismes étaient les suivants :
 - Bixi Toronto Inc.;
 - Centres locaux de développement (CLD);
 - Fiducie du Technoparc Montréal;
 - Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM);
 - Société de jalonnement dynamique de Montréal;
 - Société de vélo en libre-service;
 - Société en commandite Stationnement de Montréal;
 - Technoparc Montréal.

Pour ces organismes, la Commission a formulé la recommandation R-3 qui se lit comme suit :

[La Commission recommande] que les organismes énumérés poursuivent le paiement des honoraires de vérification à même leur budget de fonctionnement.

J'ai estimé que ces honoraires représentaient 350 000 \$, en excluant les CLD.

- Les coûts de certification assumés par mon Bureau pour les états financiers des organismes municipaux déjà sous ma responsabilité avant le changement de la *Loi sur les cités et villes* au 1^{er} janvier 2011. Ces organismes sont les suivants :
 - Anjou 80;
 - Conseil des arts de Montréal;
 - Conseil interculturel de Montréal;
 - Corporation d'habitation Jeanne-Mance;
 - Office de consultation publique de Montréal;
 - Société de gestion Marie-Victorin;
 - Société de gestion du port de plaisance de Lachine⁶;
 - Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM);
 - Société du parc Jean-Drapeau.

Pour ces organismes, la Commission a formulé la recommandation R-4 suivante :

[La Commission recommande] que les organismes paramunicipaux, notamment la Société d'habitation [et de développement] de Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau et la Commission des services électriques de Montréal qui font partie du périmètre comptable de la Ville, assument en totalité les coûts de vérification et les honoraires à même leur budget de fonctionnement.

Après analyse, j'ai exclu la Commission des services électriques de Montréal de la liste des organismes visés par cette recommandation. J'ai ainsi estimé que le coût total pour la certification financière de ces organismes en 2012 était de 260 100 \$.

La Commission a finalement formulé la recommandation R-5 qui se lit comme suit :

[La Commission recommande] que, dans l'éventualité où les recommandations R-3 et R-4 ne seraient pas applicables, le Service des finances évalue et envisage la possibilité de retirer du budget des

⁶ Nouvelle appellation depuis le 15 août 2012. Auparavant la Société de gestion NauBerges de Lachine.

organismes en question les sommes nécessaires pour payer les honoraires du vérificateur général afin de les verser au budget du Bureau du vérificateur général.

J'ai effectué au mois de septembre 2012 des représentations auprès du directeur principal et trésorier de la Ville pour m'enquérir des suites à donner à ces recommandations. J'ai effectivement reçu des crédits de 610 100 \$ qui ont été ajoutés à mon budget, pour l'exercice 2013, lequel a été approuvé par le conseil municipal dans le cadre de l'adoption du budget de la Ville. Ces crédits sont fort utiles pour pouvoir m'acquitter adéquatement de mon mandat. Le directeur principal et trésorier m'a confirmé que le versement de ces crédits serait récurrent.

Il est important de comprendre que la somme additionnelle qui m'est accordée ne couvre que les frais et les coûts pour la certification des états financiers des organismes sous le contrôle de la Ville, mais ne couvre pas les deux autres volets du mandat du vérificateur général pour ces organismes, soit la vérification de l'optimisation des ressources et la vérification de la conformité réglementaire, d'où ma recommandation de 2009 de calculer les crédits du vérificateur général sur le budget consolidé plutôt que sur le budget de fonctionnement de la Ville. Mais je me réjouis néanmoins des progrès accomplis ainsi que de l'écoute de la Commission et du conseil municipal.

Sécurisation du service de messagerie et du réseau informatique du Bureau du vérificateur général

Au cours de l'année 2012, mon Bureau a réalisé deux projets majeurs afin de sécuriser davantage ses communications et ses informations.

Le premier projet a consisté à migrer l'ensemble des boîtes de courriel du BVG du système de messagerie Lotus Notes vers le système de messagerie Google Apps, créant ainsi son propre nom de domaine (bvgmtl.ca). À cette fin, mon Bureau a retenu les services d'une firme spécialisée pour l'assister dans ce processus de migration. Les mesures de sécurité offertes par Google ont été analysées en profondeur et ont été jugées adéquates pour répondre aux besoins de mon Bureau.

Le deuxième projet a consisté à implanter un nouveau domaine protégé et extérieur à celui de la Ville afin de pouvoir assumer pleinement le contrôle de l'infrastructure du réseau et du serveur de mon Bureau. Toutefois, un lien avec le réseau interne de la Ville a été préservé, mais celui-ci est maintenant contrôlé par le BVG. Le réseau de mon Bureau est maintenant protégé par un pare-feu sous son contrôle.

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Situation du Bureau du vérificateur général

2



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

État de l'effectif

2.1



2. Situation du Bureau du vérificateur général

2.1. État de l'effectif

Nous avons été témoins, au fil des ans, d'une érosion constante fort préoccupante de notre effectif 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 de l'effectif
au 31 décembre des années 2002 à 2012**

Année	Nombre total d'employés ^a
2002	41
2003	36
2004	38
2005	37
2006	35
2007	33
2008	28
2009	26
2010	30
2011	33
2012	30

^a L'effectif exclut deux professionnels de la vérification libérés à temps plein en raison d'activités syndicales pour les années 2008 à 2010 et un professionnel pour l'année 2011.

L'attraction et la fidélisation de ressources compétentes et expérimentées au sein de notre Bureau demeurent un défi de tous les instants, malgré les mesures qui ont été prises pour tenter de remédier à cette problématique.

Au moment de mettre sous presse le présent rapport, l'effectif de notre Bureau était de 29 ressources étant donné le départ à la retraite de l'un de nos employés clés. Ainsi, nous comptons actuellement cinq postes vacants, soit quatre postes de vérificateurs principaux – deux en vérification d'optimisation des ressources, un en vérification des technologies de

l'information et un en certification des états financiers – ainsi qu'un poste de conseiller en certification des états financiers.

Ces postes vacants, qui représentent 15 % de notre effectif, ont inévitablement des répercussions sur notre capacité à nous acquitter de nos obligations. D'ailleurs, nous n'avons eu d'autre choix que de recourir davantage aux services de cabinets externes pour honorer nos obligations au chapitre de la certification des états financiers.

Force est de constater que nous devons redoubler d'ardeur pour résoudre cette épineuse question d'attraction et de fidélisation de nos ressources humaines.

Indicateurs de performance



2.2. Indicateurs de performance

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

Nous poursuivons la présentation d'indicateurs qui nous paraissent les plus pertinents afin de permettre au lecteur de se faire une opinion sur la performance du Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville de Montréal.

Les indicateurs présentés sont :

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

Nombre de rapports produits

Le tableau 1 détaille le nombre de rapports produits au cours des dernières années pour l'audit des états financiers ainsi que pour la vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information (TI).

Tableau 1 – Nombre de rapports produits de 2008 à 2012

Rapport annuel de référence	Audit d'états financiers			Vérification d'optimisation des ressources et des TI
	Année financière courante	Années financières précédentes	Total	
2008	12	5	17	8
2009	11	2	13	7
2010	13	3	16	9
2011	9	1	10	12
2012	21	15	36	13

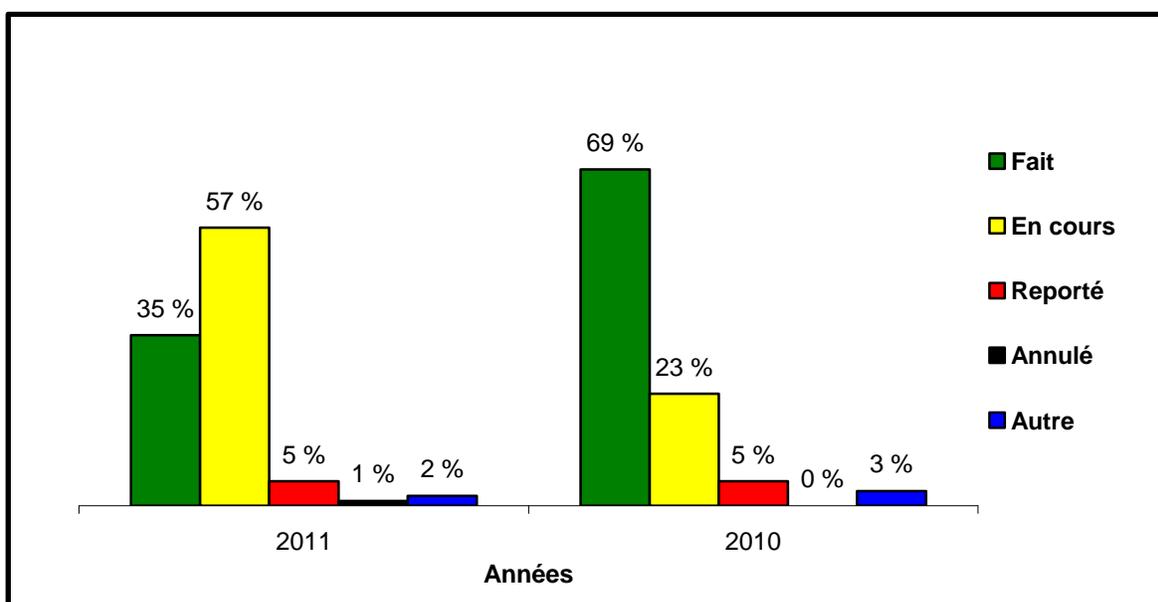
La forte augmentation du nombre de rapports d'audit pour l'année 2012 s'explique essentiellement par deux facteurs. Premièrement, la nomination tardive par les instances des coauditeurs pour la certification des états financiers de la Ville de Montréal et de la Société de transport de Montréal, pour l'exercice 2011, a fait en sorte de reporter l'émission

des rapports de l'auditeur indépendant au cours de la période couverte par le présent rapport annuel. Deuxièmement, l'amendement apporté à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes*, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, a eu pour conséquence d'ajouter aux responsabilités du vérificateur général la vérification des comptes et affaires de toute personne morale définie dans le périmètre comptable des états financiers de la municipalité.

Taux d'application des recommandations

Cet indicateur est particulièrement important, car il permet d'apprécier dans quelle mesure l'administration applique promptement les mesures appropriées pour résoudre les problèmes sous-jacents à nos recommandations. Soulignons que les données présentées dans la figure 1 illustrent, pour chacune des années au cours desquelles les recommandations ont été formulées, le taux d'application au terme de nos travaux de suivi dans l'année qui suit leur publication.

Figure 1 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification d'optimisation des ressources et des TI, par statut



L'indicateur témoigne d'un relâchement de la part des unités d'affaires à mettre à exécution nos recommandations. En effet, nous notons une baisse significative de la proportion des recommandations « faites » parmi celles publiées dans notre rapport annuel de 2011 en comparaison à celles publiées dans notre rapport annuel de 2010.

Utilisation du temps

Les figures 2 et 3 présentent la répartition des heures totales et celle des heures imputables des membres de notre Bureau pour les cinq dernières années.

Figure 2 – Répartition des heures totales

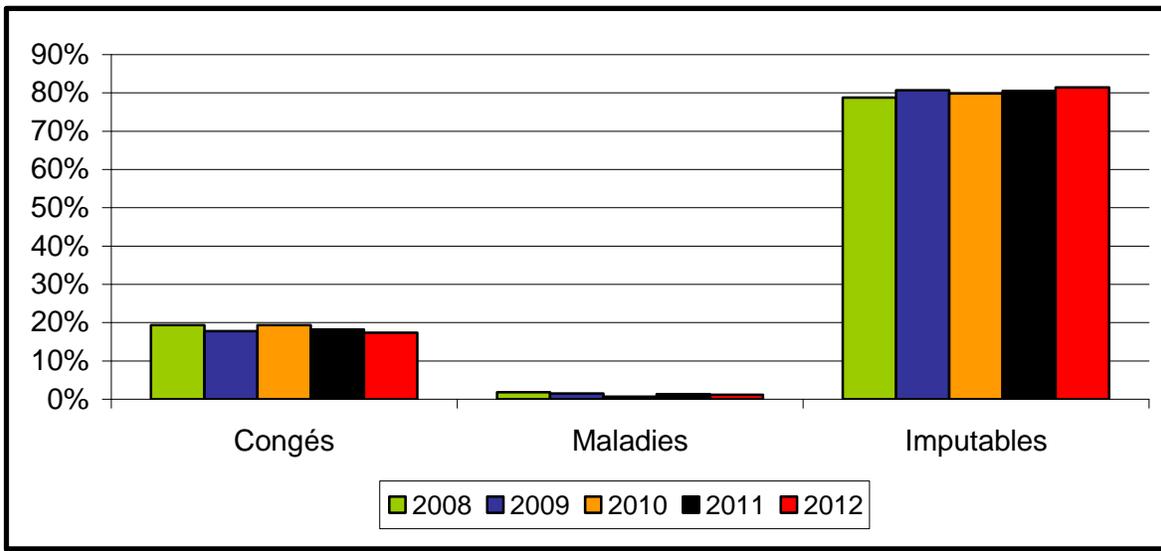
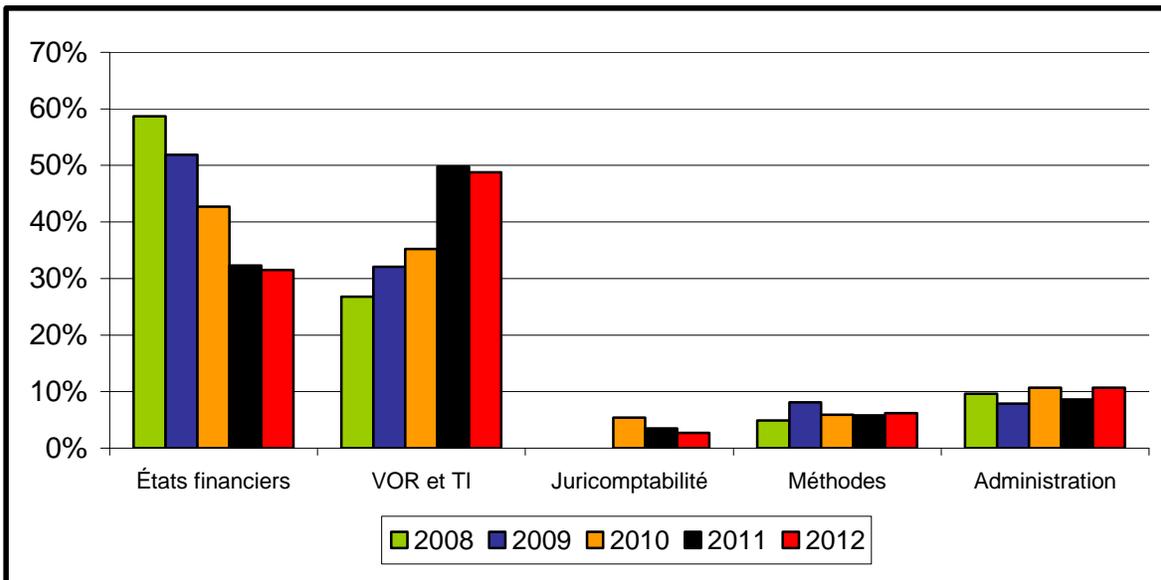


Figure 3 – Répartition des heures imputables



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 liées à l'utilisation du temps montrent que la répartition des heures imputables est relativement stable pour 2012 et 2011, si ce n'est d'une hausse sensible au chapitre de l'administration. Cette hausse est attribuable au temps consacré à la réalisation du projet de sécurisation du service de messagerie et du réseau informatique du BVG dont nous faisons état au chapitre 1 du présent rapport. Quant aux variations de la répartition des heures imputées aux travaux d'audit des états financiers et de ceux de la VOR et des TI pour les années antérieures à 2010, nous référons le lecteur aux explications fournies dans notre rapport annuel 2011.

D'autres indicateurs liés à l'utilisation du temps ainsi qu'au taux de roulement du personnel sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 – Autres indicateurs liés à l'utilisation du temps et au taux de roulement du personnel

	Résultats	
	2012	2011
1. Taux de roulement du personnel de vérification.	10,0 %	9,4 %
2. Taux d'absentéisme (professionnels de la vérification).	1,2 %	1,3 %
3. Nombre d'heures consacrées à la formation.	969	1 047
4. Nombre moyen d'heures de formation par employé.	32	33
5. Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale conformément au projet de loi n° 90. L'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.	2,7 %	2,9 %

Nous observons que les données du tableau 2 pour 2012 sont comparables à celles pour 2011.

Accès à l'égalité en emploi

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

La répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*, au 31 décembre des cinq dernières années, est présentée dans le tableau 3.

Tableau 3 – Représentation des groupes visés

Groupe visé	2012	2011	2010	2009	2008
Hommes	46,7 %	59,4 %	58,1 %	64,3 %	63,3 %
Femmes	53,3 %	40,6 %	41,9 %	35,7 %	36,7 %

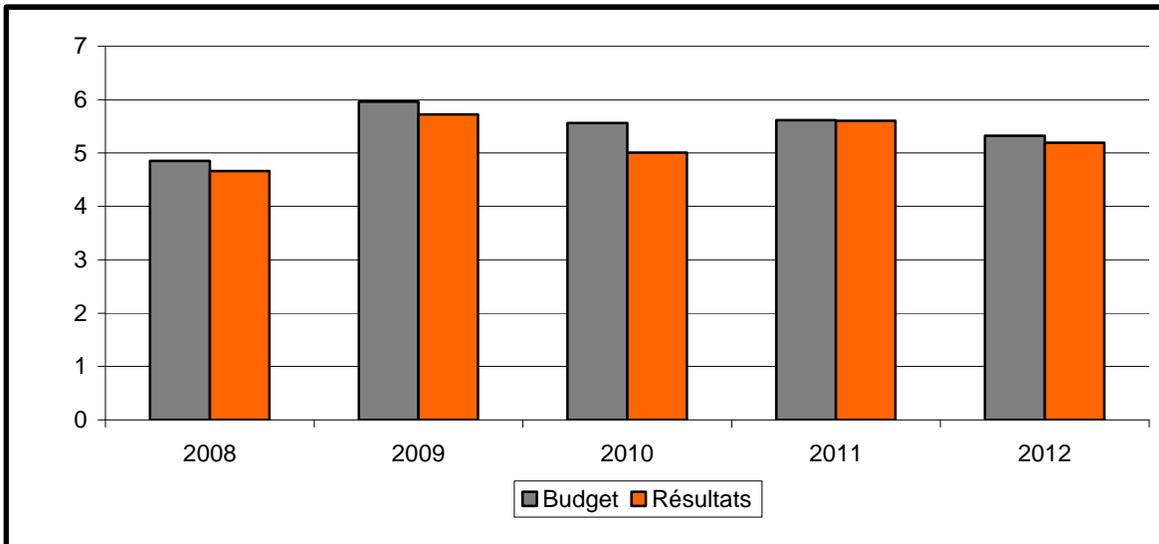
Groupe visé	2012	2011	2010	2009	2008
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	6,7 %	6,3 %	3,2 %	3,6 %	3,3 %
Minorités ethniques	3,3 %	3,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total	10,0 %	9,4 %	3,2 %	3,6 %	3,3 %

Nous observons que la représentation des femmes ainsi que des minorités visibles et ethniques au sein de notre effectif s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années.

Résultats financiers

Le dernier indicateur porte sur les résultats financiers de notre Bureau. La figure 4 illustre ces résultats pour les cinq dernières années.

Figure 4 – Budget et résultats financiers
(en millions de dollars)



Il n'y a rien de particulier à souligner concernant les résultats financiers de l'année 2012 en comparaison à ceux de l'année 2011. Pour plus d'information sur les années antérieures, nous référons le lecteur aux rapports annuels des années en question.

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Reddition de comptes de la juricomptabilité

3



3. Reddition de comptes de la juricomptabilité

Mise en contexte

Depuis 2010, le Bureau du vérificateur général (BVG) possède une équipe en juricomptabilité consacrée au traitement des allégations d'actes répréhensibles qu'il reçoit. Cette équipe soutient également les autres unités du BVG au regard d'indices d'irrégularités ou de fraudes issus des missions de vérification. Jusqu'au 30 mars 2011, ces allégations lui étaient principalement transmises par le biais de la ligne éthique du vérificateur général. Or, depuis le transfert de la responsabilité de la gestion de la ligne éthique au Service du contrôleur général, ces allégations peuvent lui être communiquées par courriel, par courrier, par téléphone ou en personne. Il est important de souligner que le BVG dispose d'une boîte de courriel spécifiquement créée à cette fin et hautement sécurisée puisqu'elle est hébergée par un service de messagerie extérieure à celui de la Ville. Les allégations peuvent ainsi lui être transmises à l'adresse courriel suivante : verificateurgeneral@bvgmtl.ca.

Traitement des allégations

Les allégations reçues sont traitées par l'équipe de juricomptabilité en fonction de critères de priorité. Chacune des allégations fait l'objet d'un dossier rigoureusement documenté et sécurisé.

Aucune évaluation préliminaire n'est effectuée lorsque l'objet de l'allégation ne concerne pas le mandat confié au vérificateur général ou lorsque l'allégation est à ce point imprécise que nous ne pouvons entreprendre une telle analyse. Respectivement pour ces situations, le dossier est soit transféré à une autre instance de la Ville, soit fermé sans qu'aucune démarche ne soit entreprise.

Pour toutes les autres allégations reçues, nous procédons à une évaluation préliminaire afin d'établir la pertinence d'entreprendre une enquête ou non. Cette pertinence est notamment fonction de la nature de l'allégation, du caractère probant des renseignements signalés et des risques en cause. Le BVG n'a d'autre choix que d'être sélectif quant aux dossiers qu'il décide d'enquêter compte tenu du nombre limité de ses ressources et du volume des allégations reçues chaque année. Ainsi, il faut comprendre que certains dossiers dont l'incidence matérielle est négligeable, par exemple, peuvent être mis de côté.

S'il s'avère pertinent d'entreprendre une enquête, celle-ci est réalisée en conformité avec les pratiques reconnues en matière de juricomptabilité. Au terme de l'enquête, un rapport juricomptable peut être produit afin que les mesures qui s'imposent soient prises par l'administration municipale. Dans les cas d'indices actes criminels, les résultats de nos travaux sont communiqués aux autorités policières.

En 2012, nous avons analysé 41 allégations (comparativement à 36 en 2011). Parmi ce nombre, 16 sont en cours de traitement. Certaines allégations similaires nous sont transmises par des dénonciateurs différents. Elles ont été regroupées de sorte que nous avons 14 dossiers en cours de traitement. Ces dossiers sont soit au stade de l'évaluation préliminaire, soit en cours d'enquête ou sont étudiés dans le but de planifier des missions de vérifications à venir.

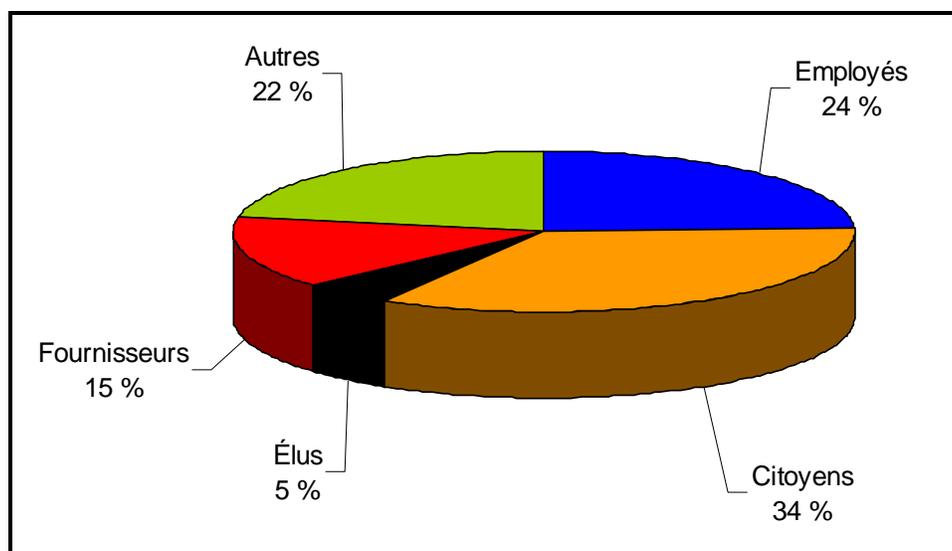
Vingt-cinq de ces dossiers ont été fermés pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- Travaux d'enquête terminés;
- Insuffisance de preuves;
- Transfert à une autre instance car l'allégation ne cadrerait pas avec le mandat confié au vérificateur général.

Sources des allégations reçues

La figure 1 présente les sources des allégations reçues. Nous observons que 58 % de celles-ci proviennent d'employés ou de citoyens (24 sur 41).

**Figure 1 – Récapitulatif des allégations reçues en 2012
Par sources**



Parmi les allégations qui nous ont été transmises, 26 sur 41 (soit 63 %) l'ont été par le biais de la boîte de courriel du BVG. Les autres dénonciateurs ont communiqué avec nous par téléphone ou par lettre.

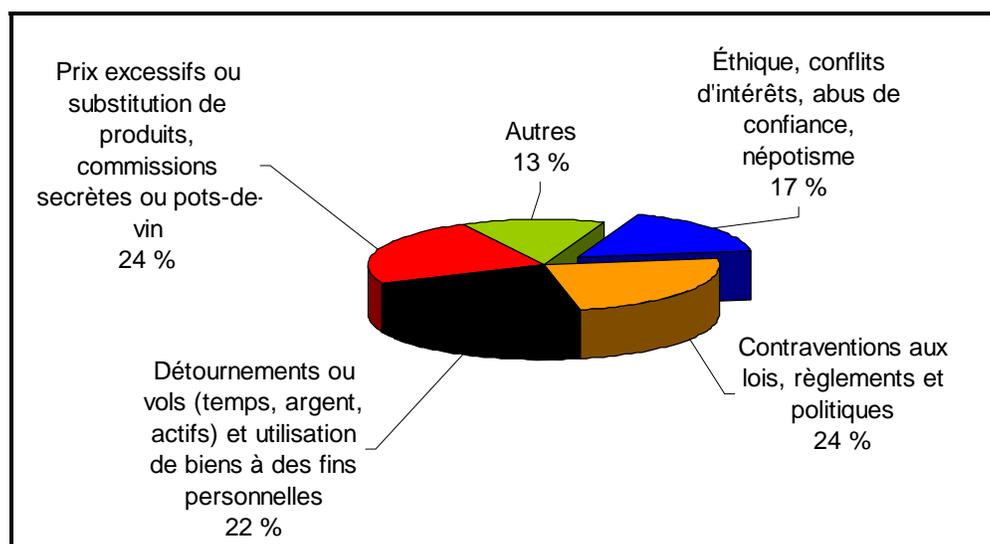
Il est intéressant de noter que seulement 11 allégations nous ont été transmises de façon anonyme. Ainsi, 30 dénonciateurs sur un total de 41 se sont identifiés, ce qui représente une proportion de 73 % des allégations reçues en 2012, comparativement à seulement 53 % en 2011. Lorsqu'un dénonciateur se nomme, il devient plus facile pour nous d'obtenir des renseignements supplémentaires qui sont essentiels à la poursuite de nos vérifications et enquêtes. Il est important de rappeler que nous garantissons la confidentialité aux dénonciateurs qui acceptent de dévoiler leur identité. D'ailleurs, les dispositions de l'article 107.16 de la *Loi sur les cités et villes* font en sorte que le vérificateur général ne peut être contraint de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. De plus, dans la mesure du possible, les dénonciateurs sont protégés contre toute forme de représailles éventuelles.

Catégories et exemples d'allégations reçues

Nous avons regroupé les allégations reçues par catégories :

- Éthique, conflits d'intérêts, abus de confiance ou népotisme (7 allégations);
- Contraventions aux lois, règlements et politiques (10 allégations);
- Détournements ou vols (temps, argent, actifs) et utilisation de biens à des fins personnelles (9 allégations);
- Prix excessifs ou substitution de produits, commissions secrètes ou de pots-de-vin (10 allégations);
- Autres (5).

**Figure 2 – Récapitulatif des allégations reçues
Par catégories**



Le tableau 1 présente quelques exemples d'allégations qui nous ont été communiquées en 2012. Il est important de préciser que ces allégations n'ont pas nécessairement été confirmées par nos vérifications à ce stade.

Tableau 1 – Exemples d'allégations reçues

Types d'allégations	Exemples d'allégations
Éthique, conflits d'intérêts, abus de confiance ou népotisme	<ul style="list-style-type: none"> • Allégation de favoritisme dans le cadre de concours pour la dotation de poste et allégation de conflits d'intérêts. • Allégation d'annulation de frais à des promoteurs. • Allégation de changement de zonage favorisant des promoteurs.
Contraventions aux lois, règlements et politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Allégation liée au processus d'octroi de contrat sans appel d'offres. • Allégation d'irrégularités dans l'octroi d'un contrat de services professionnels. • Allégation de délais exagérés pour le paiement d'un fournisseur.
Détournements ou vols (temps, argent, actifs) et utilisation de biens à des fins personnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Allégation de non-conformité des dépenses d'un organisme par rapport aux ententes de services et aux subventions reçues de la Ville. • Allégation de vol de temps par des employés. • Allégation de mauvaise intégration entre les systèmes de facturation et de perception d'une unité d'affaires de la Ville de Montréal.
Prix excessifs ou substitution de produits, commissions secrètes ou pots-de-vin	<ul style="list-style-type: none"> • Allégation de cadeaux offerts à des employés de la Ville afin de favoriser l'embauche de certains fournisseurs. • Allégation d'erreurs de calcul dans les quantités demandées et inscrites aux bordereaux de soumissions pouvant potentiellement mener à la facturation d'extras par l'entrepreneur sélectionné. • Allégation de non-conformité du processus d'octroi de contrat et de corruption d'employés. • Allégation de gaspillage de fonds publics par un mandataire de la Ville.



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

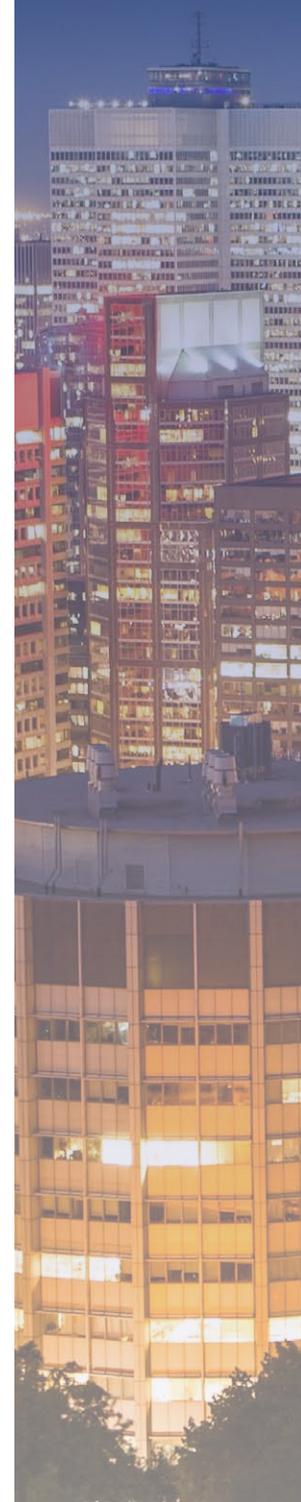
Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Audit d'états financiers

4



États financiers consolidés de la Ville de Montréal



4. Audit d'états financiers

4.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal

La *Charte de la Ville de Montréal* et la *Loi sur les cités et villes* (LCV) prévoient respectivement que les états financiers de la municipalité doivent être déposés au Greffe de la Ville avant le 31 mars qui suit l'exercice terminé et au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), dans le formulaire prescrit, avant le 30 avril.

Par conséquent, pour l'exercice terminé en 2012, nous avons produit cinq rapports d'audit relativement aux états financiers de la Ville. En effet, en mars 2013, des rapports de l'auditeur indépendant du vérificateur général de la Ville de Montréal comportant une opinion non modifiée sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes ont été produits. Ces deux rapports ont été inclus dans le *Rapport financier annuel* déposé au Greffe de la Ville le 28 mars 2013. De plus, en avril 2013, des rapports sur les états financiers consolidés de la Ville, sur la ventilation des charges mixtes et sur le taux global de taxation de la Ville ont été produits. Ces trois rapports ont été inclus dans le formulaire prescrit par le MAMROT.

Les travaux d'audit portant sur les états financiers consolidés de la Ville ont été réalisés conjointement avec un coauditeur, lequel a aussi émis une opinion non modifiée sur lesdits états financiers.

Conformément aux dispositions de la LCV, le formulaire prescrit par le MAMROT, accompagné des trois rapports susmentionnés du vérificateur général ainsi que du rapport du coauditeur sur les états financiers consolidés, a été déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMROT.

Rappelons qu'en raison de la nomination tardive de notre coauditeur par les instances en 2012, nos cinq rapports relatifs à l'exercice 2011 ont également été délivrés au cours de la période financière couverte par le présent rapport annuel.

États financiers des autres organismes municipaux



4.2. États financiers des autres organismes municipaux

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en vigueur au 31 décembre 2012, nous devons procéder à l'audit des états financiers des organismes de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- Elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
- La municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
- La municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.

Le tableau 1 de la page qui suit présente les autres organismes municipaux pour lesquels nous devons produire un rapport d'audit sur leurs états financiers et indique la période au cours de laquelle les rapports d'audit ont été délivrés, et ce, pour les exercices terminés en 2010, 2011 et 2012.

**Tableau 1 – Autres organismes municipaux concernés par la LCV
et rapports d'audit produits sur leurs états financiers au 30 avril 2013**

Autres organismes municipaux	Exercice terminé au cours de l'année		
	2012	2011	2010
Anjou 80	●	●	●
Bixi Toronto Inc.		●	×
Conseil des arts de Montréal	●	●	●
Conseil interculturel de Montréal		●	●
Corporation d'habitation Jeanne-Mance	●	●	●
Fiducie du Technoparc Montréal	●	●	×
Office de consultation publique de Montréal	●	●	●
Office municipal d'habitation de Montréal	●	●	●
Société de gestion Marie-Victorin	●	●	●
Société de gestion du port de plaisance de Lachine ^a	●	●	●
Société de jalonnement dynamique de Montréal	●	×	×
Société de transport de Montréal (2 rapports)	●	●	●
Société de vélo en libre-service		●	×
Société en commandite Stationnement de Montréal	●	●	×
Société d'habitation et de développement de Montréal	●	●	●
Société du parc Jean-Drapeau	●	●	●
Technoparc Montréal	●	●	×
Trangesco S.E.C.	●	×	×

^a Nouvelle appellation depuis le 15 août 2012. Auparavant la Société de gestion NauBerges de Lachine.

Légende :

- Rapports produits entre le 1^{er} mai 2012 et le 30 avril 2013.
- Rapports produits antérieurement au 1^{er} mai 2012.
- × Aucun rapport à produire, organismes ajoutés à notre périmètre comptable par la suite.

Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information



Suivi des recommandations des années antérieures



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

5.1. Suivi des recommandations des années antérieures

Le pourcentage des recommandations du Bureau du vérificateur général (BVG) 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 BVG est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année qui suit 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 dans les rapports annuels de 2005 à 2011 est présenté dans le tableau 1, à l'exception des suivis liés aux recommandations concernant la Société de transport de Montréal (STM), que nous commentons distinctement à la fin de la présente section.

Tableau 1 – Résultat des suivis des recommandations

Statut des recommandations	N ^{bre} de recommandations par année							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Fait	182	228	162	64	231	149	79	1 095
En cours	–	–	3	3	13	24	128	171
Reporté	–	–	–	–	2	2	10	14
Annulé	6	–	2	1	19	–	3	31
Non fait	9	13	9	2	8	–	–	41
Périmé	3	3	6	1	13	–	–	26
Autre ^a	–	–	–	–	–	–	4	4
Total des recommandations formulées	200	244	182	71	286	175	224	1 382

^a Nouvelle recommandation.

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2011, celles dont le statut est considéré comme « fait » ou « en cours » représentent une proportion de 92 % 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 2013 démontre que 1 095 d'entre elles sont faites, dont 170 l'ont été au cours des 12 derniers mois. Ainsi, sur une base cumulative (depuis sept ans), ce sont 79 % des recommandations qui sont faites, alors que 12 % sont en cours.

Suivi des 40 recommandations majeures de 2005 à 2010 dont les statuts étaient « non fait », « périmé » ou « autre » au 31 mars 2012

Dans notre rapport annuel de l'année 2011, 62 recommandations présentaient un statut « non fait », « périmé » ou « autre – nouvelle recommandation » pour les années 2005 à 2010. De ces 62 recommandations, nous en avons identifié 40 comme étant majeures (28 ayant les statuts « non fait » ou « périmé », et 12 ayant le statut « autre – nouvelle recommandation »).

Or, à la suite de l'étude publique de notre rapport annuel par la Commission permanente sur les finances et l'administration en août 2012, et tel que nous l'avons recommandé, cette dernière a mandaté la Direction générale de la Ville pour :

- qu'elle établisse des priorités avec les unités concernées afin que des résultats satisfaisants soient atteints, **dans un délai d'un an**, au sujet du suivi des 40 recommandations des années antérieures considérées comme importantes par le Bureau du vérificateur général;
- qu'elle s'assure que les plans d'action déposés dans les différents secteurs d'activité de la Ville soient actualisés.

Au cours de nos travaux de suivi des recommandations formulées de 2005 à 2011, nous avons pris connaissance des actions posées par les unités d'affaires concernées et des renseignements recueillis à cette fin par la Direction générale en vue de statuer sur le degré d'implantation de ces 40 recommandations majeures. Ainsi, bien que nous soyons conscients que les unités d'affaires ont une échéance fixée en août 2013 pour achever la mise en œuvre des recommandations les concernant, notre examen intérimaire effectué en mars et en avril 2013 révèle les résultats présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 – Suivi des 40 recommandations majeures

Portrait de 2011		Portrait actualisé – avril 2013	
Statut	Nombre	Statut	Nombre
Autre – nouvelle recommandation	12	Fait	7
		En cours	4
		Reporté	1
Non fait ou périmé	28	Non fait ou périmé	26
		Fait	2
Total	40	Total	40

Nous prévoyons examiner de nouveau le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations à une date ultérieure à l'échéance fixée par la Commission permanente sur les finances et l'administration en août 2013.

Suivi des recommandations – Société de transport de Montréal

Par ailleurs, nous avons poursuivi nos travaux relatifs au suivi des recommandations découlant de missions de vérification réalisées en 2010 concernant la STM. Rappelons que ces missions portaient sur des tests d'intrusion physique dans ses installations et sur la commande centralisée du métro de Montréal. Les résultats de ce suivi sont présentés distinctement étant donné que la STM n'est pas assujettie aux modalités de reddition de comptes établies en cette matière par l'administration municipale, mais plutôt à celles fixées par son conseil d'administration. Le résultat du suivi des 17 recommandations émises dans le contexte de ces missions est présenté dans le tableau 3.

Tableau 3 – Résultat du suivi des recommandations des missions concernant la STM

Statut des recommandations	N ^{bre} de recommandations
	2010
Fait	6
En cours	11
Total des recommandations formulées	17

Aliénation des actifs



Table des matières

1. Introduction	73
2. Portée de la mission	74
3. Constatations et recommandations	75
3.1. Aliénation des équipements informatiques	75
3.2. Aliénation des véhicules et du matériel roulant.....	91

Liste des sigles

CFER	centre de formation en entreprise et récupération	OBNL	organisme à but non lucratif
CSPQ	Centre de services partagés du Québec	OPEQ	ordinateurs pour les écoles du Québec
DBAN	<i>Darik's Boot And Nuke</i>	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
DGPV	Division de la gestion du parc de véhicules	STI	Service des technologies de l'information
DMRA	Direction du matériel roulant et des ateliers municipaux		

5.2. Aliénation des actifs

1. Introduction

Les unités d'affaires de la Ville de Montréal (la Ville), soit les services centraux et les arrondissements, utilisent dans le cadre de leurs activités et prestations de services différents types de biens, notamment des équipements informatiques ainsi que des véhicules. Compte tenu de leur degré d'utilisation, ces actifs s'amortissent au fil du temps. Une fois leur durée de vie utile atteinte, les unités d'affaires doivent disposer de ces biens, et ce, par différents moyens comme la vente à l'encan, la donation ou la mise au rebut.

La Ville, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*¹ a le pouvoir de se départir de ses actifs devenus désuets ou non réutilisables. Par ailleurs, par l'intermédiaire des articles 34 et 35 de la *Charte de la Ville de Montréal*², le conseil municipal délègue au comité exécutif ainsi qu'aux conseils d'arrondissement les pouvoirs de disposer des biens mobiliers dont ces derniers n'ont plus besoin pour l'exécution de leurs opérations. Dans le but d'assurer l'efficacité du processus d'aliénation des actifs, le comité exécutif a, à son tour, délégué ces compétences aux fonctionnaires et aux employés des services centraux. L'exercice de cette responsabilité doit aussi respecter les dispositions du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés (RCE 02-004)* du 26 juin 2002 et être conforme à l'encadrement administratif C-RM-SAC-D-09-001 intitulé « Disposition des biens mobiliers par les services centraux, excluant les véhicules », entré en vigueur le 23 juin 2009.

Cet encadrement précisait le champ d'application, soit tous les biens mobiliers disponibles au sein des services centraux de la Ville, et les modalités de la disposition selon qu'elle est à titre onéreux ou à titre gratuit. Il confiait également la responsabilité de son application au Service des technologies de l'information (STI) pour le matériel informatique. Précisons que cet encadrement exclut les véhicules et ne concerne pas les arrondissements.

Le nouvel encadrement administratif (C-RM-SCARM-D-12-002) intègre les principes du plan de gestion des matières résiduelles. Celui-ci recommande aux unités d'affaires de se départir des biens mobiliers en respectant la séquence suivante :

- Favoriser le réemploi du bien par une autre unité administrative ou unité d'affaires;
- Céder le bien à titre onéreux;
- Céder le bien à titre gratuit;

¹ LRQ, chapitre C-19, article 28.

² LRQ, chapitre C-11.4.

- Recycler le bien auprès de recycleurs afin de récupérer les matières telles que le métal, le bois, le verre ou autre;
- Éliminer le bien quand toutes les étapes précédentes ont été épuisées.

L'encadrement précise également les responsabilités des services centraux selon les modes de cession à titre onéreux (par enchère, par vente de gré à gré ou par soumission publique) ou à titre gratuit (lorsque le réemploi par une autre unité n'a pas donné de résultat et que la valeur résiduelle du bien ne justifie pas sa cession à titre onéreux, on peut alors en disposer en faveur d'un organisme à but non lucratif [OBNL]). Dans chaque cas, les gestionnaires devraient constater la désuétude, procéder à la mise au rancart et estimer la juste valeur des biens à céder à titre onéreux.

Une telle démarche s'inscrit dans une logique d'optimisation des ressources financières en ce sens qu'une gestion efficace de l'aliénation des actifs peut contribuer à obtenir le meilleur prix possible, permettant ainsi à la Ville de réaliser une plus-value.

Jusqu'à la fermeture de la fourrière municipale le 31 décembre 2008, l'aliénation des biens des différents services centraux et de ceux des arrondissements était centralisée et se faisait au cours d'encans publics qui se tenaient au site de la rue Louvain, géré par la Direction de l'approvisionnement. Actuellement, chaque unité d'affaires s'organise seule en fonction des règles de délégation. Cependant, la responsabilité de disposer des véhicules des services centraux incombe à la Direction du matériel roulant et des ateliers municipaux (DMRA). Cette dernière peut également disposer des véhicules pour le compte de certains arrondissements lorsqu'elle en reçoit le mandat.

2. Portée de la mission

Notre vérification avait pour objectif de nous assurer que l'aliénation des biens de la Ville est effectuée de manière à obtenir la juste valeur, que les biens mis au rancart ne sont réellement plus en mesure d'être utilisés économiquement par la Ville et que l'aliénation est réalisée conformément à la loi et à la réglementation en vigueur. Elle visait également à nous assurer que la destruction des données stockées sur les disques durs est effectuée de manière sécuritaire avant l'aliénation des équipements informatiques.

À cette fin, nous avons examiné les processus d'aliénation des catégories de biens ci-après :

- Les équipements informatiques;
- Les véhicules et le matériel roulant.

Ces travaux amorcés à l'automne 2012 ont principalement porté sur l'aliénation de ces deux catégories de biens, durant les exercices 2011 et 2012, par les unités d'affaires qui ont été sélectionnées en fonction des paramètres suivants :

- Leur degré d'implication dans le processus d'aliénation des biens comme c'est le cas :
 - du STI (équipements informatiques),
 - de la DMRA (véhicules), relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles;
- L'importance des biens sous leur responsabilité et leur statut au sein de la Ville (services centraux, arrondissements de l'ex-ville de Montréal ou issus d'ex-villes de banlieue) comme c'est le cas :
 - du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM),
 - de l'arrondissement de Ville-Marie,
 - de l'arrondissement de Saint-Laurent.

De plus, en ce qui concerne l'aliénation des équipements informatiques, particulièrement la destruction des données des disques durs, nous avons décidé d'élargir notre échantillon aux neuf autres arrondissements issus d'ex-villes de banlieue (en plus de l'arrondissement de Saint-Laurent déjà mentionné) en vue d'examiner et d'obtenir l'assurance :

- qu'avant toute cession, les ordinateurs sont vidés des informations sensibles et confidentielles qu'ils contiennent;
- qu'une procédure d'effacement des données existe, qu'elle est efficace et suivie.

Ces responsabilités leur incombent, contrairement aux arrondissements de l'ex-ville de Montréal, pour lesquels la destruction des données est assurée par le STI.

3. Constatations et recommandations

3.1. Aliénation des équipements informatiques

La *Loi sur les cités et villes*, la *Charte de la Ville de Montréal*, le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* et l'encadrement administratif C-RM-SAC-D-09-001 entré en vigueur le 23 juin 2009 et remplacé par l'encadrement C-RM-SCARM-D-12-002 du 22 octobre 2012 sont les principaux encadrements qui régissent la disposition des biens. Le STI complète son cadre réglementaire relativement au processus de disposition des biens informatiques par une politique de sécurité de l'information (C-OG-SSA-PA-06-001), datée du 22 juin 2006, et une procédure de technologie de destruction des données (DSI-SecOp-0005), datée du 31 mars 2010. Le STI est également soumis à une directive de sécurité intitulée « Directive

sur la destruction des informations emmagasinées sur des médiums magnétiques ou électroniques avant la disposition de ces actifs », en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2000, et qui oblige la destruction des informations avant toute disposition de matériel informatique.

Nous avons examiné si le processus d'aliénation des équipements informatiques, comme appliqué par le STI et les unités d'affaires (services centraux et arrondissements), était conforme au cadre réglementaire et si les règles de sécurité liées à la destruction des données et des informations sensibles étaient en place et strictement respectées.

3.1.1. Rôle et responsabilités du Service des technologies de l'information

3.1.1.A. Contexte et constatations

Depuis la fermeture des activités de la fourrière municipale, le STI doit disposer des équipements informatiques désuets périodiquement (p. ex. micro-ordinateurs, portables, serveurs, imprimantes, écrans). Dans ce contexte, la Direction générale a approuvé la directive intitulée « Disposition des biens mobiliers par les services centraux, excluant les véhicules » (C-RM-SAC-D-09-001), rendant les services responsables de la cession de leurs biens. Le champ d'application de cette directive s'applique à tous les services centraux. Elle stipule toutefois ce qui suit à la section 3 : « *Le matériel informatique est remis à la Direction des systèmes d'information [maintenant le STI] qui en assure la disposition* ».

Par ailleurs, le STI est responsable de la détermination du matériel informatique à disposer (cinq ans et plus) de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville (services centraux et 19 arrondissements), car il possède une délégation de pouvoirs à cet égard. Annuellement, il transmet à chacune des unités d'affaires une liste de désuétude³ qui énumère les postes de travail à remplacer.

Par ailleurs, le STI, par l'intermédiaire de la Division des services aux utilisateurs, offre le service de destruction des données et des informations sensibles contenues dans les disques durs, afin que les ordinateurs soient vidés de leur contenu selon la procédure en vigueur avant d'être donnés à un OBNL. Ce service est actuellement utilisé par l'ensemble des services centraux, à l'exception du SPVM ainsi que des unités administratives suivantes : la Direction associée – Bibliothèques et les unités des muséums nature (Jardin botanique, Biodôme, Insectarium et Planétarium) . En ce qui concerne les arrondissements,

³ Le programme de désuétude du STI prévoit remplacer annuellement 20 % du parc informatique sur la base d'une durée de vie utile de cinq ans.

seuls ceux de l'ex-ville de Montréal ainsi que celui de LaSalle utilisent ce service. Pour les autres arrondissements, provenant d'ex-villes de banlieue, chacun s'occupe de la destruction de ses données.

La disposition du matériel informatique est faite généralement à titre gratuit en faveur d'un OBNL, en l'occurrence l'OPEQ⁴, en vertu d'une entente approuvée par la Ville le 18 juin 2009 pour une durée de trois ans (2009-2012). Elle vient d'être renouvelée pour une autre période de trois ans.

En ce qui concerne le STI, le processus généralement suivi est le suivant :

- Transmission par le STI à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville de la liste de désuétude déterminant les postes de travail à remplacer et le matériel informatique à mettre au rancart;
- Préparation du sommaire décisionnel décrivant chaque bien et indiquant, au regard de chacun, la valeur marchande de la disposition (généralement valeur nulle) ainsi que l'identité de l'acquéreur (l'OPEQ);
- Transmission à la Division des services aux utilisateurs des disques durs récupérés par un technicien du STI (cette activité concerne les unités qui utilisent le service de destruction des données offert par le STI).

C'est la Division des services aux utilisateurs qui procède à la destruction des données de tous les disques durs reçus avant de les acheminer à l'OPEQ pour une réutilisation. Cette opération est faite selon la procédure⁵ adoptée par le STI. Le logiciel DBAN⁶ utilisé à cet effet permet d'effacer les informations de façon sécuritaire. Cependant, ce logiciel, une fois le traitement d'effacement des données terminé, ne génère pas de rapport ou de document formel certifiant la destruction effective des informations sur le disque dur traité, conformément aux bonnes pratiques décrites par le *National Institute of Standards and Technology* dans le document « *Guidelines for Media Sanitization* » concernant la destruction de données.

⁴ Ordinateurs pour les écoles du Québec.

⁵ Procédure de technologie de destruction des données (DSI-SecOp-0005).

⁶ *Darik's Boot And Nuke*.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Division des services aux utilisateurs du Service des technologies de l'information de produire ou d'obtenir un « certificat de destruction effective des données » qui contiendrait les informations relatives :

- au disque dur effacé (numéro de référence et provenance);
- à la méthode de destruction des données (p. ex. le nom du logiciel utilisé);
- à l'identité de la personne qui a procédé à la destruction des données (nom et signature) ainsi qu'à la date de destruction;
- à l'identité du responsable de l'activité;

et ce, afin de documenter formellement la destruction effective des données et de se conformer aux meilleures pratiques.

Réponse de l'unité d'affaires :

Afin d'être conforme aux meilleures pratiques, le processus actuel sera bonifié de la façon suivante :

- *Au moment du retrait de l'ordinateur et de son disque dur, celui-ci sera identifié (au moyen des outils en place [bar code scanning]). À ce jour, uniquement l'ordinateur était identifié; (**Échéancier prévu : septembre 2013**)*
- *L'ordinateur réservé au blanchiment des disques durs n'est pas relié au réseau de la Ville et ne permet pas de produire un certificat de blanchiment électronique. Pour nous permettre de valider la provenance des disques durs et de les associer à un ordinateur, nous allons développer une application permettant d'associer le numéro de série du disque dur (source DSM) à l'ordinateur afin de confirmer sa destruction et un rapport sera produit par la suite; (**Échéancier prévu : septembre 2013**)*
- *Une fois le rapport généré, le responsable ayant procédé à la destruction des données y apposera son nom, sa signature ainsi que la date; (**Échéancier prévu : septembre 2013**)*
- *Le responsable de l'activité (chargé d'opération) contre-validera le formulaire afin de documenter formellement la destruction effective des données. (**Échéancier prévu : septembre 2013**)*

3.1.2. Rôle et responsabilités des unités d'affaires vérifiées

En ce qui concerne les arrondissements de l'ex-ville de Montréal et les services centraux (à l'exception du SPVM), c'est le technicien du STI affecté à l'unité d'affaires concernée qui s'occupe de la disposition physique de ses équipements informatiques une fois dépouillés de leur disque dur. Le processus de cession généralement suivi est le suivant :

- Validation et confirmation de la liste de désuétude par l'unité d'affaires auprès du STI;
- Préparation du sommaire décisionnel par l'unité d'affaires concernée;

- Récupération et entreposage, par le technicien du STI, des ordinateurs, sans les disques durs, à mettre au rancart dans les locaux de l'unité concernée;
- Mise à jour de l'inventaire;
- Prise de contact avec l'OPEQ afin de fixer la date de collecte des équipements informatiques mis au rancart.

3.1.2.1. Service de police de la Ville de Montréal

3.1.2.1.A. Contexte et constatations

La disposition physique des équipements informatiques du SPVM est prise en charge par le STI, c'est-à-dire que ce dernier récupère les ordinateurs et effectue la remise de ceux-ci à l'OPEQ. Cette opération est documentée par un sommaire décisionnel.

Les disques durs du SPVM sont détruits mécaniquement par le SPVM lui-même et non par le STI. Cependant, selon les informations obtenues, il existe une déficience concernant les contrôles exercés sur les disques durs pendant leur manipulation entre le moment de leur extraction du boîtier de l'ordinateur et le moment de leur destruction. Les déficiences relevées sont les suivantes :

- Les disques durs extraits du boîtier de l'ordinateur ne sont pas identifiés. Il est donc impossible de savoir par la suite de quels ordinateurs ces disques ont été extraits;
- Toute perte d'un disque dur ne peut être constatée.

Actuellement, les disques durs du SPVM sont placés dans une boîte par un technicien du STI pour être ensuite envoyés à la Section des archives du SPVM en vue de leur destruction. Un contrôle est exercé sur les boîtes, mais non sur leur contenu. Une perte ou un vol de disques durs ne peut être détecté.

L'examen de la liste de l'inventaire des équipements désuets des unités du SPVM montre l'absence d'informations se référant à l'identification des disques durs compris dans les ordinateurs de cette liste.

3.1.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de mettre sur pied les contrôles assurant la manipulation sécuritaire des disques durs une fois ceux-ci extraits du boîtier des ordinateurs et transmis à la Section des archives aux fins de destruction.

Réponse de l'unité d'affaires :

Dans le processus de destruction des disques durs, la Section des archives ajoutera les obligations suivantes :

- *Remplir un formulaire F 470-08, indiquant la liste d'inventaire des disques durs à détruire, le nom de l'ordinateur dont chacun provient avec son numéro de série et le nombre total de disques durs à détruire;*
- *Procéder à l'envoi des disques durs avec le formulaire F 470-08 dans une boîte scellée.*

Un numéro de transport sera envoyé au STI afin de faire le suivi des lots envoyés pour destruction.

La Section des archives procédera à la vérification de l'inventaire au moment de la destruction, puis fera parvenir au STI une copie du certificat de destruction avec la liste des disques durs détruits.

La Section des archives conservera une copie de l'inventaire des disques durs avec l'original du certificat de destruction, selon les règles du calendrier de conservation. (Échéancier prévu : septembre 2013)

3.1.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information, de concert avec le Service de police de la Ville de Montréal, de développer un mécanisme d'identification des disques durs de façon à retracer leur provenance en tout temps au cours du processus de destruction.

Réponse commune des unités d'affaires :

La liste d'inventaire des disques durs à détruire, le nom de l'ordinateur dont chacun provient et le nombre total de disques durs à détruire seront compilés dans un formulaire F 470-08, et une copie sera envoyée avec les disques durs dans une boîte scellée. Une seconde copie sera conservée par le STI.

Le STI recevra de la Section des archives une copie du certificat de destruction lorsque celle-ci sera terminée. Cette copie sera conservée avec le formulaire de l'inventaire des disques durs détruits, selon les règles du calendrier de conservation. (Échéancier prévu : septembre 2013)

3.1.2.2. Arrondissement de Ville-Marie

3.1.2.2.A. Contexte et constatations

L'aliénation physique des biens informatiques incombe à la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens (Division des ressources

financières et matérielles). Avant toute cession, le conseil d'arrondissement donne son autorisation pour l'aliénation au moyen d'un sommaire décisionnel.

Cependant, aucune liste complète et détaillée des équipements à se départir n'est jointe au sommaire décisionnel. Le gestionnaire se contente d'indiquer la quantité approximative des ordinateurs à disposer annuellement.

3.1.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens de l'arrondissement de Ville-Marie de joindre systématiquement une liste détaillée des équipements informatiques en appui au sommaire décisionnel, et ce, afin de se conformer à l'encadrement administratif relatif à la disposition des biens.

Réponse de l'unité d'affaires :

Tel que le prévoit l'entente 832034 valide du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017, l'arrondissement de Ville-Marie préparera un sommaire décisionnel pour faire approuver la récupération des ordinateurs, des accessoires et des périphériques par l'OPEQ.

Une liste des biens incluant la description, le numéro de série et le numéro d'inventaire sera jointe au sommaire décisionnel.

*Un premier sommaire portant le numéro 1133200001 sera présenté au conseil d'arrondissement avec les modifications demandées incluses. **(Complété, mars 2013)***

3.1.2.3. Arrondissement de Saint-Laurent

3.1.2.3.A. Contexte et constatations

L'arrondissement de Saint-Laurent ne fait pas partie des arrondissements qui utilisent les services de la Division des services aux utilisateurs du STI pour la destruction des données des disques durs de ses équipements informatiques qui sont destinés aux OBNL. Le processus de disposition est entièrement assuré par l'arrondissement.

Les équipements informatiques sont offerts gracieusement à l'OPEQ qui les remet en état et les distribue aux écoles. Cependant, il n'y a pas de sommaire décisionnel qui autorise cette cession à titre gratuit, ni de liste indiquant les ordinateurs mis au rancart.

Selon les informations obtenues, les équipements informatiques sont transférés à l'OPEQ avec leurs disques durs. Il n'y a pas d'évidence de destruction formelle des données des disques durs. La Direction des services administratifs et du greffe (Division des ressources informationnelles) se fie plutôt à l'OPEQ pour le faire, puisque cet OBNL annonce dans son site Internet qu'il garantit l'effacement des données et leur confidentialité. Cependant, celui-ci ne produit aucun document formel certifiant la destruction des données.

3.1.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des services administratifs et du greffe de l'arrondissement de Saint-Laurent de documenter toute cession d'équipements informatiques à titre gratuit par un sommaire décisionnel indiquant les équipements offerts ainsi que le nom de l'organisme bénéficiaire.

Réponse de l'unité d'affaires :

Un courriel a été envoyé à tous les employés de l'arrondissement de Saint-Laurent pour leur rappeler que la disposition par l'arrondissement de biens devenus désuets doit être autorisée par une résolution du conseil d'arrondissement et, par conséquent, doit impérativement faire l'objet d'un sommaire décisionnel.

*Un sommaire décisionnel sera créé, incluant une liste détaillée des équipements informatiques et le nom de l'organisme bénéficiaire, pour chaque envoi de matériel relatif à la cession d'équipements informatiques à titre gratuit. **(Complété, mars 2013)***

3.1.2.3.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des services administratifs et du greffe de l'arrondissement de Saint-Laurent de procéder à la destruction systématique et sécuritaire des données contenues dans les disques durs des ordinateurs offerts à l'OPEQ (Ordinateurs pour les écoles du Québec), afin de limiter le risque de divulgation d'informations confidentielles de l'arrondissement.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Une destruction systématique et sécuritaire des données contenues dans les disques durs des ordinateurs offerts à l'OPEQ sera effectuée en utilisant les services de destruction du STI. **(Complété, mars 2013)***

3.1.2.3.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des services administratifs et du greffe de l'arrondissement de Saint-Laurent d'examiner la pertinence de recourir au service de destruction des données offert par la Division des services aux utilisateurs du Service des technologies de l'information.

Réponse de l'unité d'affaires :

Nous retenons l'option de recourir au service de destruction des données offert par la Division des services aux utilisateurs du STI.

La procédure de destruction convenue avec le STI est la suivante : nous allons retirer tous les disques durs des ordinateurs à disposer et, à la suite de l'approbation du conseil d'arrondissement de se départir de ces équipements, nous allons les envoyer dans une boîte au STI pour que la destruction soit effectuée. (Complété, mars 2013)

3.1.3. Rôle et responsabilités des arrondissements issus d'ex-villes de banlieue

3.1.3.A. Contexte et constatations

Les arrondissements provenant d'ex-villes de banlieue gèrent eux-mêmes le processus de disposition de leurs équipements informatiques. Leur rôle consiste à valider la liste de désuétude transmise par le STI. Ils doivent également préparer les sommaires décisionnels pour obtenir l'autorisation de céder à titre gratuit les ordinateurs à l'OPEQ ou à un autre OBNL de leur choix. Ils ont aussi les responsabilités suivantes : détruire les données sur les disques durs, procéder à la cession physique des équipements informatiques et maintenir à jour leur inventaire.

Pour chacun de ces arrondissements, nous avons vérifié si :

- l'aliénation de biens à titre gratuit en faveur d'OBNL a été dûment autorisée par le conseil d'arrondissement au moyen d'un sommaire décisionnel appuyé par une liste des équipements offerts et le nom de l'OBNL choisi;
- l'aliénation des biens a été faite de façon sécuritaire, à savoir que les données hébergées dans les disques durs ont été détruites de façon sécuritaire.

Le tableau 1 présente un portrait de la situation dans chaque arrondissement par rapport à nos deux préoccupations.

Tableau 1 – Aliénation des équipements informatiques dans neuf arrondissements issus d'ex-villes de banlieue

Arrondissements	Autorisations obtenues pour l'aliénation à titre gratuit en faveur d'un OBNL (sommaire décisionnel, liste des biens et identification du bénéficiaire)	Destruction des données des disques durs effectuée de façon sécuritaire au moyen de pratiques robustes
Verdun	Pas de sommaire décisionnel Pas de liste des équipements informatiques Pas d'identification de l'OBNL bénéficiaire Mise au rebut directe des ordinateurs en 2011	Utilise le logiciel DBAN pour la destruction des données Pas de certification de destruction effective
Anjou	Pas de sommaire décisionnel Pas de liste des équipements informatiques OBNL bénéficiaires : OPEQ et Ordi Occasion (local à Anjou)	Utilise le logiciel CopyWipe pour la destruction des données Pas de certification de destruction effective
Pierrefonds-Roxboro	Sommaire décisionnel produit Liste des équipements informatiques produite OBNL bénéficiaire : CFER ^a de Pierrefonds	Destruction des données faite par le CFER Certificat de destruction transmis à l'arrondissement
Outremont	Pas de sommaire décisionnel Pas de liste des équipements informatiques OBNL bénéficiaire : aucun, car l'OPEQ voulait exiger 45 \$ à cause du petit volume d'équipements à récupérer (6 ordinateurs) Mise au rebut directe des ordinateurs en 2011	Utilise le logiciel WipeDisk pour la destruction des données Pas de certification de destruction effective
L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	Pas de sommaire décisionnel Pas de liste des équipements informatiques OBNL bénéficiaire : OPEQ	Confie la destruction des données à une firme externe Pas de certification de destruction effective
Saint-Léonard	Pas de sommaire décisionnel Pas de liste des équipements informatiques OBNL bénéficiaire : OPEQ	Destruction physique des données par l'arrondissement Pas de certification de destruction effective
Montréal-Nord	Pas de sommaire décisionnel, utilise un bon de commande Pas de liste des équipements informatiques OBNL bénéficiaire : OPEQ	Utilise le logiciel DBAN pour la destruction des données Pas de certification de destruction effective
LaSalle	Sommaire décisionnel produit Pas de liste des équipements informatiques offerts jointe au sommaire OBNL bénéficiaire : OPEQ	Destruction des données par formatage par l'arrondissement Pas de certification de destruction effective A adhéré au service offert par la Division des services aux utilisateurs pour la destruction des données à partir de 2013
Lachine	Pas de sommaire décisionnel Pas de liste des équipements informatiques OBNL bénéficiaire : OPEQ	Destruction des disques durs par l'arrondissement Utilise le logiciel Partition Manager II pour la destruction des données Pas de certification de destruction effective

^a Centre de formation en entreprise et récupération.

Parmi les neuf arrondissements vérifiés, nous constatons que :

- sept arrondissements, soit à l'exception des arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de LaSalle, ne produisent pas de sommaire décisionnel autorisant la cession gratuite des équipements informatiques;
- seul l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro joint une liste des équipements informatiques à disposer à son sommaire décisionnel;

- sept arrondissements, soit à l'exception des arrondissements de Verdun et d'Outremont, offrent leurs équipements gratuitement à un OBNL reconnu par la Ville ou les arrondissements;
- quatre arrondissements (Verdun, Anjou, Outremont et Montréal-Nord) utilisent des logiciels sécuritaires pour l'effacement des données, cependant aucun ne produit la documentation certifiant la destruction effective de ces données;
- deux arrondissements confient la destruction des données à l'externe (Pierrefonds-Roxboro et L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève). Dans ce cas, seul l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro obtient une certification de destruction des données formelle.

Par ailleurs, le STI a mis en place un plan d'intégration qui fait la promotion du service de destruction des données auprès des arrondissements qui n'utilisent pas encore ce service. L'arrondissement de LaSalle y a adhéré en 2013.

3.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Verdun, d'Anjou, d'Outremont, de L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Saint-Léonard, de Montréal-Nord, de LaSalle et de Lachine de documenter toute cession d'équipements informatiques à titre gratuit dans un sommaire décisionnel incluant la liste des équipements à céder ainsi que le nom de l'organisme bénéficiaire.

Réponse des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

La Section de l'informatique de l'arrondissement de Verdun prendra les mesures nécessaires pour documenter la prochaine aliénation de matériel désuet, qui devrait avoir lieu au cours de l'été prochain, dans un sommaire décisionnel qui inclura la liste des équipements à céder ainsi que le nom de l'organisme bénéficiaire. (Complété, mars 2013)

ARRONDISSEMENT D'ANJOU

Il était déjà prévu, avant le mandat du vérificateur général, que pour l'aliénation des actifs de 2013 de nos équipements placés au rancart depuis la fin de 2012 nous produirions un sommaire décisionnel incluant la liste des équipements à céder ainsi que le nom de l'organisme bénéficiaire. (Complété, janvier 2013)

ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT

Nous avons discuté avec notre technicien en informatique et il a été convenu qu'un fichier Excel sera tenu à jour de tous les équipements qui sont détruits ou donnés.

De plus, un sommaire décisionnel sera fait une fois par année avec en pièce jointe ladite liste. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT DE L'ÎLE-BIZARD–SAINTE-GENEVIÈVE

Un sommaire décisionnel sera préparé pour le conseil d'arrondissement préalablement à la cession à titre gratuit d'équipements informatiques. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD

Pour les prochaines cessions d'équipements informatiques à titre gratuit, un sommaire décisionnel sera présenté au conseil, incluant la liste des équipements à céder ainsi que le nom de l'organisme bénéficiaire. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD

L'information étant déjà disponible, nous la présenterons dorénavant dans un sommaire décisionnel. **(Échéancier prévu : avant la prochaine collecte d'équipements informatiques)**

ARRONDISSEMENT DE LASALLE

Nous allons inclure dans les prochains sommaires décisionnels la liste des équipements à céder. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT DE LACHINE

Un sommaire décisionnel sera fait au moment de l'aliénation des équipements informatiques en incorporant une liste des équipements ainsi que leur numéro de série. Ce sommaire mentionnera également que les équipements seront remis à l'organisme bénéficiaire selon l'entente corporative 832034 qui a été conclue avec l'OPEQ. **(Complété, mars 2013)**

3.1.3.C. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève et de Pierrefonds-Roxboro de procéder à la destruction systématique et sécuritaire des données contenues dans les disques durs et, s'il y a lieu, que cette destruction soit effectuée directement par l'arrondissement, et ce, afin de limiter le risque de divulgation d'informations confidentielles.

Réponse des unités d'affaires :**ARRONDISSEMENT DE L'ÎLE-BIZARD–SAINTE-GENEVIÈVE**

Nous n'avons pas les ressources humaines pour procéder à la destruction des données de façon sécuritaire à l'interne.

Le travail sera effectué dans nos locaux.

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

Nous allons procéder à l'interne à la destruction systématique et sécuritaire des données contenues dans les disques durs.

Une procédure écrite sera établie.

La procédure sera la suivante :

- *Identification de chaque disque dur le liant à son ordinateur d'origine (autocollant);*
- *Destruction des données faite par un employé en informatique et consignée dans une fiche qui sera vérifiée et signée par une tierce personne;*
- *Conservation de ces fiches pour vérification. (Échéancier prévu : mai 2013)*

3.1.3.D. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Verdun, d'Anjou, d'Outremont, de L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Saint-Léonard, de Montréal-Nord, de LaSalle et de Lachine de produire ou d'obtenir, s'il y a lieu, un « certificat de destruction effective des données » qui contiendrait les informations relatives :

- **au disque dur effacé (numéro de référence et provenance);**
- **à la méthode de destruction des données (p. ex. le nom du logiciel utilisé);**
- **à l'identité de la personne qui a procédé à la destruction des données (nom et signature) ainsi qu'à la date de destruction;**
- **à l'identité du responsable de l'activité;**

et ce, afin de documenter formellement la destruction effective des données et de se conformer aux meilleures pratiques.

Réponse des unités d'affaires :**ARRONDISSEMENT DE VERDUN**

Un formulaire de mise au rancart de disque dur sera produit pour chaque disque dur qui sera retiré du matériel en processus d'aliénation. Ces formulaires seront remplis par la personne qui procédera à la destruction des données résiduelles des disques durs. Ce formulaire contiendra les données suivantes :

- *Numéro de série du disque dur et de l'appareil;*

- *Méthode de destruction des données;*
- *Nom de la personne ayant procédé à la destruction : son nom et sa signature;*
- *Date de la destruction;*
- *Nom du responsable de la Section de l'informatique. (Complété, mars 2013)*

ARRONDISSEMENT D'ANJOU

Nous allons dorénavant remplir un formulaire contenant :

- *les informations du disque dur (numéro de série, marque, modèle, ordinateur d'origine);*
- *le nom du logiciel utilisé;*
- *la date d'exécution et de la vérification;*
- *le nom du technicien qui a procédé au travail (avec signature);*
- *le nom du technicien qui a vérifié après l'effacement des données (avec signature);*
- *le rapport du logiciel sera joint au dossier. (Complété, avril 2013)*

ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT

Dans notre fichier Excel, nous aurons une section avec les informations demandées :

- *Nom du logiciel utilisé;*
- *Nom de la personne ayant procédé à la destruction;*
- *Date de la destruction;*
- *Numéro de référence et provenance. (Complété, mars 2013)*

ARRONDISSEMENT DE L'ÎLE-BIZARD–SAINTE-GENEVIÈVE

Nous obtiendrons un certificat de destruction effective des données de notre fournisseur de services. (Complété, mars 2013)

ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD

Au moment des prochaines cessions d'équipements informatiques contenant un disque dur, nous produirons un « certificat de destruction effective des données ». Ce certificat de destruction contiendra les informations suivantes :

- *le numéro de référence et la provenance du disque dur;*
- *la description de la méthode de destruction des données, y compris le nom du logiciel utilisé;*
- *le nom et la signature de la personne qui procédera à la destruction des données ainsi que la date de destruction;*
- *le nom et la signature du gestionnaire responsable de l'activité « Aliénation des actifs informatiques ».*

Le logiciel qui sera utilisé pour la destruction des données sera conforme aux meilleures pratiques édictées par le National Institute of Standards and Technology.

Les certificats de destruction des données seront conservés dans un registre.
(Complété, avril 2013)

ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD

Nous produirons un certificat énumérant la marque, le modèle, le numéro de série, la provenance, le logiciel de destruction, la date de destruction et le nom de l'exécutant. Dans un premier temps, un courriel avec gabarit sera envoyé par les techniciens au responsable informatique. La provenance du courriel tiendra lieu de signature électronique. Dans une deuxième phase, nous intégrerons à notre système d'inventaire automatisé un formulaire de destruction, et le système empêchera tout mouvement d'ordinateur ne respectant pas la règle de destruction des données. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT DE LASALLE

Puisque nous avons adhéré au service de destruction des données offert par le STI, c'est ce dernier qui devra produire le certificat de destruction. Nous allons quand même produire une liste qui contiendra les informations suivantes pour les disques durs transmis au STI pour destruction :

- Numéro de référence et provenance du disque dur;
- Date d'expédition au STI;
- Nom du responsable de l'envoi. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT DE LACHINE

Les disques durs seront envoyés au STI pour l'effacement des données afin qu'il émette le certificat de destruction. Nous listerons les numéros de série des disques durs que nous lui ferons parvenir et garderons cette liste dans nos dossiers. **(Complété, mars 2013)**

3.1.3.E. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Verdun, d'Anjou, de Pierrefonds-Roxboro, d'Outremont, de L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Saint-Léonard, de Montréal-Nord et de Lachine, qui procèdent eux-mêmes ou non à la destruction de leurs données, d'examiner la pertinence de recourir au service de destruction des données offert par la Division des services aux utilisateurs du Service des technologies de l'information afin de s'assurer que les données sont effacées de façon sécuritaire.

Réponse des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

La Section de l'informatique de l'arrondissement de Verdun pourra faire appel au service de destruction des données offert par la Division des services aux

utilisateurs du STI, selon les disponibilités des ressources internes de la section. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT D'ANJOU

Nous continuerons d'effectuer l'effacement des données à l'arrondissement tout en suivant les recommandations mentionnées précédemment. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

Nous allons procéder à l'interne à la destruction systématique et sécuritaire des données contenues dans les disques durs.

Une procédure écrite sera établie.

La procédure sera la suivante :

- Identification de chaque disque dur le liant à son ordinateur d'origine (autocollant);
- Destruction des données faite par un employé en informatique et consignée dans une fiche qui sera vérifiée et signée par une tierce personne;
- Conservation de ces fiches pour vérification. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT

Notre position est d'avoir le moins d'intervenants possible et de faire le travail à l'intérieur de l'arrondissement pour avoir le contrôle complet. **(Complété, mars 2013)**

ARRONDISSEMENT DE L'ÎLE-BIZARD-SAINTE-GENEVIÈVE

Nous étudions la pertinence de recourir au service de destruction des données offert par le STI. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

Nous sommes en discussion avec le STI pour obtenir une offre de service. Nous avons rencontré un de leurs représentants et nous n'avons pas reçu de réponse de leur part à ce jour. **(Échéancier prévu : décembre 2013)**

ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD

L'arrondissement de Saint-Léonard procédera lui-même à la destruction des données inscrites sur tout support informatique, tels que des disques durs, de la mémoire ROM ou de la mémoire flash, installé dans les équipements informatiques à disposer, et ce, à l'aide d'un logiciel de destruction sécuritaire des données.

Une procédure rigoureuse sera mise en place et suivra l'ensemble des recommandations ci-dessus mentionnées. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD

Nous utilisons le même logiciel que le STI pour la destruction des données, et la tâche n'est pas complexe. La logistique à mettre en place pour organiser une destruction par le STI ne semble donc pas appropriée.

ARRONDISSEMENT DE LACHINE

Les disques durs seront envoyés au STI pour l'effacement des données afin qu'il émette le certificat de destruction. Nous listerons les numéros de série des disques durs que nous lui ferons parvenir et garderons cette liste dans nos dossiers. (Complété, mars 2013)

3.2. Aliénation des véhicules et du matériel roulant

La Loi sur les cités et villes⁷ stipule ce qui suit :

Sauf disposition contraire, l'aliénation de tout bien de toute municipalité doit être réalisée à titre onéreux. Le greffier doit publier mensuellement un avis portant sur les biens d'une valeur supérieure à 10 000 \$ qui ont été aliénés par la municipalité autrement que par enchère ou soumission publique. L'avis doit décrire chaque bien et indiquer, en regard de chacun, le prix de l'aliénation ainsi que l'identité de l'acquéreur.

Un règlement de délégation confie à la DMRA la responsabilité de l'aliénation des véhicules des services de la Ville. Il s'agit du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés (RCE 02-004)* concernant les règles de délégation conférant à la DMRA l'autorité sur la gestion de la flotte des véhicules des services centraux.

La DMRA offre un service de disposition des véhicules routiers à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. L'adhésion à ce service est obligatoire pour les services centraux et facultative pour les arrondissements. Cependant, seuls les arrondissements de Montréal-Nord, de Lachine, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, Rosemont–La Petite-Patrie, du Plateau-Mont-Royal, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve ont confié à la DMRA la cession de la totalité ou d'une partie de leurs véhicules routiers.

Les revenus générés par la vente sont retournés aux propriétaires (services centraux et arrondissements, s'il y a lieu) sur une base régulière.

⁷ Article 28, paragraphe 1.0.1.

Nous avons examiné les processus d'aliénation des véhicules utilisés autant par la DMRA que par les arrondissements ainsi que les procédures et la documentation les soutenant, afin de nous assurer que la Ville cède ses véhicules conformément aux directives et aux encadrements administratifs en vigueur et que les biens cédés sont préalablement et systématiquement évalués ou estimés avant toute cession de manière à obtenir la juste valeur⁸.

3.2.1. Rôle et responsabilités de la Direction du matériel roulant et des ateliers municipaux

3.2.1.A. Contexte et constatations

Le rôle de la DMRA comme responsable du parc de véhicules des services centraux est clairement défini par le règlement de délégation. Au sein de la DMRA, le chef de division de la Gestion du parc de véhicules (DGPV) a été désigné pour s'occuper du processus d'aliénation des véhicules et de leur vente à l'encan. Un mécanisme est en place pour rendre compte mensuellement des opérations de ventes à la DMRA.

Au moment de la mise au rancart des véhicules à disposer, la DGPV assure un suivi sur tout le processus de cession, qu'il s'agisse :

- du choix d'un mode de cession;
- de la mise à jour de l'inventaire du parc de véhicules;
- du remorquage des véhicules des unités d'affaires à l'encanteur;
- du remisage des plaques d'immatriculation auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec.

La DGPV procède à la cession des véhicules de plusieurs façons. Entre autres, elle procède par la vente aux enchères en utilisant les services d'encanteurs qu'elle a choisis à la suite d'une étude de marché réalisée en 2009 lorsqu'elle avait pris la relève de la fourrière municipale. Les principaux encanteurs retenus sont Les Encans Ritchie Bros, Encan d'auto Impact et le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). Le tableau 2 présente les résultats des cessions réalisées depuis 2009 par la DGPV pour les services centraux et les arrondissements concernés.

⁸ Le dictionnaire de comptabilité donne la définition suivante de la juste valeur (juste prix et valeur actuelle) : « Prix pour lequel un actif pourrait être échangé ». Dans le cas qui nous concerne, la valeur obtenue à l'encan devient la juste valeur ou juste prix.

Tableau 2 – Cessions réalisées depuis 2009 par la DGPV

Encanteur	2009		2010		2011		2012	
	N ^{bre}	Ventes						
CSPQ	15	24 300 \$	58	132 800 \$	76	153 650 \$	66	127 475 \$
Encan d'auto Impact	229	294 050 \$	67	72 450 \$	72	93 725 \$	9	4 265 \$
Les Encans Ritchie Bros.	69	345 950 \$	22	78 450 \$	11	28 540 \$	1	1 300 \$
Appel d'offres	3	293 500 \$	–	– \$	2	3 840 \$	10	11 850 \$
Ventes de gré à gré	1	3 360 \$	1	1 960 \$	–	– \$	1	5 500 \$
Donations	7	– \$	6	– \$	4	– \$	–	– \$
Sous-total des ventes brutes	324	961 160 \$	154	285 660 \$	165	279 755 \$	87	150 390 \$
Commission aux encanteurs		87 967 \$		36 749 \$		32 766 \$		32 766 \$
Autres frais		9 235 \$		2 004 \$		1 240 \$		1 240 \$
Frais de remorquage		24 238 \$		16 028 \$		16 665 \$		16 665 \$
Sous-total des frais		121 440 \$		54 781 \$		50 671 \$		50 671 \$
Recettes nettes		839 720 \$		230 879 \$		229 084 \$		99 719 \$

La DGPV procède également par vente de gré à gré, par appel d'offres ou par donation. Dans tous les cas, en fonction de la délégation de pouvoirs qui lui a été attribuée, la DGPV ne prépare pas de sommaire décisionnel, sauf quand il s'agit de donations⁹. En principe, l'exercice de la délégation de pouvoirs doit se traduire, dans ce cas-là, par la production d'un sommaire décisionnel délégué, comme indiqué dans le système de gestion des dossiers décisionnels (décisions déléguées).

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Division de la gestion du parc de véhicules, relevant de la Direction du matériel roulant et des ateliers municipaux, de produire un sommaire décisionnel délégué dès qu'elle exerce un pouvoir prévu dans le règlement de délégation comme stipulé dans le système de gestion des dossiers décisionnels.

Réponse de l'unité d'affaires :

La DMRA produira un sommaire décisionnel semi-annuel décrivant les véhicules routiers et les équipements ayant été aliénés par enchère. (Échéancier prévu : juillet 2013)

⁹ Généralement, ces donations sont faites au profit des écoles de mécanique.

3.2.1.1. Encadrement administratif

3.2.1.1.A. Contexte et constatations

Auparavant, un encadrement datant d'avant la fusion existait dans l'ancienne structure, mais il n'a pas été mis à jour dans la nouvelle structure, depuis 2006. Par conséquent, il n'existe aucun encadrement administratif, et encore moins une directive soutenue par une procédure à suivre au moment de la cession des véhicules. Toutefois, le chef de division de cette unité administrative s'inspire de la politique de disposition d'une autre municipalité. Selon les informations obtenues, la Ville ne possède pas de politique de disposition des véhicules. Les mises au rancart des véhicules se font en fonction de l'âge et de la durée de vie utile. Les demandes sont initiées par les services, et ensuite la DGPV procède à une analyse en vue de déterminer les raisons de la demande (p. ex. les coûts, l'état du véhicule) et prépare un rapport qui est approuvé par le chef de division de la DGPV.

3.2.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers municipaux du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles d'adopter un encadrement administratif portant sur la disposition des véhicules pour les services centraux, qui détermine clairement le champ d'application, l'énoncé des principes, les rôles et responsabilités, le processus et la documentation requise afin de s'assurer que les activités relatives à l'aliénation des véhicules respectent les lois et les règlements de la Ville en matière de disposition des biens.

Réponse de l'unité d'affaires :

La DMRA produira un encadrement administratif (DIRECTIVE) portant sur la disposition des véhicules routiers et des équipements des services centraux. Cet encadrement sera soumis au cabinet du directeur général pour sa gouverne. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2.2. Rôle et responsabilités des unités d'affaires vérifiées

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la DMRA offre un service d'aliénation des véhicules routiers qui est obligatoire pour les services centraux (y compris le SPVM et le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement). C'est donc le même processus qui s'applique pour tous ces services. Cependant, le processus d'aliénation des véhicules par les arrondissements est géré par ces derniers. Le choix de le déléguer en totalité ou en partie à la DGPV est facultatif. Nous avons donc examiné les processus et la

documentation qui les soutient auprès de l'arrondissement de Ville-Marie et de l'arrondissement de Saint-Laurent.

3.2.2.1. Arrondissement de Ville-Marie

3.2.2.1.A. Contexte et constatations

En ce qui concerne l'aliénation des véhicules, une planification de mise au rancart est faite chaque année sur la base de critères de choix comme l'âge, l'usage, le coût d'entretien, la valeur résiduelle et la consommation de carburant. Un sommaire décisionnel est produit préalablement à toute disposition, dans lequel sont indiqués les véhicules à disposer. Il désigne le CSPQ pour la vente des véhicules. Une résolution du conseil d'arrondissement entérine cette recommandation.

La cession des véhicules est prise en charge par la Division de la voirie (Direction des travaux publics) de l'arrondissement et se fait conjointement avec la DMRA selon le partage de responsabilités suivant :

- Établissement par le chef de division de la liste des véhicules et des équipements roulants à disposer;
- Validation de la liste par la DGPV qui procède par la suite à la radiation des véhicules de l'inventaire après la mise au rancart ainsi que du remisage des plaques d'immatriculation auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec;
- Remisage des équipements dans des endroits désignés par l'arrondissement jusqu'à leur transfert à l'encanteur (CSPQ) pour procéder à la vente;
- Réception des rapports de ventes produits par le CSPQ.

Au cours de cet entreposage, les pièces de certains véhicules peuvent être réutilisées. Selon les informations obtenues, les lieux de remisage ne semblent pas hautement sécurisés afin de prévenir les vols d'équipements ou de pièces. L'accès est libre à tous les employés.

3.2.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de s'assurer que l'accessibilité aux endroits où sont entreposés les véhicules et les équipements à disposer est contrôlée et restreinte, et ce, afin de prévenir les possibilités de vols d'équipements ou de pièces.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie a modifié ses pratiques et dispose désormais d'un entrepôt situé sur un terrain de la rue Mill dont l'accès est sécurisé grâce à une barrière de sécurité cadenassée.

L'entrepôt est également fermé à clé et la Direction des travaux publics utilisera dorénavant ce lieu afin d'y entreposer les véhicules en attente d'aliénation par encan.

De plus, il est prévu d'augmenter progressivement la fréquence des transferts de véhicules vers les différents encans.

*Enfin, ce problème a été soulevé auprès des architectes responsables de l'aménagement des prochains espaces consacrés aux équipes de la voirie sur le futur site situé sur la rue Bercy afin de s'assurer qu'un stationnement sécurisé sera aménagé pour accueillir les équipements à aliéner. **(Complété, mars 2013)***

3.2.2.2. Arrondissement de Saint-Laurent

3.2.2.2.A. Contexte et constatations

L'arrondissement de Saint-Laurent gère le processus d'aliénation de l'ensemble de ses véhicules. Il existe un encadrement administratif qui régit la disposition des actifs. En ce qui concerne les véhicules, les critères d'évaluation (durée de vie utile, nombre d'années de service, kilométrage et coûts d'entretien et de réparations) sont pris en compte. Sur cette base, le gestionnaire prend une décision qui est approuvée par le conseil d'arrondissement. À l'issue de ce processus, le véhicule est mis au rancart.

Les encans sont organisés tous les deux ans. C'est le conseil d'arrondissement qui les autorise après avoir statué sur la liste des biens à disposer et avoir choisi la firme d'encanteurs qui procédera à la vente aux enchères. Tout ce processus fait l'objet d'un sommaire décisionnel. L'arrondissement fait affaire avec un encanteur chargé d'administrer la vente des actifs moyennant des frais d'administration. Cette société produit un rapport officiel des résultats des ventes.

Le produit de la disposition est enregistré dans un compte de revenus de l'arrondissement de Saint-Laurent. Ensuite, on radie des inventaires les biens qui ont été aliénés.

Notre vérification n'a révélé aucune lacune quant au processus d'aliénation des véhicules de l'arrondissement de Saint-Laurent.

Délais de réalisation des travaux d'infrastructures



Table des matières

1. Introduction	101
2. Portée de la mission	102
3. Constatations et recommandations	102
3.1. Projets réalisés dans les délais initiaux prévus	104
3.2. Projets non réalisés dans les délais initiaux prévus	106
4. Annexe	126
4.1. Liste des 17 projets ayant fait l'objet de la vérification	126

Liste des sigles

CSEM	Commission des services électriques de Montréal	SITE	Service des infrastructures, du transport et de l'environnement
PTI	programme triennal d'immobilisations		

5.3. Délais de réalisation des travaux d'infrastructures

1. Introduction

Pour atteindre les objectifs d'amélioration des infrastructures municipales nécessitant des investissements importants, des projets d'infrastructures collectives sont planifiés par la Ville de Montréal (la Ville), soit les services centraux et les arrondissements, afin de déterminer et de prioriser les travaux de renouvellement permettant d'améliorer le niveau de qualité de ses infrastructures et de prolonger leur durée de vie.

Annuellement, un programme triennal d'immobilisations (PTI) est adopté par la Ville pour les infrastructures relevant de ses services centraux, comme le Service de l'eau et le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE), et par les arrondissements, pour leur propre programme de réfection des infrastructures routières (rues, trottoirs) et des réseaux d'aqueduc et d'égout.

Pour l'exécution des travaux de construction prévus au PTI, la Ville confie des contrats à des entrepreneurs. Lorsque la valeur des travaux est supérieure à 100 000 \$, les unités d'affaires doivent procéder par appel d'offres public, conformément à la *Loi sur les cités et villes*. Les grandes étapes d'un processus d'appel d'offres public consistent en la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation du marché, l'analyse des soumissions reçues, l'octroi des contrats et leur gestion. Dans le cas des contrats d'exécution de travaux, ils sont octroyés au plus bas soumissionnaire conforme et le prix offert est le facteur déterminant.

Les documents qui accompagnent l'appel d'offres¹ permettent de documenter tous les aspects techniques du projet à réaliser et d'indiquer, aux entrepreneurs désireux de soumettre une proposition, le cadre légal, administratif et opérationnel qui gouverne la réalisation des projets.

La présentation d'une soumission équivaut à une déclaration du soumissionnaire affirmant qu'il a pris connaissance d'une façon satisfaisante des documents, qu'il les a compris, qu'il a établi sa soumission après une étude sérieuse des conditions dans lesquelles seront faits

¹ Les documents d'appel d'offres sont accompagnés des instructions aux soumissionnaires et des annexes qui font partie intégrante de la demande de soumission, soit les avis aux soumissionnaires, les formules de soumission, le bordereau de prix, le cahier des prescriptions spéciales, le cahier des prescriptions normalisées, qui comprend les clauses administratives générales, et divers fascicules techniques ainsi que les plans.

les travaux, qu'il en connaît les clauses spéciales et qu'il s'est rendu compte des difficultés particulières relatives aux retards et à l'application des pénalités.

Les exigences administratives sont décrites aux documents d'appel d'offres, conformément aux besoins de la Ville. Les clauses administratives générales (version 2009) et spéciales font partie intégrante des documents d'appel d'offres que l'entrepreneur doit signer.

Ces clauses administratives permettent à la fois au gestionnaire de projet de la Ville et à l'entrepreneur retenu de gérer la réalisation effective du projet relativement aux délais de réalisation, aux coûts, aux autorisations de changements, à l'application de pénalités de retard ou de non-conformité et à l'acceptation des travaux.

2. Portée de la mission

Cette vérification avait pour objectif de nous assurer que des échéanciers de réalisation ont été prévus dans les contrats des travaux d'infrastructures signés avec les entrepreneurs, que ces échéanciers ont été respectés et que des mesures ont été prises en cas de non-respect de ceux-ci.

Notre vérification couvre les travaux d'infrastructures réalisés durant les années 2011 et 2012.

À cette fin, nous avons examiné 17 projets (voir l'annexe 4.1) réalisés par les unités d'affaires suivantes :

- Arrondissement de Ville-Marie (2 projets);
- Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension (2 projets);
- Arrondissement de Saint-Laurent (2 projets);
- Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (2 projets);
- Service de l'eau :
 - Direction de l'eau potable (3 projets),
 - Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (3 projets);
- SITE :
 - Direction des infrastructures (3 projets).

3. Constatations et recommandations

Un cahier des charges est un document contractuel décrivant ce qui est attendu de l'entrepreneur par le maître d'ouvrage. Il s'agit donc d'un document décrivant, de la façon la

plus précise possible et avec un vocabulaire simple, les besoins, les exigences et les obligations auxquels l'entrepreneur doit répondre. Les cahiers des charges comprennent des documents généraux et des documents particuliers.

Les documents généraux sont constitués des cahiers des clauses administratives générales et des cahiers des clauses techniques générales. Dans le premier cas, ils fixent les dispositions administratives applicables à une catégorie de biens et services (p. ex. le calendrier des travaux, le début des travaux, la pénalité en cas de retard). Dans le second cas, ils fixent les dispositions techniques applicables à toutes les prestations d'une même nature (p. ex. l'exécution des travaux de réhabilitation, la technique de chemisage sur le territoire de la Ville).

Les documents particuliers sont les cahiers des clauses administratives spéciales et les cahiers des clauses techniques spéciales. Dans le premier cas, ils fixent les dispositions administratives de chaque contrat. Dans le second cas, ils fixent les dispositions techniques nécessaires à l'exécution des travaux de chaque contrat.

En ce qui concerne les documents d'appel d'offres, ils sont composés de formulaires de soumissions, des plans et devis, des addenda et des instructions aux soumissionnaires établissant toutes les conditions requises pour la présentation d'une soumission et ils incluent le cahier des clauses administratives générales et le cahier des clauses administratives spéciales. Au moment de l'octroi du contrat, les documents d'appel d'offres et la soumission retenue composent le contrat.

Nos travaux de vérification nous ont permis de prendre connaissance, pour chacun des 17 projets sélectionnés, des clauses prévues dans les documents d'appel d'offres permettant de recueillir les informations concernant les échéanciers de réalisation prévus et les clauses administratives qui les encadrent.

Le délai stipulé aux documents pour l'exécution des travaux est l'essence du contrat, et le simple retard dans l'exécution des obligations de l'entrepreneur peut entraîner l'imposition, par le directeur², d'une pénalité.

² Le terme « directeur » fait référence au responsable désigné par le directeur de l'unité d'affaires, généralement le chargé de projet.

3.1. Projets réalisés dans les délais initiaux prévus

3.1.A. Contexte et constatations

Les clauses prévues dans les documents d'appel d'offres correspondent aux besoins, aux exigences et aux obligations que les entrepreneurs doivent respecter au moment où ils produisent leur soumission et au cours de l'exécution des travaux. Un suivi doit être exercé par les unités d'affaires responsables pour s'assurer du respect de ces clauses et de la conformité des informations obtenues. Des mesures doivent être mises de l'avant en cas de non-respect des clauses.

Le délai stipulé dans les documents pour l'exécution des travaux figurant à la proposition retenue devient le délai contractuel que l'entrepreneur s'engage à respecter, et le simple retard dans l'exécution de cet engagement peut entraîner l'imposition, par le directeur, d'une pénalité.

La détermination du nombre de jours prévus contractuellement et du nombre de jours réellement consacrés à la réalisation des travaux jusqu'à leur acceptation provisoire s'appuie sur :

- le calendrier détaillé déposé par l'entrepreneur et accepté par le directeur de projet, ou son représentant, comme échéancier contractuel sur la base duquel le début et la fin des travaux sont pris en compte dans l'application des pénalités de retard;
- la lettre transmise par le directeur de projet qui détermine officiellement la date de début des travaux;
- les lettres signifiant l'arrêt et la reprise des travaux quand l'échéancier de réalisation chevauche une période hivernale (de décembre à avril);
- la lettre d'acceptation provisoire des travaux transmise par le directeur à l'entrepreneur.

Les dates de début et de fin des travaux sont établies respectivement à partir de l'ordre de débiter les travaux et de l'acceptation provisoire des travaux à la suite de la vérification de chantier. Dans le cas où l'acceptation provisoire ne détermine pas formellement la date de l'achèvement des travaux, celle-ci est établie à partir du rapport d'avancement des travaux (calendrier de réalisation des travaux), du rapport de l'ingénieur de projet ou du rapport hebdomadaire du chargé de projet.

À cet effet, nous avons examiné l'ensemble de la documentation nous permettant de retrouver les dates contractuelles de début et de fin des travaux, le suivi de la réalisation des travaux et l'indication à savoir si des retards ont été constatés ou non. Dans le cas de non-respect des échéanciers contractuels, nous avons examiné s'il y a eu application des pénalités.

Une réunion de démarrage de chantier est tenue à la suite de l'octroi du contrat. Celle-ci permet de revoir les obligations contractuelles et de rappeler le respect des échéanciers et les clauses de pénalités prévues en cas de retard. Par la suite, un ordre de débiter les travaux est donné par la Ville ou les arrondissements.

Concurremment à nos analyses, nous avons procédé à des entrevues auprès des gestionnaires responsables de ces projets afin de valider avec eux les données recueillies. Lorsque les projets n'étaient pas en conformité avec le calendrier de réalisation des travaux d'infrastructures, indiqué au sommaire décisionnel ou au calendrier de réalisation détaillé accompagnant la proposition de l'entrepreneur, ou déposé au moment de la réunion de démarrage, nous avons demandé les explications du délai et les motifs justifiant l'application ou non des pénalités.

Parmi notre échantillon de 17 projets sélectionnés, nous en avons relevé huit dont les délais de réalisation des travaux, prévus dans les contrats d'infrastructures signés avec les entrepreneurs, ont été respectés. Conséquemment, ces projets ne nécessitent aucune imposition d'une pénalité par la Ville. Le tableau 1 présente ces projets.

Tableau 1 – Projets réalisés dans les délais initiaux prévus

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux ^a	Réels ^b	
Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension			
PRR-11-03 671 823,45 \$	Du 25 juillet au 18 août 2011 25 jours de calendrier	Du 25 juillet au 15 août 2011 22 jours de calendrier	Échéancier respecté
PRR-12-05 1 051 369,75 \$	Du 19 septembre au 2 novembre 2012 45 jours de calendrier	Du 19 septembre au 24 octobre 2012 36 jours de calendrier	Échéancier respecté
Arrondissement de Saint-Laurent			
C12-036 3 503 621,14 \$	Automne 2012 40 jours ouvrables par volet, soit 120 jours ouvrables pour les 3 volets	Du 5 septembre au 26 novembre 2012 59 jours ouvrables pour les 3 volets	Échéancier respecté
Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles			
ING12-05 442 906,70 \$	Du 23 juillet au 30 septembre 2012 70 jours de calendrier	Du 23 juillet au 14 septembre 2012 54 jours de calendrier	Échéancier respecté
Service de l'eau – Direction de l'eau potable			
9953 (A-323-1) 1 744 928,98 \$	Du 25 juin au 21 décembre 2010 155 jours de calendrier	Du 8 août au 5 décembre 2011 120 jours de calendrier Travaux terminés dans les délais contractuels par le nouvel entrepreneur	Échéancier respecté Aucune pénalité Retard d'un an pour cause de faillite du premier entrepreneur
Service de l'eau – Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau			
9991 11 935 721,68 \$	Du 1 ^{er} mai au 30 novembre 2011 214 jours de calendrier	Du 25 avril au 17 novembre 2011 206 jours de calendrier	Échéancier respecté
10033 Est : 13 062 136,26 \$ Ouest : 11 818 424,01 \$	Du 23 avril au 16 novembre 2012 208 jours de calendrier	Du 18 avril 2012 au 16 novembre 2012 213 jours de calendrier ^c	Échéancier respecté
SITE			
1180 4 912 027,84 \$	De septembre 2011 à décembre 2012 270 jours de calendrier	Du 28 octobre au 16 décembre 2011 Du 14 mai au 30 novembre 2012 251 jours de calendrier	Échéancier respecté

^a Les dates prévues de début et de fin des travaux ont été établies dans les contrats d'infrastructures signés avec les entrepreneurs. Le délai prévu est quant à lui indiqué dans les documents d'appel d'offres.

^b Les dates réelles de début et de fin des travaux ont été établies respectivement à partir de l'ordre de débiter les travaux et de l'acceptation provisoire des travaux à la suite de la vérification de chantier, permettant ainsi d'établir le délai réel.

^c Un ordre de débiter les travaux a été donné le 18 avril 2012.

3.2. Projets non réalisés dans les délais initiaux prévus

Bien que des échéanciers de réalisation aient été prévus dans les contrats des travaux d'infrastructures signés avec les entrepreneurs et acceptés par le directeur, notre analyse a montré que huit projets n'ont pu être réalisés selon les échéanciers prévus initialement et qu'un projet sera terminé en 2013. Nous avons à cet effet obtenu les documents probants appuyant les explications qui justifient l'application ou non des pénalités prévues.

3.2.1. Arrondissement de Ville-Marie

3.2.1.A. Contexte et constatations

Le tableau 2 présente les renseignements clés relativement au nombre de jours de calendrier prévus dans les documents contractuels qui lient l'entrepreneur à l'arrondissement et au nombre de jours de calendrier réellement consacrés à la réalisation du projet. À cet effet, les deux projets vérifiés n'ont pas été terminés dans les délais initiaux prévus et aucune pénalité n'a été émise dans les deux cas.

**Tableau 2 – Délais de réalisation (initiaux prévus et réels)
Arrondissement de Ville-Marie**

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux	Réels	
VMP-11-016 1 038 247,88 \$	Du 25 octobre au 9 décembre 2011 45 jours de calendrier	Du 18 octobre au 19 décembre 2011 Du 19 avril au 18 mai 2012 93 jours de calendrier	Dépassement de 48 jours de calendrier Échéancier non respecté Aucune pénalité
VMP-11-018 1 488 556,00 \$	Du 1 ^{er} octobre au 16 décembre 2011 70 jours de calendrier	Du 14 mai au 26 juillet 2012 Du 6 au 13 août 2012 82 jours de calendrier	Dépassement de 12 jours de calendrier Échéancier non respecté Aucune pénalité

Concernant ces deux projets, nous avons tenté en vain d'obtenir, auprès de la Direction des travaux publics, les procès-verbaux des réunions administratives subséquentes à la réunion de démarrage afin d'évaluer l'avancement des travaux et le respect des échéanciers, ainsi que de consulter les documents recommandés dans les clauses administratives générales (lettres d'arrêt et de reprise des travaux, changements autorisés par la Ville).

Ces difficultés d'obtenir des documents probants s'expliquent, selon la direction, par le fait que les travaux ont été suivis par un employé de la Ville qui est présentement en congé de paternité. De plus, l'ingénieur du projet a quitté son emploi à la Ville pour prendre sa retraite en août 2012. Nous avons été surpris de constater que la documentation contractuelle appuyant la réalisation et le suivi des projets n'est pas accessible dans les archives des dossiers de projets.

Projet VMP-11-016 – Reconstruction d'égout et d'une conduite d'eau secondaire (1 038 247,88 \$)

Le bordereau de soumission daté du 27 juillet 2011 indique que le délai d'exécution des travaux ne doit pas dépasser 45 jours de calendrier après l'ordre écrit du directeur de débiter les travaux.

Une dépense de 1 038 247,88 \$ (incluant les taxes, le montant des travaux contingents et les frais pour les dépenses incidentes) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 27 septembre 2011.

L'échéancier initial de réalisation était fixé du 25 octobre au 9 décembre 2011. Conformément à la clause 5.1.6 du cahier des clauses administratives générales, l'ordre de débiter les travaux a été fixé, par le directeur, au 18 octobre 2011.

Le 13 octobre 2011, l'entrepreneur a proposé un calendrier de travail indiquant que les travaux se dérouleraient sur deux années, soit :

- Pour 2011 : du 18 octobre au 29 novembre (43 jours de calendrier);
- Pour 2012 : du 21 mai au 6 juin (17 jours de calendrier).

Ce plan de travail totalise 60 jours de calendrier. Conséquemment, le délai proposé par l'entrepreneur venait en contradiction avec le délai contractuel exigé de 45 jours de calendrier. Selon la clause 5.1.5.2 du cahier des clauses administratives générales, le calendrier des travaux ne peut être modifié par l'entrepreneur qu'avec l'autorisation écrite du directeur, notamment au moment de la signature d'une directive de changement. Cette autorisation concernant le changement du délai de réalisation et le nombre de jours de calendrier prévus (60 jours de calendrier) n'a toutefois pas été retracée.

L'analyse des rapports quotidiens des travaux de chantier nous a permis de valider la date du 18 octobre 2011 comme étant celle du début des travaux, et la date du 19 décembre 2011 pour l'arrêt des travaux pour l'hiver (63 jours de calendrier). Par la suite, les travaux d'infrastructures auraient démarré le 19 avril 2012 pour se terminer le 18 mai 2012 (30 jours de calendrier). Au total, 93 jours de calendrier auraient été nécessaires pour terminer les travaux d'infrastructures, soit 48 de plus que ce qui était prévu au contrat, c'est-à-dire 45 jours de calendrier contractuels.

En vertu des clauses 5.1.8, « Suspension des travaux » du cahier des clauses administratives générales, et 5.1.6, « Début des travaux », nous n'avons pas retracé l'ordre

de suspendre les travaux au 19 décembre 2011 ainsi que celui de débiter les travaux le 19 avril 2012.

Devant cette situation de non-respect des échéanciers contractuels, en vertu de la clause 5.1.10 du cahier des clauses administratives générales traitant des pénalités pour retard dans l'exécution des travaux, le directeur aurait dû appliquer les pénalités qui s'imposent. Cependant, il n'a pas jugé bon de le faire.

Selon le chef de division des Études techniques, les jours de retard dans la réalisation de ce projet se justifient ainsi :

- Temps supplémentaire requis pour l'installation d'un aqueduc temporaire et météo défavorable;
- Présence de massifs sous le trottoir qui n'étaient pas prévus dans l'appel d'offres.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

Le projet VMP-11-016 mentionné précédemment présente la situation suivante :

- Il n'a pas été terminé dans les délais contractuels;
- Le gestionnaire de l'arrondissement supervisant la réalisation de ce projet n'a pas jugé bon d'appliquer les pénalités prévues et nous n'avons pas obtenu la documentation formelle motivant sa décision;
- Un certain nombre de documents formels prévus dans les clauses administratives générales (lettres d'arrêt et de reprise des travaux, changements ordonnés par la Ville) n'ont pas été produits et ne figurent pas dans les dossiers permanents de suivi de projet.

Projet VMP-11-018 – Reconstruction d'égout unitaire et reconstruction d'une conduite d'eau secondaire (1 488 556,00 \$)

Le bordereau de soumission en date du 12 août 2011 indique que le délai d'exécution des travaux ne doit pas dépasser 70 jours de calendrier après l'ordre écrit du directeur de débiter les travaux.

Une dépense de 1 488 556,00 \$ (incluant les taxes, le montant des travaux contingents et les frais pour les dépenses incidentes) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 24 octobre 2011.

L'échéancier initial de réalisation était fixé du 1^{er} octobre au 16 décembre 2011. Cependant, étant donné qu'il y a eu des délais pour l'octroi du contrat par le conseil municipal

(24 octobre 2011), le chef de division des Études techniques de l'arrondissement nous a indiqué que les travaux ont été reportés en 2012 en raison des conditions climatiques qui n'étaient pas propices à cette période de l'année. Toutefois, nous n'avons pas retracé l'évidence d'une communication quelconque entre l'arrondissement de Ville-Marie et l'entrepreneur officialisant le report des travaux.

Conformément à la clause 5.1.6 du cahier des clauses administratives générales, l'ordre de débiter les travaux a été fixé, par le directeur, au 14 mai 2012.

Malgré le fait que l'entrepreneur devait déposer un échéancier avant le début des travaux, nous n'avons pas retracé l'évidence qu'un nouvel échéancier a été préparé par l'entrepreneur. Conséquemment, le délai contractuel exigé de 70 jours de calendrier n'est pas validé. De plus, nous n'avons pas obtenu l'évidence de l'approbation du directeur concernant le calendrier, s'il lui a été soumis par l'entrepreneur.

L'analyse des rapports quotidiens des travaux de chantier nous a permis de valider la date du 14 mai 2012 comme étant celle du début des travaux, et la date du 26 juillet 2012 pour l'arrêt des travaux pendant les vacances de la construction (74 jours de calendrier). Par la suite, les travaux ont repris le 6 août 2012 pour se terminer le 13 août 2012 (8 jours de calendrier). Par conséquent, 82 jours de calendrier ont été nécessaires pour terminer les travaux d'infrastructures, soit 12 de plus que ce qui était prévu au contrat, c'est-à-dire 70 jours de calendrier contractuels.

Devant cette situation de non-respect des échéanciers contractuels, le directeur aurait dû appliquer les pénalités qui s'imposent. Cependant, le chef de division des Études techniques justifie les jours supplémentaires dans la réalisation de ce projet par des travaux imprévus accordés à l'entrepreneur relativement à des sols contaminés en quantité plus élevée et à des travaux de déviation et des raccordements supplémentaires.

Le rapport d'analyse de laboratoire indique que les travaux sont terminés depuis le 13 août 2012. Au moment de produire notre rapport de vérification, l'acceptation provisoire des travaux n'avait pas encore été émise.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

Le projet VMP-11-018, quant à lui, a nécessité un délai supplémentaire faisant suite à des demandes de changement acceptées par l'arrondissement.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie d'instaurer une procédure de documentation et de consigner les renseignements importants dans le dossier pour appuyer les décisions prises en vue de démontrer que les clauses contractuelles ont été respectées.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Direction des travaux publics a déjà amorcé une restructuration des façons de faire.

Une équipe de travail développe présentement un système de classement des projets qui reflète le savoir-faire et le cheminement de toutes les étapes des projets.

De plus, un aide-mémoire des éléments importants du projet sera ajouté à la nouvelle procédure de gestion.

Chaque chargé de projet est responsable du classement de son projet, mais la direction affectera désormais une personne à l'équipe de projet qui agira à titre de contrôleur de dossier (une autre personne sera disponible pour remplacer le contrôleur en cas d'absence) pour assurer le bon fonctionnement et le classement des documents du projet.

Un système de classement centralisé sera implanté afin de faciliter l'archivage de tous les projets de la Division des études techniques. (Échéancier prévu : juillet 2013)

3.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie, étant donné l'absence de la documentation probante appuyant la réalisation et le suivi de ces projets de s'assurer que :

- le directeur approuve le calendrier reflétant la réalisation effective des travaux d'infrastructures préparé par l'entrepreneur;
- le directeur approuve l'émission de l'ordre de suspendre les travaux de même que celui de débiter les travaux lorsque requis;
- le gestionnaire de projet applique les pénalités prévues, lorsqu'un retard à terminer les travaux est constaté et que les conditions contractuelles le justifient; et ce, en vue de se conformer aux clauses administratives et de démontrer la justification des décisions prises.

Réponse de l'unité d'affaires :

La procédure de gestion de projets de la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie sera améliorée par les points suivants :

- *Le chargé de projet de l'arrondissement demandera à l'entrepreneur ou au fournisseur de services un échéancier détaillé avec un diagramme de Gantt qui montre le cheminement critique du projet. Une mise à jour de l'échéancier devra être présentée au chargé de projet avec le décompte mensuel. Ces nouvelles exigences seront intégrées aux devis de l'arrondissement de Ville-Marie;*
- *Des formulaires pour le début, l'arrêt, la reprise et l'acceptation provisoire des travaux seront créés et fournis à l'entrepreneur ou au fournisseur de services afin de bien documenter ces étapes du projet;*
- *Un suivi du calendrier sera effectué et enregistré à chaque réunion de chantier afin que le projet soit terminé dans le délai contractuel. Advenant le cas où un retard est justifié, l'entrepreneur devra demander le prolongement du délai de réalisation. Cette demande sera préparée officiellement par le chargé de projet par l'entremise d'une directive de changement ou d'un formulaire de prolongation du calendrier. (Échéancier prévu : juillet 2013)*

3.2.1.D. Recommandation

Nous recommandons également à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie :

- **d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et pour lesquels aucune pénalité n'a été imposée afin d'attester les motifs de la proposition émise par le chargé de projet;**
- **de faire périodiquement une reddition de comptes au directeur d'arrondissement pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Afin que le directeur de l'arrondissement soit informé des projets en retard qui n'ont pas été assujettis aux pénalités ou qui sont susceptibles de l'être, la Division des études techniques lui soumettra, trois fois par année, un tableau, à être élaboré, auquel sera jointe toute la documentation existante des projets, y compris les décisions prises et les justifications de ces décisions. Le tout sera approuvé par le chef de division. (Échéancier prévu : juillet 2013)

3.2.2. Arrondissement de Saint-Laurent

3.2.2.A. Contexte et constatations

Le tableau 3 présente les renseignements clés relativement au nombre de jours de calendrier prévus dans les documents contractuels qui lient l'entrepreneur à

l'arrondissement et au nombre de jours de calendrier réellement consacrés à la réalisation du projet. Un projet sur les deux qui ont été vérifiés n'a pas été terminé dans les délais initiaux prévus et aucune pénalité n'a été appliquée.

**Tableau 3 – Délais de réalisation (initiaux prévus et réels)
Arrondissement de Saint-Laurent**

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux	Réels	
C11-042 3 157 579,49 \$	De septembre à décembre 2011 De mai à juin 2012 58 jours ouvrables	Du 3 octobre au 29 novembre 2011 Du 10 avril au 26 juin 2012 98 jours ouvrables	Dépassement de 40 jours ouvrables Échéancier non respecté Aucune pénalité

Projet C11-042 – Travaux de réfection des réseaux d'aqueduc et d'égout (3 157 579,49 \$)

Le bordereau de soumission en date du 25 juillet 2011 indique que le délai d'exécution des travaux ne doit pas dépasser 58 jours ouvrables, dont 8 jours pour la pose de la deuxième couche de pavage en 2012, après l'ordre du directeur de débiter les travaux.

Une dépense de 3 157 579,49 \$ (incluant les taxes et les frais pour imprévus) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil d'arrondissement de Saint-Laurent le 2 août 2011 et par le conseil municipal le 27 septembre 2011, puisque le projet était financé par les deux instances.

L'échéancier initial de réalisation, tel qu'il est indiqué au sommaire décisionnel, était fixé de septembre à décembre 2011 et de mai à juin 2012. Cependant, étant donné que le conseil municipal a adopté l'octroi du contrat à la fin du mois de septembre, la direction de l'arrondissement a convenu, au cours de la réunion de démarrage, que l'entrepreneur travaille moins de jours en 2011 et plus de jours en 2012 sans pour autant dépasser 58 jours ouvrables.

L'analyse de la documentation de suivi (bons de commande transmis à l'entrepreneur, échéanciers déposés à diverses dates, procès-verbaux des réunions de chantier, acceptation provisoire partielle des travaux exécutés) nous a permis de valider la date du 3 octobre 2011 comme étant celle du début des travaux, et la date du 29 novembre 2011 pour l'arrêt des travaux (42 jours ouvrables). Par la suite, les travaux ont repris le 10 avril 2012 pour se terminer le 26 juin 2012 (56 jours de calendrier). Par conséquent, 98 jours de calendrier ont été nécessaires pour terminer les travaux d'infrastructures, soit 40 de plus que ce qui était prévu au contrat, c'est-à-dire 58 jours ouvrables contractuels.

Devant cette situation de non-respect des échéanciers contractuels, le directeur aurait dû appliquer les pénalités qui s'imposent. Cependant, il n'a pas jugé bon de le faire et il a indiqué les justifications suivantes appuyées par des documents probants :

- Le début des travaux qui a été retardé au mois d'octobre a fait en sorte que le travail de chantier s'est déroulé dans des conditions hivernales, obligeant la modification de la méthode de travail de l'entrepreneur. Ce dernier avait prévu que deux équipes travailleraient en même temps sur les trois rues. Cependant, en raison des conditions hivernales et de la présence de gaz sur la rue Cardinal, l'arrondissement de Saint-Laurent a pris la décision de retarder les travaux pour ne pas incommoder les citoyens en ne laissant qu'une seule rue ouverte durant l'hiver (27 jours de report);
- La présence de roc à excaver sur une rue principale a eu pour conséquence de retarder les travaux de neuf jours environ;
- Il y a eu quatre jours de pluie au cours desquels aucun travail n'a pu être exécuté sur le terrain.

Les travaux sont terminés depuis le 26 juin 2012. Au moment de produire notre rapport de vérification, l'acceptation provisoire des travaux n'avait pas encore été émise.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Saint-Laurent :

- **d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et pour lesquels aucune pénalité n'a été imposée afin d'attester les motifs de la proposition émise par le chargé de projet;**
- **de faire périodiquement une reddition de comptes à la directrice d'arrondissement pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Un projet n'ayant pas respecté l'échéancier est normalement identifié au cours des réunions de chantier qui ont lieu, en règle générale, toutes les deux semaines. Tout retard est documenté au rapport de chantier ainsi que les motifs liés au retard, la correction proposée et la pénalité appliquée. Des contrôles sont mis en place en vue de s'assurer que le retard, le motif, la correction et la pénalité sont signalés au directeur des Travaux publics. (Complété, mars 2013)

Un rapport trimestriel doit être transmis à la directrice d'arrondissement pour l'informer des projets en retard. (**Échéancier prévu : juin 2013**)

3.2.3. Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

3.2.3.A. Contexte et constatations

Le tableau 4 présente les renseignements clés relativement au nombre de jours de calendrier prévus dans les documents contractuels qui lient l'entrepreneur à l'arrondissement et au nombre de jours de calendrier réellement consacrés à la réalisation du projet. Un projet sur les deux qui ont été vérifiés n'a pas été terminé dans les délais initiaux prévus et aucune pénalité n'a été appliquée.

**Tableau 4 – Délais de réalisation (initiaux prévus et réels)
Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles**

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux	Réels	
ING11-07 629 727,84 \$	Du 17 octobre au 30 novembre 2011 45 jours de calendrier	Du 17 octobre au 9 décembre 2011 54 jours de calendrier	Dépassement de 9 jours de calendrier Échéancier non respecté Aucune pénalité

Projet ING11-07 – Travaux de reconstruction d'égout unitaire et du réseau d'eau secondaire (629 727,84 \$)

L'appel d'offres indique que le délai d'exécution des travaux ne doit pas dépasser 45 jours de calendrier après l'ordre écrit du directeur de débiter les travaux.

Une dépense de 629 727,84 \$ (incluant les taxes et le montant des travaux contingents) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 27 septembre 2011.

L'échéancier initial de réalisation était fixé du 17 octobre au 30 novembre 2011. Conformément à la clause 4.1.6 du cahier des clauses administratives générales de l'arrondissement, l'ordre de débiter les travaux a été fixé, par le directeur, au 17 octobre 2011.

En date du 6 octobre 2011, l'entrepreneur a déposé un calendrier de travail qui indiquait que les travaux se dérouleraient du 17 octobre au 2 décembre 2011, soit 47 jours de calendrier (les deux jours additionnels correspondent au jeudi et au vendredi).

L'analyse des rapports quotidiens des travaux de chantier nous a permis de valider que les travaux ont débuté le 17 octobre 2011 et se sont terminés le 9 décembre 2011 (54 jours de calendrier), soit 9 de plus que ce qui était prévu au contrat, c'est-à-dire 45 jours de calendrier contractuels.

Devant cette situation de non-respect des échéanciers contractuels, le chargé de projet aurait dû appliquer les pénalités qui s'imposent. Cependant, il n'a pas jugé bon de le faire et il a indiqué que le projet initial a subi une modification du concept pour tenir compte d'un autre projet lié à celui-ci. De plus, nous avons comptabilisé 20 demandes de changement autorisées. Le certificat provisoire d'acceptation des travaux a été émis le 1^{er} février 2012.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

3.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles :

- d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et pour lesquels aucune pénalité n'a été imposée afin d'attester les motifs de la proposition émise par le chargé de projet;
- de faire périodiquement une reddition de comptes au directeur d'arrondissement pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être.

Réponse de l'unité d'affaires :

Formaliser les critères pour lesquels il serait requis ou non d'appliquer les clauses de pénalités pour un contrat qui dépasse les délais prévus :

- Arrimer ces critères avec le contentieux afin d'être cohérent avec la gestion juridique pour les contrats en dépassement d'échéancier;
- Faire entériner ces critères par la direction (Direction des travaux publics et direction d'arrondissement). (**Échéancier prévu : juin 2013**)

Mettre en place un processus formel pour le suivi et la reddition de comptes des contrats qui dépassent les délais prévus :

- Exiger de l'entrepreneur un échéancier détaillé des travaux incluant les principaux jalons. Cet échéancier servira de référentiel temporel du contrat et facilitera le suivi des écarts;
- Documenter et quantifier formellement tous les retards, en cours de réalisation de contrat, pouvant mener à un débordement du délai de réalisation;
- Établir si ces retards sont attribuables à la Ville ou à l'entrepreneur, et en indiquer le motif;

- Aviser formellement l'entrepreneur, en cours de réalisation du contrat, des retards qui lui sont attribués et l'informer que ces délais peuvent mener à une application des pénalités prévues contractuellement;
- Statuer, à la suite d'une analyse conjointe du chargé de projet et du gestionnaire, sur l'application des pénalités, et ce, en fonction des critères entérinés par la direction. Un justificatif est produit par le chargé de projet et approuvé par le gestionnaire pour chaque contrat qui dépasse les délais prévus sans pénalité;
- Transmettre au directeur des travaux publics et à la directrice d'arrondissement un bilan des contrats qui dépassent les délais prévus et pour lesquels les clauses de pénalités n'ont pas été appliquées ainsi que les justificatifs s'y rattachant. Le bilan sera transmis trimestriellement. (**Échéancier prévu : septembre 2013**)

3.2.4. Service de l'eau

3.2.4.1. Direction de l'eau potable

3.2.4.1.A. Contexte et constatations

Le tableau 5 présente les renseignements clés relativement au nombre de jours de calendrier prévus dans les documents contractuels qui lient l'entrepreneur à la Ville et au nombre de jours de calendrier réellement consacrés à la réalisation du projet. Deux des trois projets vérifiés n'ont pas été terminés dans les délais initiaux prévus et une pénalité a été appliquée pour un seul projet.

**Tableau 5 – Délais de réalisation (initiaux prévus et réels)
Direction de l'eau potable**

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux	Réels	
9925 (A-327-3) 5 286 906,98 \$	Du 20 octobre 2009 au 19 novembre 2010 240 jours de calendrier	Du 3 mai au 13 décembre 2010 Du 4 juillet au 14 septembre 2011 298 jours de calendrier	Dépassement de 58 jours de calendrier Échéancier non respecté Aucune pénalité
9954 (A-329) 2 062 966,99 \$	Du 12 août au 20 novembre 2010 100 jours de calendrier	Du 25 octobre 2010 au 25 mars 2011 127 jours de calendrier	Dépassement de 27 jours de calendrier Échéancier non respecté Pénalité appliquée

Projet 9925 (A-327-3) – Construction de conduites d'eau principales et secondaires, et travaux divers sur des conduites de 600 mm (5 286 906,98 \$)

Le bordereau de soumission en date du 3 août 2009 indique un délai d'exécution des travaux de 240 jours de calendrier suivant la date de l'ordre écrit du directeur de débiter les travaux.

Une dépense de 5 286 906,98 \$ (incluant les taxes) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 21 septembre 2009.

L'échéancier apparaissant au sommaire décisionnel prévoyait que la période de réalisation des travaux s'étendrait sur deux ans (de 2009 à 2010), avec un arrêt prévu des travaux durant la saison hivernale. L'échéancier initial de réalisation du projet, après son autorisation, était fixé du 20 octobre 2009 au 19 novembre 2010, pour un total de 240 jours de calendrier. La réalisation des travaux a été subdivisée en cinq phases.

L'entrepreneur a été avisé par lettre que l'ordre de débiter les travaux était fixé au 3 mai 2010, et le délai de 240 jours de calendrier pour terminer les travaux (du 3 mai 2010 au 29 décembre 2010) y était réitéré.

Les procès-verbaux des réunions administratives pour le démarrage du projet qui se sont tenues le 25 mars 2010 et le 21 avril 2010 indiquent que la Ville et l'entrepreneur se sont entendus pour établir un échéancier et une date de début des travaux pour le 3 mai 2010.

Les travaux de réalisation, exécutés par l'entrepreneur, se sont déroulés selon les étapes exigées par la Ville et énumérées dans le devis en suivant l'ordre des cinq phases de travaux de réalisation, soit :

- **Réalisation des phases 1 à 4 durant l'année 2010** : Les travaux ont débuté le 3 mai 2010 et se sont terminés le 13 décembre 2010, pour un total de 225 jours de calendrier;
- **Réalisation de la phase 5 durant l'année 2011** : Les travaux ont repris le 4 juillet 2011 et se sont terminés le 14 septembre 2011, pour un total de 73 jours de calendrier.

Un total de 298 jours de calendrier a été requis par l'entrepreneur pour terminer le projet, occasionnant un dépassement de 58 jours de calendrier par rapport au délai contractuel prévu au devis, qui était de 240 jours de calendrier.

Le 8 juillet 2011, l'entrepreneur a demandé une prolongation du délai contractuel pour des travaux supplémentaires. La Direction de l'eau potable nous a indiqué que cette

prolongation a occasionné des journées de travail supplémentaires, qui n'étaient pas prévues au délai contractuel initial, à la suite des situations suivantes :

- Des massifs de béton de Bell et de la Commission des services électriques de Montréal (CSEM) ont été trouvés près de l'emplacement prévu pour une future chambre de vanne. Celle-ci a donc dû être modifiée et déplacée dans la rue pour permettre sa construction, occasionnant également des changements quant aux conduites d'eau sortant de cette chambre;
- La conception des dessins d'atelier et la fabrication des pièces de conduites ont dû être réalisées;
- Une nouvelle demande d'autorisation a dû être présentée au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine pour la modification des panneaux électriques liée à des règlements de la CSEM qui n'étaient pas connus au départ.

La Direction de l'eau potable admet les dépassements, mais elle confirme qu'ils ne sont aucunement attribuables à l'entrepreneur. Aucune pénalité ne lui a d'ailleurs été appliquée.

L'acceptation provisoire a été prononcée en date du 2 novembre 2011. L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

Projet 9954 (A-329) – Construction d'une conduite d'eau principale (2 062 966,99 \$)

Le bordereau de soumission en date du 21 avril 2010 indique un délai d'exécution des travaux de 100 jours de calendrier après l'ordre du directeur de débiter les travaux.

Une dépense de 2 062 966,99 \$ (incluant les taxes et les frais pour les dépenses incidentes) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 14 juin 2010.

L'échéancier apparaissant au sommaire décisionnel fixait la période de réalisation du projet du 12 août au 20 novembre 2010. Cependant, une autorisation préalable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs était essentielle à la réalisation des travaux et elle devait être obtenue pour le 1^{er} septembre 2010 par la Direction de l'eau potable. L'ordre de débiter les travaux par le directeur a dû être retardé en conséquence.

Au cours de la rencontre de démarrage du 9 septembre 2010, l'entrepreneur a présenté un échéancier préliminaire des travaux basé sur une date de début des travaux fixée au 20 septembre 2010 et de fin des travaux prévue au 16 décembre 2010. Ces dates impliquaient que les travaux pouvaient être exécutés dans un délai de 88 jours, respectant

ainsi le délai contractuel de 100 jours de calendrier. L'entrepreneur a par la suite été avisé par lettre que l'ordre de débiter les travaux était fixé au 25 octobre 2010.

Les travaux ont débuté le 25 octobre 2010 et ont été interrompus durant 24 jours pour la période des fêtes. L'entrepreneur a présenté divers échéanciers révisés et des demandes de travaux supplémentaires jusqu'à la fin des travaux, le 25 mars 2011, occasionnant dans les circonstances un retard de 27 jours de calendrier.

La Ville a convenu que, des 27 jours de retard, 18 jours de calendrier étaient attribuables à des demandes pour des travaux additionnels qu'elle a approuvées et que 9 jours étaient attribuables à l'entrepreneur. Ces neuf jours auraient dû entraîner une pénalité à l'entrepreneur pour retard dans l'exécution des travaux. Toutefois, aucune pénalité n'a été appliquée puisque les travaux additionnels n'ont pas été facturés par l'entrepreneur.

Le 26 septembre 2011, la Ville a procédé à l'acceptation provisoire des travaux, terminés depuis le 25 mars 2011.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

3.2.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons au chef de la Division des projets majeurs de la Direction de l'eau potable :

- **d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et pour lesquels aucune pénalité n'a été imposée afin d'attester les motifs de la proposition émise par le chargé de projet;**
- **de faire périodiquement une reddition de comptes au directeur de l'Eau potable pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Mise en place d'une directive obligeant les responsables de projets à faire approuver les orientations concernant tous les dépassements du délai contractuel d'un projet. (Échéancier prévu : mai 2013)

Inclure, dans un rapport mensuel, la durée réelle de réalisation des travaux par rapport à la durée contractuelle pour chaque contrat ainsi qu'une justification des écarts. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.2.4.2. Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau

3.2.4.2.A. Contexte et constatations

Le tableau 6 présente les renseignements clés relativement au nombre de jours de calendrier prévus dans les documents contractuels qui lient l'entrepreneur à la Ville et au nombre de jours de calendrier réellement consacrés à la réalisation du projet. Un des trois projets vérifiés n'a pas été terminé dans les délais initiaux prévus et aucune pénalité n'a été appliquée.

**Tableau 6 – Délais de réalisation (initiaux prévus et réels)
Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau**

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux	Réels	
9979 12 049 926,67 \$	Du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2011 244 jours de calendrier	Du 18 avril au 9 décembre 2011 Du 30 janvier au 21 février 2012 259 jours de calendrier	Dépassement de 15 jours de calendrier Échéancier non respecté Aucune pénalité

Projet 9979 – Réhabilitation de conduites d'égout par chemisage sur diverses rues de la Ville de Montréal (12 049 926,67 \$)

Selon les informations contenues dans les documents d'appel d'offres, l'échéancier initial de réalisation des travaux du projet couvrait la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2011, mais la Ville se réservait le droit de reporter certains travaux à sa demande sans coûts supplémentaires. Le délai de réalisation des travaux n'étant pas indiqué en jours de calendrier, nous avons déduit que le délai de réalisation était de 244 jours de calendrier.

Le contrat a été adjugé le 21 mars 2011 par le conseil municipal, pour une dépense de 12 049 926,67 \$ (incluant les taxes et les frais pour les dépenses incidentes).

Conformément à la clause 5.1.6 du cahier des clauses administratives générales du contrat, l'entrepreneur a été avisé par lettre que l'ordre de débiter les travaux était fixé au 18 avril 2011. Cette communication réitérait que, conformément à la clause 3.0 du cahier des clauses administratives spéciales du cahier des charges, les travaux devaient être terminés au plus tard le 30 novembre 2011.

À la rencontre administrative du 16 septembre 2011, la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau a manifesté son inquiétude concernant l'atteinte de la réalisation de la totalité des rues prévues au contrat devant être terminées pour le 30 novembre 2011. Le

26 octobre 2011, la directrice principale du Service de l'eau autorisait l'entrepreneur à poursuivre les travaux jusqu'au 16 décembre 2011.

Le 23 janvier 2012, la directrice principale du Service de l'eau autorisait l'entrepreneur à poursuivre les travaux du 30 janvier au 30 mars 2012. Les travaux ont été terminés le 21 février. Certains ont toutefois été annulés étant donné que des travaux différents de ceux du chemisage de conduites d'égout étaient réalisés par d'autres entrepreneurs en même temps et sur la même rue (p. ex. des trottoirs).

Le 31 octobre 2012, la Ville a procédé à l'acceptation provisoire des travaux.

Le délai contractuel a été estimé à 244 jours de calendrier. Toutefois, la réalisation des travaux a nécessité 259 jours, soit 15 jours additionnels, retard que la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau a approuvé à titre de prolongation des travaux. Aucune pénalité n'a été appliquée puisque les travaux additionnels réalisés par l'entrepreneur ont été approuvés par Ville. Cette décision est appuyée par des documents probants.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

3.2.4.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Division de la gestion stratégique des réseaux d'eau – Unité Nord de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau :

- **d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et pour lesquels aucune pénalité n'a été imposée afin d'attester les motifs de la proposition émise par le chargé de projet;**
- **de faire périodiquement une reddition de comptes à la directrice de la Gestion stratégique des réseaux d'eau pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être.**

Réponse de l'unité d'affaires :

La Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau s'assurera d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et le chef de division de la Gestion stratégique des réseaux d'eau – Unité Nord s'assurera de faire périodiquement une reddition de comptes à la directrice de la Gestion stratégique des réseaux d'eau pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être. (Complété, avril 2013)

3.2.5. Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

3.2.5.A. Contexte et constatations

Le tableau 7 présente les renseignements clés relativement au nombre de jours de calendrier prévus dans les documents contractuels qui lient l'entrepreneur à la Ville et au nombre de jours de calendrier réellement consacrés à la réalisation du projet. Un des trois projets vérifiés n'a pas été terminé dans les délais initiaux prévus et l'application d'une pénalité éventuelle est à l'étude. Un projet est en cours et se terminera en 2013.

Tableau 7 – Délais de réalisation (initiaux prévus et réels)
SITE

N° de projet Montant adjugé	Dates de début et de fin Délais		Commentaires
	Prévus initiaux	Réels	
1109 2 472 000,49 \$	Du 9 mars 2011 au 9 mars 2012 90 jours de calendrier	Du 11 octobre au 17 décembre 2011 Du 30 avril au 1 ^{er} octobre 2012 223 jours de calendrier	Dépassement de 133 jours de calendrier Échéancier non respecté Pénalité éventuelle
162301 1 198 325,60 \$	De septembre à novembre 2012 90 jours de calendrier	Du 10 septembre au 7 octobre 2012 28 jours de calendrier en 2012 Reprise des travaux au printemps 2013	Échéancier respecté à ce jour Travaux seront terminés en 2013

Projet 1109 – Reconstruction d'un égout combiné et d'une conduite d'eau secondaire (2 472 000,49 \$)

Le bordereau de soumission indique que le délai d'exécution des travaux ne doit pas dépasser 90 jours de calendrier après l'ordre écrit du directeur de débiter les travaux. Il y est prévu que le présent contrat peut débiter au printemps 2011.

Une dépense de 2 472 000,49 \$ (incluant les taxes et les frais pour les dépenses incidentes) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 14 avril 2011.

Le calendrier apparaissant au sommaire décisionnel indique que les travaux devaient être exécutés en 2011. Toutefois, toujours dans le sommaire décisionnel, l'échéancier initial de réalisation du projet indique la période du 9 mars 2011 au 9 mars 2012.

Une réunion de démarrage a été tenue le 3 octobre 2011, au cours de laquelle un rappel du délai d'exécution des travaux, qui est de 90 jours de calendrier consécutifs, a été fait.

L'entrepreneur a été avisé par lettre que l'ordre de débiter les travaux était fixé au 11 octobre 2011.

L'ordre de suspendre les travaux a été donné le 17 décembre 2011 au moment d'une rencontre de chantier. Cependant, l'entrepreneur a dû revenir sur le chantier durant l'hiver pour corriger le pavage temporaire qui avait été posé dans de mauvaises conditions climatiques hors de son contrôle.

La reprise des travaux de reconstruction des conduites d'égout et d'eau potable a débuté le 30 avril 2012, à la suite d'une communication de l'ingénieur responsable du projet. Les travaux se sont poursuivis durant la période estivale pour se terminer le 1^{er} octobre 2012.

Le SITE a procédé à l'acceptation provisoire des travaux le 1^{er} octobre 2012.

La réalisation des travaux a nécessité 223 jours de calendrier, soit un dépassement de 133 jours par rapport aux 90 jours de calendrier prévus. Le chef de division de la Réalisation des travaux nous a informés que le dossier est présentement à l'étude et que l'entrepreneur a été avisé qu'il doit justifier les délais de réalisation des travaux.

L'enveloppe budgétaire a été respectée pour la réalisation de ce projet.

Projet 162301 – Reconstruction de trottoirs sur différentes rues de la Ville de Montréal (1 198 325,60 \$)

Le bordereau de soumission indique que le délai d'exécution des travaux ne doit pas dépasser 90 jours de calendrier et que les travaux devraient être exécutés à l'automne 2012. Toutefois, l'entrepreneur doit prendre note qu'une partie ou la totalité des travaux pourrait être réalisée au printemps 2013.

Une dépense totale de 1 198 325,60 \$ (incluant les taxes et les frais pour les dépenses incidentes) a été autorisée pour la réalisation de ce projet par le conseil municipal le 21 août 2012.

L'échéancier initial de réalisation était fixé de septembre à novembre 2012. L'ordre de débiter les travaux a été fixé par la direction du SITE au 10 septembre 2012.

Le procès-verbal de la réunion de démarrage du projet du 29 août 2012 indique que la Division de la réalisation des travaux a rappelé que l'entrepreneur disposait d'un délai

maximal de 60 jours de calendrier pour la réalisation de la totalité du contrat, ce qui fixait la date ultime de fin des travaux au 9 novembre 2012.

Une différence de 30 jours de calendrier a été constatée quant au délai de réalisation entre le bordereau de soumission (90 jours) qui lie contractuellement l'entrepreneur à la Ville et le procès-verbal de la rencontre de projet du 29 août 2012. La direction nous a informés être incapable de nous fournir l'explication de cette différence.

La direction du SITE a donné l'ordre de suspendre les travaux à l'entrepreneur, en date du 7 octobre 2012, en raison des conditions climatiques qui ne permettaient pas la reconstruction des trottoirs. Les travaux seront terminés en 2013. Nous avons constaté qu'une des phases prévues dans ce projet n'a pas débuté.

3.2.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Division de la réalisation des travaux de la Direction des infrastructures :

- **d'obtenir les justificatifs concernant les projets qui n'ont pas respecté l'échéancier et pour lesquels aucune pénalité n'a été imposée afin d'attester les motifs de la proposition émise par le chargé de projet;**
- **de faire périodiquement une reddition de comptes à la directrice des Infrastructures pour l'informer des projets qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être.**

Réponse de l'unité d'affaires :

*Dans les cas où un délai additionnel est accordé à l'entrepreneur, la justification est systématiquement annexée au décompte final dans le formulaire de parachèvement des travaux qui fait le bilan de l'échéancier réel. **(Complété, mars 2013)***

*Faire approuver le parachèvement des travaux par la directrice des Infrastructures pour les contrats qui n'ont pas été assujettis aux pénalités bien qu'ils étaient susceptibles de l'être. **(Échéancier prévu : mai 2013)***

4. Annexe

4.1. Liste des 17 projets ayant fait l'objet de la vérification

Tableau A – Objet et montant adjugé des contrats de notre échantillon

N° de projet	Objet du contrat	Montant adjugé
Arrondissement de Ville-Marie		
VMP-11-016	Reconstruction d'égout et d'une conduite d'eau secondaire	1 038 247,88 \$
VMP-11-018	Reconstruction d'égout unitaire et reconstruction d'une conduite d'eau secondaire	1 488 556,00 \$
Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension		
PRR-11-03	Reconstruction de trottoirs avec réaménagement géométrique à différents endroits dans l'arrondissement	671 823,45 \$
PRR-12-05	Planage et revêtement bitumineux de la chaussée avec reconstruction des trottoirs et bordures	1 051 369,75 \$
Arrondissement de Saint-Laurent		
C11-042	Travaux de réfection des réseaux d'aqueduc et d'égout	3 157 579,49 \$
C12-036	Travaux de réfection de chaussées – programme 2012	3 503 621,14 \$
Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles		
ING11-07	Travaux de reconstruction d'égout unitaire et du réseau d'eau secondaire	629 727,84 \$
ING12-05	Travaux de reconstruction d'égout combiné, de conduites d'eau potable, de pavage et de trottoirs	442 906,70 \$
Service de l'eau – Direction de l'eau potable		
9925 (A-327-3)	Construction de conduites d'eau principales et secondaires, et travaux divers sur des conduites de 600 mm	5 286 906,98 \$
9953 (A-323-1)	Réhabilitation par chemisage structural de la conduite d'eau de 500 mm en fonte grise et construction d'une conduite d'eau secondaire de 200 mm	1 744 928,98 \$
9954 (A-329)	Construction d'une conduite d'eau principale	2 062 966,99 \$
Service de l'eau – Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau		
9991	Réhabilitation des conduites d'eau potable par chemisage sur diverses rues de la Ville de Montréal	11 935 721,68 \$
10033	Réhabilitation des conduites d'eau potable par chemisage sur diverses rues de la Ville de Montréal (secteur Est et secteur Ouest)	Est : 13 062 136,26 \$ Ouest : 11 818 424,01 \$
9979	Réhabilitation de conduites d'égout par chemisage sur diverses rues de la Ville de Montréal	12 049 926,67 \$
SITE		
1109	Reconstruction d'un égout combiné et d'une conduite d'eau secondaire	2 472 000,49 \$
1180	Construction et reconstruction d'un égout combiné, d'une conduite d'eau secondaire, de la chaussée flexible, des trottoirs et aménagement d'une piste cyclable	4 912 027,84 \$
162301	Reconstruction de trottoirs, là où requis, sur différentes rues de la Ville de Montréal	1 198 325,60 \$

Délivrance des permis de construction et de lotissement – sols contaminés



Table des matières

1. Introduction	131
2. Portée de la mission	132
3. Constatations et recommandations	132
3.1. Étude des demandes de permis et respect des dispositions législatives applicables	134
3.2. Détermination et perception des revenus liés à la délivrance d'un permis	152
4. Annexe	166
4.1. Schéma décisionnel – traitement des demandes de permis de construction et de lotissement.....	166

Liste des sigles

LAU	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	MDDEFP	ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
LQE	<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>		

5.4. Délivrance des permis de construction et de lotissement – sols contaminés

1. Introduction

La pollution des sols montréalais est liée à l'historique industriel de la Ville de Montréal (la Ville). La contamination se trouve principalement le long des berges, des cours d'eau et des axes ferroviaires ainsi que dans les anciens dépotoirs répartis sur le territoire qui ont été recouverts et réaménagés au fil des ans.

La gestion des sols contaminés est un domaine qui relève essentiellement de la juridiction du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Par l'intermédiaire de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ (LQE), section IV.2.1, chapitre I, ainsi que des règlements, politiques et guides qui en découlent, le MDDEFP a édicté les règles à suivre en matière de protection et de réhabilitation des terrains contaminés.

L'entrée en vigueur, en 2003, des dispositions législatives du projet de loi n^o 72², lequel est venu remplacer la section IV.2.1 du chapitre I de la LQE, a eu pour effet d'établir de nouvelles règles visant la protection des terrains ainsi que leur réhabilitation en cas de contamination. Ces modifications législatives ont eu des conséquences directes sur les responsabilités des municipalités du Québec, notamment en :

- conférant à ces dernières le rôle de constituer une liste des terrains contaminés situés sur leur territoire (article 31.68 de la LQE);
- exigeant d'elles de s'assurer qu'aucun permis de construction ou de lotissement pour un terrain figurant sur cette liste des terrains contaminés, et pour lequel le MDDEFP a approuvé un plan de réhabilitation, ne soit délivré sans avoir obtenu au préalable une attestation d'un expert habilité affirmant que le terrain en question est compatible avec les nouveaux usages auxquels il est destiné (article 31.68 de la LQE, lequel réfère aux articles 120 et 121 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* [LAU³]).

La Direction du greffe de la Ville est l'unité d'affaires responsable de la constitution et de la mise à jour de la liste des terrains contaminés à partir des avis inscrits dans le registre foncier (p. ex. l'avis de contamination, l'avis de restriction, l'avis de décontamination).

¹ LRQ, chapitre Q-2.

² *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*, LQ, 2002, chapitre 11 (sanctionnée le 8 juin 2002).

³ LRQ, chapitre A-19.1.

Quant à la délivrance des permis, il s'agit d'une responsabilité conférée à chacun des arrondissements de la Ville. À cet égard, les articles 120 et 121 de la LAU dictent les règles à suivre pour délivrer un permis de construction ou de lotissement en présence d'un terrain contaminé.

2. Portée de la mission

Notre vérification avait pour principal objectif de nous assurer que les arrondissements procèdent à la délivrance des permis de construction et de lotissement conformément aux dispositions législatives en vigueur en présence de terrains contaminés. Nous avons également vérifié que les requérants acquittent les frais liés à l'obtention des permis conformément à la tarification établie. Concomitamment, nous avons évalué l'adéquation de la séparation des tâches confiées aux intervenants concernés par les diverses étapes menant à la délivrance des permis.

Plus particulièrement, nos travaux de vérification ont porté sur les permis de construction et de lotissement délivrés au cours des années 2011 et 2012, et ont été concentrés au sein des unités d'affaires suivantes :

- Arrondissement du Sud-Ouest – Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises :
 - Division des permis et inspections;
- Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve – Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises :
 - Division des permis et inspections;
- Arrondissement de Verdun – Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises :
 - Division des permis et des inspections,
 - Division de l'ingénierie;
- Arrondissement de Lachine – Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises :
 - Division de l'urbanisme, des permis et inspections.

3. Constatations et recommandations

En 2003, dans la foulée des modifications législatives apportées par le MDDEFP en matière de gestion des sols contaminés, le comité exécutif de la Ville a adopté un document intitulé « Lignes directrices à l'intention des services municipaux de la Ville de Montréal et de ses arrondissements » (lignes directrices). Ces lignes directrices visent à

guider les intervenants municipaux au sein des services centraux et des arrondissements au regard des actions qu'ils doivent prendre dans la gestion courante de leurs opérations pour s'assurer que la Ville se conforme à ses obligations légales en présence de sols contaminés. Depuis 2003, ces lignes directrices ont été mises à jour en fonction de nouvelles dispositions réglementaires et d'éclaircissements apportés par le MDDEFP. Le document révisé a été adopté par le comité exécutif de la Ville le 7 mars 2012. Précisons que les lignes directrices, de même que la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe, sont accessibles dans le portail Internet de la Ville.

Les lignes directrices abordent spécifiquement les vérifications devant être effectuées et les mesures à prendre par les arrondissements préalablement à la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement.

Par ailleurs, les lignes directrices distinguent les termes « permis de construction » et « permis de lotissement » comme suit :

Permis de construction

Au sens de la LQE, et conformément à la terminologie de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) (article 119, LRQ chapitre A-19.1), un permis de construction concerne l'autorisation délivrée par un arrondissement de la Ville [...] en vue de permettre la réalisation d'un projet de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition de bâtiments sur un terrain.

Permis de lotissement

Un permis de lotissement au sens de la LQE concerne une autorisation délivrée par un arrondissement de la Ville en vue d'approuver un projet d'opération cadastrale.

De façon générale, le processus menant à la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement au sein des arrondissements visités s'enclenche sur réception, par un préposé à l'émission des permis⁴, d'une demande écrite (formulaire) en provenance d'un requérant, laquelle est accompagnée de divers documents requis, tels que les plans et devis, l'évaluation des coûts des travaux et le certificat de localisation. Ce préposé à l'émission des permis est par la suite responsable de réaliser les tâches suivantes :

- s'assurer d'obtenir tous les documents nécessaires afin de pouvoir ensuite procéder à l'étude de la demande et faire les vérifications nécessaires;
- déterminer le coût du permis conformément à la tarification en vigueur;

⁴ Aux fins du présent rapport de vérification, nous préconiserons l'utilisation du terme « préposé à l'émission des permis » malgré le fait qu'au sein de certains arrondissements ces tâches liées à la délivrance des permis peuvent être exercées soit par un préposé à l'émission des permis, soit par un inspecteur en bâtiment.

- procéder à la délivrance du permis lorsque le dossier est conforme, que les frais inhérents à l'obtention du permis ont été acquittés et que les approbations préalables provenant d'un intervenant de niveau hiérarchique supérieur ont été obtenues, le cas échéant.

Les sections qui suivent du présent rapport de vérification présenteront les résultats de nos travaux de vérification, lesquels s'appuient sur l'examen d'un échantillon de 10 permis de construction ou de lotissement sélectionnés au sein de chacun des arrondissements ciblés, à l'exception de :

- l'arrondissement du Sud-Ouest à l'égard duquel l'examen a porté sur 8 permis du fait que 2 des 10 permis initialement sélectionnés, pour lesquels les terrains figuraient sur la liste des terrains contaminés de la Direction du greffe, ont finalement été annulés par l'arrondissement;
- l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve à l'égard duquel l'examen a porté sur 8 permis étant donné que 2 des 10 permis initialement sélectionnés, lesquels concernaient des terrains figurant sur la liste des terrains contaminés de la Direction du greffe, visaient une demande de transformation des lots de terrains rénovés en lots de condos. Nous avons constaté que les terrains en question avaient, en 2009, fait l'objet de la délivrance d'un permis de lotissement et de construction. Conséquemment, puisque nos travaux de vérification portent sur les années 2011 et 2012, nous avons exclu ces deux permis de notre échantillon.

En somme, nous avons examiné un total de 36 permis de construction et de lotissement.

Mentionnons que, dans la mesure du possible, nous avons privilégié la sélection de permis délivrés à l'égard de terrains figurant sur la liste des terrains contaminés, rendue accessible par la Direction du greffe, et avons tenté de répartir celle-ci équitablement entre les années 2011 et 2012. Toutefois, des permis délivrés à l'égard de terrains n'y figurant pas ont également été incorporés à notre sélection afin d'évaluer plus exhaustivement la mesure avec laquelle les vérifications requises par la LQE étaient effectivement réalisées.

3.1. Étude des demandes de permis et respect des dispositions législatives applicables

La LAU énonce les conditions permettant à un fonctionnaire municipal désigné de délivrer un permis de construction (article 120) et un permis de lotissement (article 121). Notamment, il y est stipulé ce qui suit à l'article 120 (le texte de l'article 121 est similaire) :

[...] dans le cas où le terrain visé par la demande de permis de construction [ou de lotissement] est inscrit sur la liste des terrains contaminés constituée par la municipalité en application de l'article 31.68 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) et fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la section IV.2.1 du chapitre I de cette loi, le permis ne peut être délivré que si la demande est accompagnée d'une attestation d'un expert visé à l'article 31.65 de la loi précitée établissant que le projet pour lequel le permis est demandé [ou l'opération projetée] est compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation mentionné ci-dessus.

À cet effet, les lignes directrices de la Ville, dont il a été question plus tôt, présentent les obligations légales de la Ville en matière de délivrance de permis de construction et de lotissement. Les vérifications à effectuer pour s'assurer de la conformité du processus de délivrance des permis en matière de sols contaminés y sont d'ailleurs clairement exposées sous la forme d'un arbre de décision intitulé « Schéma décisionnel – traitement des demandes de permis de construction et de lotissement » (voir l'annexe 4.1 du présent rapport de vérification). Préalablement à la délivrance d'un permis, et conformément aux dispositions législatives et aux lignes directrices de la Ville, le préposé à l'émission des permis doit donc suivre les étapes décrites ci-après.

1. Vérifier à l'aide de la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe (à partir des avis de contamination inscrits dans le registre foncier) si le terrain qui fait l'objet de la demande de permis y est inscrit.

À cet égard, l'article 31.51 de la LQE stipule que celui qui cesse définitivement d'exercer une activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par règlement du gouvernement est tenu de procéder à une étude de caractérisation du terrain. L'étude doit être communiquée au MDDEFP (avis de contamination). Si celle-ci révèle la présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires, un avis de contamination doit faire l'objet d'une inscription dans le registre foncier.

2. Dans l'affirmative, le préposé doit consulter le registre public du MDDEFP (où sont consignées les approbations de plans de réhabilitation) afin de vérifier si un plan de réhabilitation environnementale du terrain faisant l'objet de la demande de permis a été approuvé par le MDDEFP.

Précisons que l'obligation de soumettre au ministre un plan de réhabilitation est stipulée à l'article 31.43 (section IV.2.1) de la LQE. Ce plan de réhabilitation doit énoncer les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les autres

espèces vivantes et l'environnement en général, et doit être accompagné d'un calendrier pour l'exécution des travaux de réhabilitation proposés.

3. Si le terrain est inscrit sur la liste des terrains contaminés et qu'il existe un plan de réhabilitation approuvé, la demande de permis doit, en vertu de la LAU (articles 120 et 121), être accompagnée d'une attestation d'un expert habilité qui confirme la compatibilité du projet avec l'état du terrain.

À cet effet, en vertu de l'article 31.65 de la LQE, le MDDEFP dresse et tient à jour une liste des experts habilités à fournir les attestations qu'exigent les dispositions de la LAU.

Advenant le cas où le terrain pour lequel un permis est demandé figure sur la liste des terrains contaminés sans qu'il y ait de plan de réhabilitation approuvé, le préposé à l'émission des permis peut alors procéder à la délivrance du permis suivant les modalités régulières. Dans ces circonstances, précisons toutefois que malgré le fait que l'attestation ne soit pas requise, le requérant n'est pas soustrait à ses obligations légales de décontaminer le terrain pour le rendre compatible à l'usage auquel il est destiné.

4. Finalement, le préposé à l'émission des permis doit vérifier la validité de l'attestation d'expert fournie par le requérant. Ainsi, il doit vérifier :
 - que les coordonnées du terrain sont exactes;
 - que le plan de réhabilitation identifié dans l'attestation correspond à celui approuvé par le MDDEFP;
 - que le signataire de l'attestation est un expert accrédité par le MDDEFP. À cette fin, le MDDEFP publie la liste de ces experts accrédités dans son site Internet;
 - que l'attestation est dûment signée et datée par l'expert.

Si tout est trouvé conforme au terme de ces vérifications, la procédure menant à la délivrance du permis peut se poursuivre en ce qui a trait, notamment, aux étapes liées à la détermination du coût du permis, à l'acquiescement des frais inhérents par le requérant et à l'obtention des approbations préalables à la délivrance du permis.

Soulignons également que la LAU (articles 227, 227.1 et 228) prévoit des sanctions et des recours possibles à l'encontre des contrevenants. En effet, il y est notamment stipulé que sur requête du procureur général, de la municipalité ou de tout intéressé, la Cour supérieure peut, entre autres, ordonner la cessation d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec les dispositions d'un plan de réhabilitation d'un terrain approuvé par le MDDEFP.

Dans les circonstances, il est d'autant plus important que la délivrance des permis de construction et de lotissement, qui s'exerce au sein des arrondissements, s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux permettant de fournir l'assurance que la Ville s'est conformée à ses obligations légales en cette matière.

Nous présenterons donc ci-après le résultat de nos travaux de vérification visant, entre autres, à évaluer les mesures prises par chacun des arrondissements visités pour nous assurer que la délivrance des permis de construction et de lotissement s'effectue conformément aux dispositions législatives en vigueur, telles qu'elles ont été décrites dans les quatre étapes de vérification énoncées précédemment.

3.1.1. Arrondissement du Sud-Ouest

3.1.1.A. Contexte et constatations

Tout d'abord, précisons qu'au sein de l'arrondissement du Sud-Ouest les préposés à l'émission des permis relèvent de la Division des permis et inspections, sous la gouverne de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises.

Les huit permis composant notre échantillon comportent les caractéristiques présentées dans le tableau 1.

Tableau 1 – Répartition des permis demandés et inscription à la liste officielle des terrains contaminés Arrondissement du Sud-Ouest

Nature	Année	Terrains inscrits	Terrains non inscrits	Total
Permis de construction	2011	2	1	3
	2012	2	–	2
Permis de lotissement	2011	–	1	1
	2012	2	–	2
Total		6	2	8

Ainsi, pour ces huit demandes de permis, la première étape du processus menant à leur délivrance consistait, pour le préposé à l'émission des permis, à vérifier si le terrain concerné figurait sur la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe. Rappelons que dans le cas où le terrain concerné par la demande ne figure pas sur cette liste, la procédure de délivrance du permis peut se poursuivre.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faits suivants :

- En examinant les dossiers constitués au regard de la délivrance des huit permis de l'échantillon, nous avons constaté que seulement quatre d'entre eux (4/8 – 50 % des cas) portaient l'évidence d'une vérification effectuée par le préposé à l'émission des permis en vue de retracer le terrain concerné dans la liste des terrains contaminés. Bien que nous n'excluons pas la possibilité que des vérifications aient été effectuées par le préposé, les quatre autres dossiers faisant partie de notre échantillon étaient néanmoins muets à cet égard.
- Nos propres vérifications nous permettent d'affirmer que parmi ces huit terrains ayant fait l'objet d'une demande de permis, six figuraient sur la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe. Pour ces six terrains, l'étape suivante devant être réalisée par le préposé à l'émission des permis consistait à vérifier dans le registre public du MDDEFP si un plan de réhabilitation avait été approuvé par ce dernier. Or, à la lumière des informations obtenues auprès des personnes rencontrées, il appert que cette vérification n'est pas systématiquement réalisée par les préposés à l'émission des permis. L'examen des dossiers nous permet d'ailleurs de confirmer cette affirmation du fait que l'évidence de cette vérification n'a pu être retracée dans aucun de ces dossiers, alors que nos vérifications révèlent que quatre des six terrains contaminés avaient été l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP.
- En présence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, la demande de permis doit être accompagnée d'une attestation provenant d'un expert accrédité, confirmant la compatibilité du projet avec l'état du terrain. À l'inverse, si aucun plan de réhabilitation n'a été approuvé, la procédure normale de délivrance du permis peut se poursuivre (voir l'annexe 4.1), sans toutefois que cela dégage le requérant de décontaminer le terrain pour le rendre conforme à l'usage auquel il est destiné. Or, notre vérification a révélé que, parmi les quatre terrains contaminés ayant été l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, un seul des dossiers constitués à leur égard présente l'évidence d'une attestation obtenue d'un expert, comme requis. Quant aux trois autres terrains, bien que nous n'excluons pas la possibilité qu'une attestation ait été obtenue et validée, elle n'a toutefois pas été consignée dans le dossier constitué et aucune mention en ce sens n'a été retracée en vue de la délivrance du permis.
- Ultimement, le préposé à l'émission des permis doit s'assurer de la validité de l'attestation d'expert fournie par le requérant en vérifiant, notamment, que les coordonnées du terrain sont exactes, que le plan de réhabilitation identifié dans l'attestation correspond à celui approuvé par le MDDEFP, que le signataire de l'attestation est un expert accrédité par le MDDEFP et que l'attestation est dûment signée et datée par l'expert (voir l'annexe 4.1). Or, nous avons constaté qu'aucun des quatre dossiers pour lesquels une attestation d'expert devait être obtenue ne présentait

l'évidence d'une quelconque vérification de sa validité, pas même celui pour lequel l'attestation de l'expert a pu être retracée dans le dossier constitué.

Dans les circonstances, du fait que les dossiers constitués sont très peu documentés au regard des tâches effectuées et des pièces justificatives obtenues, nous croyons légitime de soupçonner la possibilité que des permis de construction ou de lotissement aient été délivrés à l'égard de terrains contaminés, sans que les vérifications requises et les attestations nécessaires, le cas échéant, aient été obtenues préalablement à la délivrance des permis. À notre avis, cette situation pourrait contribuer à exposer inutilement la Ville à d'éventuelles poursuites, advenant qu'il soit établi que le manque de rigueur de l'arrondissement, en vue de s'acquitter de ses responsabilités en cette matière, ait porté préjudice à des individus. C'est pourquoi nous estimons qu'il est impératif que des mesures soient entreprises dans les plus brefs délais en vue d'apporter les correctifs qui s'imposent pour s'assurer que l'arrondissement se conforme en tout point à ses obligations légales en cette matière. D'ailleurs, les informations recueillies auprès du personnel rencontré nous ont permis de constater que certains aspects des obligations légales entourant la délivrance de ce type de permis étaient méconnus (p. ex. la vérification de l'existence d'un plan de réhabilitation approuvé et de la validité de l'attestation de l'expert fournie par le requérant). De surcroît, bien que les personnes rencontrées nous aient mentionné être au courant de l'existence des lignes directrices de la Ville en cette matière, elles avouent néanmoins que ce document n'est pas nécessairement utilisé à titre de guide de référence dans le cadre de leurs opérations régulières.

Dans un même ordre d'idées, nous avons constaté que l'arrondissement ne s'était doté d'aucun outil de contrôle lui permettant d'obtenir une plus grande assurance que les demandes pour ce type de permis, surtout lorsqu'elles concernent des terrains figurant sur la liste des terrains contaminés, sont traitées conformément aux dispositions législatives applicables. À notre avis, cet outil de contrôle pourrait, à titre d'exemple, prendre la forme d'une fiche d'analyse répertoriant, telle une liste de points de contrôle, les différents aspects qu'il importe de vérifier préalablement à la délivrance du permis compte tenu des dispositions législatives applicables et des lignes directrices édictées par la Ville. Cette fiche d'analyse, laquelle devrait être, selon nous, systématiquement utilisée par tous les préposés à l'émission des permis et consignée dans chacun des dossiers constitués, pourrait être conçue de façon à ce qu'il puisse être possible d'indiquer, notamment :

- des renseignements sur l'identité du requérant, la nature et la date de la demande, le lot du terrain concerné;
- la liste des documents obtenus du requérant en fonction de ceux devant accompagner la demande de permis et devant être consignés dans le dossier constitué;

- la liste des vérifications effectuées en fonction de celles stipulées dans la loi ou dans les lignes directrices de la Ville (p. ex. le repérage du lot du terrain faisant l'objet de la demande de permis dans la liste des terrains contaminés tenue par la Direction du greffe, le repérage de l'existence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, l'obtention de l'attestation d'un expert, la validation de l'attestation de l'expert).

À notre avis, un tel outil contribuerait à procurer à l'arrondissement une plus grande assurance qu'il se conforme à ses obligations légales en matière de sols contaminés, tout en facilitant la révision des dossiers, le cas échéant.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement du Sud-Ouest de prendre, dans les plus brefs délais, les dispositions nécessaires pour rappeler à l'ensemble des employés intervenant dans le processus de délivrance des permis de construction et de lotissement les dispositions législatives particulières applicables ainsi que l'existence des lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés, afin de sensibiliser chacun à l'importance d'assurer une vigie serrée pour :

- éviter que des permis soient délivrés à l'égard de terrains contaminés sans que les attestations requises aient été obtenues au préalable;
- fournir l'assurance que l'arrondissement se conforme en tout point à ses obligations légales en cette matière.

Réponse de l'unité d'affaires :

Organiser, en collaboration avec la Direction de l'environnement (Service des infrastructures, du transport et de l'environnement) de la ville centre, une séance de formation pour les employés responsables de la délivrance des permis sur les dispositions législatives applicables ainsi que sur les lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement du Sud-Ouest de prendre les dispositions nécessaires pour :

- se doter d'une fiche d'analyse répertoriant sous la forme d'une liste de points de contrôle les différents aspects qu'il importe de vérifier préalablement à la délivrance d'un permis, compte tenu des dispositions législatives applicables et des lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés, ainsi que de la liste des documents obtenus du requérant, en fonction de ceux devant accompagner la demande de permis et devant être consignés dans le dossier constitué;
- que cette fiche d'analyse soit utilisée par tous les employés concernés et qu'elle soit systématiquement consignée dans le dossier;

et ce, en vue de lui procurer une plus grande assurance qu'il se conforme à ses obligations légales et ultimement pour faciliter la révision des dossiers.

Réponse de l'unité d'affaires :

Intégrer, à même la fiche d'analyse des projets, une section sur les terrains contaminés qui comprendrait les différents aspects devant être vérifiés préalablement à la délivrance du permis.

Rédiger et faire appliquer une directive sur l'utilisation de la fiche d'analyse des projets (bonifiée avec la section précitée sur les terrains contaminés) afin d'assurer son utilisation systématique et sa consignation dans les dossiers. (Échéancier prévu : octobre 2013)

3.1.2. Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

3.1.2.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, les préposés à l'émission des permis relèvent de la Division des permis et inspections, sous la responsabilité de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises.

Les huit permis composant notre échantillon comportent les caractéristiques présentées dans le tableau 2.

**Tableau 2 – Répartition des permis demandés
et inscription à la liste officielle des terrains contaminés
Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve**

Nature	Année	Terrains inscrits	Terrains non inscrits	Total
Permis de construction	2011	1	2	3
	2012	1	1	2
Permis de lotissement	2011	–	1	1
	2012	–	2	2
Total		2	6	8

Comme l'illustre le tableau 2, malgré les recherches effectuées pour privilégier la sélection de permis délivrés à l'égard de terrains figurant sur la liste des terrains contaminés tenue par la Direction du greffe, nous n'avons réussi pour cet arrondissement à en retenir que deux⁵ répondant à ce critère de sélection. Le reste de notre échantillon est donc composé de permis de construction et de lotissement délivrés à l'égard de terrains ne figurant pas sur la liste en question, mais au sujet desquels les dispositions législatives en vigueur commandent de vérifier cet aspect dès l'amorce du processus de délivrance de ce type de permis. Par ailleurs, rappelons que dans le cas où le terrain concerné par la demande ne figure pas sur cette liste, la procédure de délivrance du permis peut se poursuivre sans autres vérifications particulières (voir l'annexe 4.1).

Ainsi, nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faits suivants :

- En consultant les dossiers constitués, il nous a été possible dans tous les cas (8/8 – 100 % des dossiers) de retracer, à la lecture des commentaires qui y étaient inscrits, l'évidence que le préposé à l'émission des permis avait vérifié, dès l'amorce du processus, si le terrain concerné figurait sur la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe.
- Pour les deux terrains, parmi les huit, qui figuraient sur la liste des terrains contaminés, l'étape suivante devant être réalisée par le préposé à l'émission des permis consistait à vérifier dans le registre public du MDDEFP si un plan de réhabilitation avait été approuvé par ce dernier. Or, à la lecture des commentaires inscrits dans le dossier, nous avons pu conclure que cette vérification avait effectivement été réalisée (2/2 – 100 % des cas). De plus, les plans de réhabilitation avaient été obtenus et étaient consignés dans le dossier.

⁵ Rappelons qu'initialement quatre permis apparaissant à la liste des terrains contaminés tenue par la Direction du greffe avaient été sélectionnés. Cependant, deux d'entre eux ont dû être exclus de notre sélection pour les raisons dont nous avons fait état en préambule de la section 3 du présent rapport de vérification.

- Pour ces deux mêmes terrains, en présence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, le préposé devait s'assurer que la demande de permis était accompagnée d'une attestation provenant d'un expert accrédité, confirmant la compatibilité du projet avec l'état du terrain. Or, l'examen des dossiers constitués nous a permis de constater que l'attestation de l'expert avait été obtenue et qu'elle était consignée dans le dossier (2/2 – 100 % des cas).
- Ultiment, le préposé à l'émission des permis devait s'assurer de la validité de l'attestation d'expert fournie par le requérant en vérifiant, notamment, que les coordonnées du terrain étaient exactes, que le plan de réhabilitation identifié dans l'attestation correspondait à celui approuvé par le MDDEFP, que le signataire de l'attestation était un expert accrédité par le MDDEFP et que l'attestation était dûment signée et datée par l'expert (voir l'annexe 4.1). Or, pour les deux demandes de permis concernées par cette vérification, nous avons été en mesure de retracer l'évidence des vérifications effectuées.

À la lumière de ces résultats, et compte tenu des renseignements recueillis auprès des personnes rencontrées, nous en concluons que celles-ci connaissaient les règles applicables. D'ailleurs, ces mêmes personnes nous ont mentionné qu'elles se référaient aux lignes directrices édictées par la Ville à titre de guide de référence et que les employés concernés au sein de l'arrondissement avaient pu bénéficier d'une formation à cet égard.

3.1.3. Arrondissement de Verdun

3.1.3.A. Contexte et constatations

D'entrée de jeu, précisons que la structure organisationnelle de l'arrondissement de Verdun prévoit que les demandes de permis peuvent être traitées soit par la Division des permis et des inspections, s'il s'agit de permis de construction, soit par la Division de l'ingénierie, s'il s'agit d'un permis de lotissement. Ces deux divisions sont sous la gouverne de la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises.

Les 10 permis composant notre échantillon présentent les caractéristiques illustrées dans le tableau 3.

**Tableau 3 – Répartition des permis demandés
et inscription à la liste officielle des terrains contaminés
Arrondissement de Verdun**

Nature	Année	Terrains inscrits	Terrains non inscrits	Total
Permis de construction	2011	1	2	3
	2012	1	2	3
Permis de lotissement	2011	–	1	1
	2012	2	1	3
Total		4	6	10

Dans le cadre de notre vérification, les renseignements recueillis au cours des entrevues réalisées auprès du personnel et des gestionnaires rencontrés nous ont permis de constater que les dispositions législatives applicables concernant la délivrance des permis de construction et de lotissement en présence de terrains contaminés n'étaient pas nécessairement connues de tous. En effet, les personnes rencontrées ne connaissaient pas les dispositions législatives applicables, ni les lignes directrices édictées par la Ville en cette matière. En outre, il appert qu'aucune formation particulière n'a été donnée aux employés directement concernés par le processus afin de les sensibiliser aux vérifications qu'il importe d'effectuer et aux attestations qu'il pourrait être nécessaire d'obtenir avant que la délivrance de ce type de permis soit approuvée.

L'examen des dossiers constitués à l'égard des permis composant notre échantillon nous a permis de confirmer cette affirmation. En effet, notre vérification a révélé les faits suivants :

- Seuls 4 dossiers sur 10, lesquels concernaient une demande de permis de lotissement traitée par la Division de l'ingénierie, présentaient l'évidence d'une vérification effectuée en vue de retracer le terrain faisant l'objet de la demande de permis dans la liste des terrains contaminés tenue par la Direction du greffe (4/10 – 40 % des cas).
- Dans les faits, parmi les 10 permis de notre sélection, 4 permis concernaient des terrains qui figuraient sur la liste des terrains contaminés de la Direction du greffe (2 permis de construction et 2 permis de lotissement). Pour ceux-ci, il était donc nécessaire de poursuivre les vérifications en vue de retracer l'existence, ou non, d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP. Or, aucun des dossiers constitués à l'égard de ces quatre permis ne présentait l'évidence d'une quelconque vérification effectuée en ce sens (4/4 – 100 % des cas). Nos propres vérifications ont révélé qu'il existait un plan de réhabilitation approuvé pour ces quatre terrains.
- Dans les circonstances, pour ces quatre demandes de permis, le préposé à l'émission des permis se devait d'obtenir l'attestation provenant d'un expert accrédité confirmant la compatibilité du projet avec l'état du terrain. Or, pour aucun de ces quatre dossiers,

nous n'avons retracé d'évidence que l'attestation avait été obtenue et qu'elle avait été l'objet d'une vérification en vue de s'assurer de sa validité (4/4 – 100 % des cas).

Dans les circonstances, du fait que les dossiers constitués sont très peu documentés au regard des tâches effectuées et des pièces justificatives obtenues, nous croyons légitime de soupçonner la possibilité que des permis de construction ou de lotissement aient été délivrés à l'égard de terrains contaminés, sans que les vérifications requises et les attestations nécessaires, le cas échéant, aient été obtenues préalablement à la délivrance des permis. À notre avis, cette situation pourrait contribuer à exposer inutilement la Ville à d'éventuelles poursuites, advenant qu'il soit établi que le manque de rigueur de l'arrondissement, en vue de s'acquitter de ses responsabilités en cette matière, ait porté préjudice à des individus. C'est pourquoi nous estimons qu'il est impératif que des mesures soient entreprises dans les plus brefs délais en vue d'apporter les correctifs qui s'imposent pour s'assurer que l'arrondissement se conforme en tout point à ses obligations légales en cette matière.

À cet effet, parmi les mesures correctives qu'il devra mettre en œuvre, nous croyons que l'arrondissement aurait tout avantage à se doter d'un outil de contrôle lui permettant d'obtenir une plus grande assurance que les demandes pour ce type de permis, surtout lorsqu'elles concernent des terrains figurant sur la liste des terrains contaminés, sont traitées conformément aux dispositions législatives applicables. Cet outil de contrôle pourrait, à titre d'exemple, prendre la forme d'une fiche d'analyse répertoriant, telle une liste de points de contrôle, les différents aspects qu'il importe de vérifier préalablement à la délivrance du permis compte tenu des dispositions législatives applicables et des lignes directrices édictées par la Ville. Cette fiche d'analyse, laquelle devrait être, selon nous, systématiquement utilisée par tous les préposés à l'émission des permis et consignée dans chacun des dossiers constitués, pourrait être conçue de façon à ce qu'il puisse être possible d'indiquer, notamment :

- des renseignements sur l'identité du requérant, la nature et la date de la demande, le lot du terrain concerné;
- la liste des documents obtenus du requérant en fonction de ceux devant accompagner la demande de permis et devant être consignés dans le dossier constitué;
- la liste des vérifications effectuées en fonction de celles stipulées dans la loi ou dans les lignes directrices de la Ville (p. ex. le repérage du lot du terrain faisant l'objet de la demande de permis dans la liste des terrains contaminés tenue par la Direction du greffe, le repérage de l'existence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, l'obtention de l'attestation d'un expert, la validation de l'attestation de l'expert).

À notre avis, un tel outil contribuerait à procurer à l'arrondissement une plus grande assurance qu'il se conforme à ses obligations légales en matière de sols contaminés, tout en facilitant la révision des dossiers, le cas échéant.

3.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises de l'arrondissement de Verdun de prendre les dispositions nécessaires, dans les plus brefs délais, pour faire connaître à l'ensemble des employés intervenant dans le processus de délivrance des permis de construction et de lotissement les dispositions législatives particulières applicables ainsi que l'existence des lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés, afin de sensibiliser chacun à l'importance d'assurer une vigie serrée pour :

- **éviter que des permis soient délivrés à l'égard de terrains contaminés sans que les attestations requises aient été obtenues au préalable;**
- **fournir l'assurance que l'arrondissement se conforme en tout point à ses obligations légales en cette matière.**

Réponse de l'unité d'affaires :

L'activité relative au lotissement sera déplacée temporairement au 1^{er} étage avec la Division de l'urbanisme afin de regrouper au même endroit tout ce qui concerne l'étude et la délivrance des permis de construction. Nous procéderons à la mise en place d'un formulaire, sous la forme d'une liste de points de contrôle, afin d'assurer le suivi des permis de lotissement, y compris ceux qui ont trait à des sols contaminés. Ce formulaire accompagnera le dossier et sera conservé dans le dossier qui sera par la suite archivé. Dans une étape ultérieure, le suivi s'effectuera par le moyen du système des Permis Oracle, et ce, afin de s'assurer que toutes les étapes sont conformes aux normes et aux règlements en vigueur, et que tous les documents et les attestations sont reçus avant la délivrance de tout permis. (Échéancier prévu : septembre 2013)

3.1.3.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises de l'arrondissement de Verdun de prendre les dispositions nécessaires pour :

- se doter d'une fiche d'analyse répertoriant sous la forme d'une liste de points de contrôle les différents aspects qu'il importe de vérifier préalablement à la délivrance d'un permis, compte tenu des dispositions législatives applicables et des lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés, ainsi que de la liste des documents obtenus du requérant, en fonction de ceux devant accompagner la demande de permis et devant être consignés dans le dossier constitué;
- que cette fiche d'analyse soit utilisée par tous les employés concernés et qu'elle soit systématiquement consignée dans le dossier;

et ce, en vue de lui procurer une plus grande assurance qu'il se conforme à ses obligations légales et ultimement pour faciliter la révision des dossiers.

Réponse de l'unité d'affaires :

L'activité relative au lotissement sera déplacée temporairement au 1^{er} étage avec la Division de l'urbanisme afin de regrouper au même endroit tout ce qui concerne l'étude et la délivrance des permis de construction. Nous procéderons à la mise en place d'un formulaire, sous la forme d'une liste de points de contrôle, afin d'assurer le suivi des permis de lotissement, y compris ceux qui ont trait à des sols contaminés. Ce formulaire accompagnera le dossier et sera conservé dans le dossier qui sera par la suite archivé. Dans une étape ultérieure, le suivi s'effectuera par le moyen du système des Permis Oracle, et ce, afin de s'assurer que toutes les étapes sont conformes aux normes et aux règlements en vigueur, et que tous les documents et les attestations sont reçus avant la délivrance de tout permis. (Échéancier prévu : septembre 2013)

3.1.4. Arrondissement de Lachine

3.1.4.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement de Lachine, les préposés à l'émission des permis relèvent de la Division de l'urbanisme, des permis et inspections, sous la gouverne de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises.

Les 10 permis composant notre échantillon présentent les caractéristiques illustrées dans le tableau 4.

**Tableau 4 – Répartition des permis demandés
et inscription à la liste officielle des terrains contaminés
Arrondissement de Lachine**

Nature	Année	Terrains inscrits	Terrains non inscrits	Total
Permis de construction	2011	2	–	2
	2012	2	2	4
Permis de lotissement	2011	1	2	3
	2012	–	1	1
Total		5	5	10

Pour ces 10 demandes de permis, la première étape du processus menant à leur délivrance consistait, pour le préposé à l'émission des permis, à vérifier si le terrain concerné figurait sur la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe.

À cet égard, le chef de division rencontré nous a informés que l'arrondissement s'était doté, au moyen de l'application informatisée intitulée « Gestionnaire municipal », d'une carte virtuelle illustrant le territoire de l'arrondissement sur laquelle les terrains contaminés étaient indiqués au moyen d'une couleur contrastante. Selon ces mêmes informations, en ce qui concerne particulièrement les terrains contaminés, la carte en question serait alimentée à partir des informations transmises par la Direction du greffe (courriel reçu), mais également en fonction de la connaissance acquise historiquement des terrains sur le territoire pouvant présenter des risques potentiels de contamination. C'est donc cette carte virtuelle que les préposés à l'émission des permis utilisent pour repérer un terrain contaminé. De ce fait, dans l'objectif d'obtenir une assurance raisonnable que cette carte confectionnée par l'arrondissement était à jour au regard des terrains contaminés, nous y avons recherché les cinq terrains que nous avons repérés à partir de la liste officielle des terrains contaminés de la Direction du greffe. Tous les terrains contaminés de notre sélection ont pu y être repérés. En ce sens, bien que cela exige une certaine rigueur de la part de l'arrondissement pour s'assurer de disposer d'une information continuellement à jour, les résultats du test effectué tendent à montrer que la banque d'informations constituée est fiable.

Ainsi, nos travaux de vérification nous ont permis d'observer les faits suivants :

- En examinant les dossiers constitués au regard de la délivrance des 10 permis de l'échantillon, nous n'avons retracé aucune évidence que les terrains concernés ont été l'objet d'une vérification effectuée par le préposé à l'émission des permis en vue de repérer le terrain concerné sur la carte virtuelle indiquant les terrains contaminés. Bien que nous n'excluons pas la possibilité que des vérifications aient été effectuées par ce dernier, les 10 dossiers étaient néanmoins muets à cet égard. Rappelons à ce stade

que dans le cas où le terrain concerné par la demande ne figure pas sur la carte virtuelle indiquant les terrains contaminés, la procédure de délivrance du permis peut se poursuivre (voir l'annexe 4.1).

- Nos propres vérifications nous permettent d'affirmer que parmi ces 10 terrains ayant fait l'objet d'une demande de permis, cinq figuraient sur la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe, mais aussi sur la carte virtuelle dont il a été question précédemment. Pour ces cinq terrains, l'étape suivante devant être réalisée par le préposé à l'émission des permis consistait à vérifier dans le registre public du MDDEFP si un plan de réhabilitation avait été approuvé par ce dernier. Or, à la lumière des informations obtenues auprès des personnes rencontrées, il appert que l'arrondissement exige d'un requérant désireux procéder aux travaux de réhabilitation (décontamination) d'un terrain de se procurer, au préalable, un certificat d'autorisation spéciale, lequel est délivré par l'arrondissement, en plus du permis de construction. Toujours selon ces mêmes informations, la délivrance d'un tel certificat d'autorisation sous-tend que le préposé a vérifié qu'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP existait. Toutefois, bien que pour chacun de ces cinq terrains contaminés nous ayons pu trouver, dans le dossier constitué, l'existence d'un certificat d'autorisation spéciale délivré, nous n'avons retracé aucune mention relativement aux vérifications visant à repérer l'existence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP (0/5 cas).
- En présence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, la demande de permis doit être accompagnée d'une attestation provenant d'un expert accrédité par le MDDEFP, confirmant la compatibilité du projet avec l'état du terrain. Or, nos vérifications dans le registre public du MDDEFP ont révélé qu'il existait un plan de réhabilitation approuvé par ce dernier à l'égard des cinq terrains contaminés. Toutefois, nous avons retracé l'évidence d'une attestation obtenue d'un expert, telle que requise par la LAU, dans un seul des cinq cas (1/5 – 20 % des cas). Bien que nous n'excluons pas la possibilité qu'une attestation ait été obtenue, elle n'a toutefois pas été consignée dans le dossier constitué et aucune mention en ce sens n'a été retracée en vue de la délivrance du permis.
- Ultiment, le préposé à l'émission des permis doit s'assurer de la validité de l'attestation d'expert fournie par le requérant en vérifiant, notamment, que les coordonnées du terrain sont exactes, que le plan de réhabilitation identifié dans l'attestation correspond à celui approuvé par le MDDEFP, que le signataire de l'attestation est un expert accrédité par le MDDEFP et que l'attestation est dûment signée et datée par l'expert (voir l'annexe 4.1). Or, pour aucun des cinq permis nécessitant l'obtention de l'attestation de l'expert, nous n'avons retracé l'évidence d'une quelconque vérification de sa validité, pas même celui pour lequel l'attestation de l'expert a pu être retracée dans le dossier constitué.

À la lumière de ces résultats et du fait que les dossiers constitués sont très peu documentés au regard des tâches effectuées et des pièces justificatives obtenues, nous nous interrogeons quant à l'exhaustivité des vérifications réellement effectuées par les préposés à l'émission des permis en vue d'éviter que des permis ne soient délivrés à l'égard de terrains contaminés, sans que les attestations requises aient été obtenues au préalable, mais aussi pour s'assurer que l'arrondissement se conforme en tout point à ses obligations légales en cette matière. D'ailleurs, les informations recueillies auprès du personnel rencontré nous ont permis de constater que certains aspects des obligations légales entourant la délivrance de ce type de permis étaient méconnus (p. ex. la nécessité de vérifier la validité de l'attestation de l'expert fournie par le requérant). De surcroît, les personnes rencontrées n'étaient pas familières avec les lignes directrices de la Ville en cette matière et elles ont mentionné ne pas s'y référer à titre de guide de référence dans le cadre de leurs opérations régulières.

Dans un même ordre d'idées, nous avons constaté que l'arrondissement ne s'était doté d'aucun outil de contrôle lui permettant d'obtenir une plus grande assurance que les demandes pour ce type de permis, surtout lorsqu'elles concernent des terrains figurant sur la liste des terrains contaminés, sont traitées conformément aux dispositions législatives applicables. À notre avis, cet outil de contrôle pourrait, à titre d'exemple, prendre la forme d'une fiche d'analyse répertoriant, telle une liste de points de contrôle, les différents aspects qu'il importe de vérifier préalablement à la délivrance du permis compte tenu des dispositions législatives applicables et des lignes directrices édictées par la Ville. Cette fiche d'analyse, laquelle devrait être, selon nous, systématiquement utilisée par tous les préposés à l'émission des permis et consignée dans chacun des dossiers constitués, pourrait être conçue de façon à ce qu'il puisse être possible d'indiquer, notamment :

- des renseignements sur l'identité du requérant, la nature et la date de la demande, le lot du terrain concerné;
- la liste des documents obtenus du requérant en fonction de ceux devant accompagner la demande de permis et devant être consignés dans le dossier constitué;
- la liste des vérifications effectuées en fonction de celles stipulées dans la loi ou dans les lignes directrices de la Ville (p. ex. le repérage du lot du terrain faisant l'objet de la demande de permis dans la liste des terrains contaminés tenue par la Direction du greffe, le repérage de l'existence d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEFP, l'obtention de l'attestation d'un expert, la validation de l'attestation de l'expert).

À notre avis, un tel outil contribuerait à procurer à l'arrondissement une plus grande assurance qu'il se conforme à ses obligations légales en matière de sols contaminés, tout en facilitant la révision des dossiers, le cas échéant.

3.1.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Lachine de prendre les dispositions nécessaires pour rappeler à l'ensemble des employés intervenant dans le processus de délivrance des permis de construction et de lotissement les dispositions législatives particulières applicables ainsi que l'existence des lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés, afin de sensibiliser chacun à l'importance d'assurer une vigie serrée pour :

- éviter que des permis soient délivrés à l'égard de terrains contaminés sans que les attestations requises aient été obtenues au préalable;
- fournir l'assurance que l'arrondissement se conforme en tout point à ses obligations légales en cette matière.

Réponse de l'unité d'affaires :

Rédiger une directive à l'intention des préposés à l'émission des permis rendant obligatoire l'utilisation de la fiche d'analyse ainsi que la signature de cette dernière par le préposé à la suite de son analyse et exigeant que cette fiche d'analyse soit compilée dans le dossier civique concerné après le traitement de chaque demande. (Échéancier prévu : mai 2013)

Modifier notre fiche d'analyse existante en ajoutant les éléments de contrôle suivants :

- Vérifier si le terrain faisant l'objet de la demande de permis est inscrit ou non sur la liste des terrains contaminés constituée par la Direction du greffe;
- Si oui, vérifier dans le registre public du MDDEFP si un plan de réhabilitation environnementale du terrain faisant l'objet de la demande de permis a été approuvé par le MDDEFP;
- Si oui, exiger une attestation d'un expert habilité qui confirme la compatibilité du projet avec l'état du terrain;
- Pour toute attestation exigée, s'assurer des éléments suivants :
 - Les coordonnées du terrain sont exactes,
 - Le plan de réhabilitation identifié dans l'attestation correspond à celui approuvé par le MDDEFP,
 - Le signataire de l'attestation est un expert accrédité par le MDDEFP,
 - L'attestation est dûment signée et datée par l'expert. (Échéancier prévu : mai 2013)

Rédiger une directive exigeant que toutes les informations obtenues à cet effet soient compilées dans le dossier civique concerné. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.4.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Lachine de prendre les dispositions nécessaires pour :

- **se doter d'une fiche d'analyse répertoriant sous la forme d'une liste de points de contrôle les différents aspects qu'il importe de vérifier préalablement à la délivrance d'un permis, compte tenu des dispositions législatives applicables et des lignes directrices édictées par la Ville en matière de terrains contaminés, ainsi que de la liste des documents obtenus du requérant, en fonction de ceux devant accompagner la demande de permis et devant être consignés dans le dossier constitué;**
- **que cette fiche d'analyse soit utilisée par tous les employés concernés et qu'elle soit systématiquement consignée dans le dossier;**

et ce, en vue de lui procurer une plus grande assurance qu'il se conforme à ses obligations légales et ultimement pour faciliter la révision des dossiers.

Réponse de l'unité d'affaires :

Voir les actions correctives décrites par l'unité d'affaires à la recommandation précédente.

3.2. Détermination et perception des revenus liés à la délivrance d'un permis

Des contrôles suffisants doivent exister concernant le processus menant à la perception des revenus liés à la délivrance des permis en vue, d'une part, de s'assurer que les requérants paient le juste prix pour le permis conformément à la tarification en vigueur et, d'autre part, pour assurer à la Ville la perception de l'intégralité des sommes qui lui sont dues.

En matière de tarification, l'obtention d'un permis de construction est régie, pour tous les arrondissements, par le règlement sur les tarifs de la Ville, lequel est révisé et adopté annuellement par le conseil municipal. Selon ce règlement, le coût du permis de construction est calculé sur la base de la valeur estimée des travaux, selon le type de bâtiment, ou sur un montant forfaitaire minimum, selon le plus élevé des deux. Ainsi, pour l'année 2012, le coût d'un permis était de 8,90 \$ par 1 000 \$ de travaux (8,70 \$ en 2011) et le montant forfaitaire, qui est variable, n'excédait pas 800 \$ (780 \$ en 2011).

En ce qui a trait au coût lié à l'obtention d'un permis de lotissement, la tarification varie en fonction des règlements adoptés en la matière par chacun des arrondissements.

À ce stade, nos travaux de vérification ont consisté à nous assurer, pour les permis de notre échantillon, que le détail du calcul des frais inhérents à l'obtention d'un permis de construction ou de lotissement, ou une mention concernant leur établissement, se trouvait dans le dossier constitué, et que le montant des frais avait été établi conformément à la tarification en vigueur et dûment perçu par l'arrondissement, préalablement à la délivrance du permis.

3.2.1. Arrondissement du Sud-Ouest

3.2.1.A. Contexte et constatations

D'entrée de jeu, rappelons qu'au sein de l'arrondissement du Sud-Ouest les préposés à l'émission des permis sont responsables de déterminer le coût du permis conformément à la tarification en vigueur et de procéder à la facturation.

Ainsi, nos travaux de vérification ont révélé que, pour tous les permis de l'échantillon (8/8 – 100 % des cas), les frais facturés étaient en tout point conformes au règlement de tarification en vigueur et qu'ils ont été dûment acquittés par le requérant préalablement à la délivrance du permis.

Également, pour quatre des huit permis sélectionnés (50 % des cas), nous avons trouvé dans le dossier constitué des informations permettant de reconstituer le montant facturé (p. ex. le détail des calculs), alors que pour les quatre autres (50 % des cas), les dossiers ne présentaient aucune information à cet égard. Il nous a donc fallu refaire les calculs pour être en mesure d'évaluer la justesse des montants facturés. Or, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais aussi pour en faciliter la révision, nous sommes d'avis que les préposés à l'émission des permis devraient consigner dans les dossiers toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût. À cet effet, la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises aurait tout avantage à diffuser des directives formelles.

Par ailleurs, nous avons remarqué que la signature électronique du directeur de l'Aménagement urbain et des services aux entreprises figure sur chacun des permis délivrés en guise d'approbation de leur délivrance. Toutefois, l'examen des dossiers constitués pour tous les permis de notre sélection a révélé qu'aucun de ceux-ci ne portait

l'évidence d'une quelconque révision exercée de la part d'une personne de niveau hiérarchique supérieur aux préposés à l'émission des permis, préalablement à la délivrance des permis. Les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées ont d'ailleurs confirmé l'inexistence d'une révision du travail effectué par les préposés à l'émission des permis. À notre avis, il y aurait lieu de remédier à cette situation par l'instauration d'un mécanisme de révision des dossiers, qui pourrait être effectuée sur la base de sondage. À cet effet, nous croyons que l'outil de contrôle (fiche d'analyse) dont nous avons fait état, au début du présent rapport de vérification, et dont pourrait se doter l'arrondissement devrait également prévoir une section permettant au responsable désigné d'apposer sa signature pour attester de la conformité du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris les aspects liés à la détermination et à l'encaissement des revenus.

Finalement, selon les informations recueillies, afin qu'il puisse obtenir son permis, le requérant doit d'abord en acquitter les frais, en présentant la facture que lui a remise le préposé à l'émission des permis, au comptoir du Bureau d'arrondissement. Un commis procède alors au traitement du paiement. Pour les huit cas examinés, nous avons pu valider ce traitement et retracer la preuve d'encaissement du paiement.

Nous estimons que cette séparation adéquate des tâches visant à confier à des intervenants différents la détermination du coût du permis, d'une part, et l'encaissement subséquent des revenus, d'autre part, s'inscrit au chapitre des saines pratiques de gestion en vue d'instaurer les contrôles internes nécessaires pour prévenir ou limiter les risques d'erreurs, d'irrégularités ou de malversations. Il en est de même des niveaux de révision, par une personne de niveau hiérarchique supérieur, qui devraient être prévus au sein de l'arrondissement préalablement à la délivrance d'un permis.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement du Sud-Ouest de diffuser une directive formelle à l'intention de l'ensemble du personnel concerné pour que soient consignées dans le dossier toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût, et ce, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais également pour en faciliter la révision.

Réponse de l'unité d'affaires :

Rédiger et faire appliquer une directive sur les renseignements obligatoires à inscrire dans le système des Permis Oracle pour toute demande de permis, y

compris ceux qui ont trait à la détermination du coût du permis. (Échéancier prévu : octobre 2013)

3.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement du Sud-Ouest, en vue de pouvoir attester de la conformité de l'ensemble du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris la détermination et l'encaissement des revenus afférents, de prendre les dispositions nécessaires pour :

- qu'une personne de niveau hiérarchique supérieur aux préposés à l'émission des permis soit désignée afin de procéder à la révision des dossiers constitués, préalablement à la délivrance du permis;
- que l'évidence de cette approbation figure sur la fiche d'analyse (outil de contrôle) à créer et à joindre aux dossiers constitués.

Réponse de l'unité d'affaires :

Mettre en place une procédure de révision des dossiers préalablement à la délivrance de tout permis de construction ou de lotissement. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2.2. Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

3.2.2.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, les préposés à l'émission des permis sont responsables de déterminer le coût du permis conformément à la tarification en vigueur et de procéder à la facturation.

Ainsi, nos travaux de vérification ont révélé que, pour tous les permis de l'échantillon (8/8 – 100 % des cas), les frais facturés étaient en tout point conformes au règlement de tarification en vigueur et qu'ils ont été dûment acquittés par le requérant préalablement à la délivrance du permis.

Par ailleurs, pour sept des huit permis sélectionnés (88 % des cas), nous avons trouvé dans le dossier constitué des informations permettant de reconstituer le montant facturé (p. ex. le détail des calculs), alors que, pour l'autre dossier, aucune information à cet égard n'a pu être retracée. Il nous a donc fallu refaire les calculs pour être en mesure d'évaluer la justesse des montants facturés. Or, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais aussi pour en faciliter la révision, nous sommes d'avis que les

préposés à l'émission des permis devraient consigner dans les dossiers toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût. À cet effet, la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises devrait réitérer cet aspect à l'ensemble du personnel concerné.

En outre, nous avons remarqué que la signature électronique de la directrice de l'Aménagement urbain et des services aux entreprises figure sur chacun des permis délivrés en guise d'approbation de leur délivrance. De plus, il nous a été mentionné en entrevue que les dossiers relatifs aux demandes de permis de construction faisaient l'objet d'une révision systématique de la part du préposé principal à l'émission des permis, alors que les demandes relatives aux permis de lotissement étaient révisées par le chef de division, préalablement à la délivrance de ces permis. Or, notre examen des dossiers sélectionnés nous a permis de constater les révisions effectuées par le préposé principal à l'émission des permis en ce qui a trait aux permis de construction. La trace de cette révision est d'ailleurs consignée directement dans l'application informatisée (Gestion du territoire – Permis) utilisée par l'arrondissement pour traiter les demandes de permis. Pour ce qui est des permis de lotissement, bien que le chef de division responsable allègue que l'endossement d'une décision déléguée au système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) fait foi des vérifications qu'il a effectuées, nous n'y trouvons pas toujours l'évidence des vérifications législatives requises en matière de sols contaminés. À cet égard, nous croyons opportun qu'une trace des vérifications effectuées au regard de ce type de permis soit également consignée dans les dossiers constitués au moyen de l'application informatisée Gestion du territoire – Permis, en vue d'attester de la conformité du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris les aspects liés à la détermination et à l'encaissement des revenus, tout comme c'est le cas pour les permis de construction. Cette évidence des révisions et des approbations obtenues nous apparaît d'autant plus pertinente que l'arrondissement prévoit abandonner la préparation et l'endossement des décisions déléguées au GDD.

Finalement, selon les informations recueillies, afin qu'il puisse obtenir son permis, le requérant doit d'abord en acquitter les frais, en présentant la facture que lui a remise le préposé à l'émission des permis, au comptoir du Bureau d'arrondissement. Un commis procède alors au traitement du paiement. Pour les huit cas examinés, nous avons pu valider ce traitement et retracer la preuve d'encaissement du paiement.

Nous estimons que cette séparation adéquate des tâches visant à confier à des intervenants différents la détermination du coût du permis, d'une part, et l'encaissement subséquent des revenus, d'autre part, s'inscrit au chapitre des saines pratiques de gestion en vue d'instaurer les contrôles internes nécessaires pour prévenir ou limiter les risques

d'erreurs, d'irrégularités ou de malversations. Il en est de même des niveaux de révision, par une personne de niveau hiérarchique supérieur, qui devraient être prévus préalablement à la délivrance d'un permis.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve de réitérer à l'ensemble du personnel concerné l'importance de consigner dans le dossier toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût, et ce, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais également pour en faciliter la révision.

Réponse de l'unité d'affaires :

Diffuser une directive interne sur les méthodes de calcul des tarifs qui stipulerait que les feuilles de calcul doivent être consignées dans le dossier des permis de construction. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve de prendre les dispositions nécessaires pour que les dossiers constitués au regard des demandes de permis de lotissement portent l'évidence des vérifications et des approbations obtenues dans l'application informatisée utilisée pour le traitement de ces permis, par la personne désignée de niveau hiérarchique supérieur aux préposés à l'émission des permis, et ce, en vue de pouvoir attester de la conformité de l'ensemble du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris la détermination et l'encaissement des revenus afférents.

Réponse de l'unité d'affaires :

Modifier la procédure de travail en ajoutant une ligne automatique dans le système des permis de façon à ce qu'il ne soit pas possible de fermer un dossier sans qu'une vérification soit effectuée. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.2.3. Arrondissement de Verdun

3.2.3.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement de Verdun, lorsque la demande concerne un permis de lotissement, lequel est délivré par la Division de l'ingénierie, c'est un agent technique en ingénierie municipale qui est responsable de déterminer le coût du permis conformément à la tarification en vigueur et de procéder à la facturation. Par contre, lorsque la demande concerne un permis de construction, lequel est délivré par la Division des permis et des inspections, bien que les préposés à l'émission des permis assurent l'étude de la demande, c'est plutôt le commis à l'information qui détermine le coût du permis et qui procède à la facturation.

Ainsi, nos travaux de vérification visant à nous assurer que les frais facturés étaient en tout point conformes à la tarification en vigueur et qu'ils avaient été dûment acquittés par le requérant préalablement à la délivrance du permis nous ont permis de constater les faits suivants :

- Pour 3 des 10 permis de l'échantillon (30 % des cas), le montant facturé au requérant s'est avéré inexact. Dans les trois cas, les erreurs étaient en défaveur de l'arrondissement (voir le tableau 5). En effet, dans deux de ces cas (n^{os} 1 et 2 du tableau 5), nous avons constaté que le bon tarif avait été appliqué, mais que le montant (forfaitaire) minimum par logement avait été utilisé, alors que le montant calculé en fonction de la valeur estimée des travaux aurait généré une facturation plus élevée. Pour ce qui est du troisième cas (n^o 3 du tableau 5), une portion des frais devant être facturés au regard de la création d'un numéro civique a été omise.

**Tableau 5 – Montants facturés inexacts
Arrondissement de Verdun**

N ^o	Type de permis	Année de délivrance	Montant réel facturé	Montant qui aurait dû être facturé	Écart défavorable pour l'arrondissement
1	Construction	2011	9 360 \$	10 494 \$	1 134 \$
2	Construction	2011	99 840 \$	130 554 \$	30 714 \$
3	Construction	2012	7 770 \$	7 826 \$	56 \$
Total			116 970 \$	148 874 \$	31 904 \$

Selon les informations obtenues auprès de la chef de division responsable de la délivrance des permis de construction au sein de la Division des permis et des inspections, des erreurs similaires auraient été détectées à la suite d'une intervention

réalisée par le contrôleur de la Ville à l'été 2012. Elle nous a informés que, le 9 août 2012, une directive interne a été émise afin que les dossiers sous-jacents aux demandes de permis de construction fassent l'objet d'une révision et d'une approbation par la chef de division, préalablement à leur délivrance. Une copie de cette directive nous a d'ailleurs été remise.

- Pour 2 permis parmi les 10 de l'échantillon (20 % des cas), la délivrance a été effectuée avant que les frais inhérents à leur obtention aient été acquittés par le requérant. Dans un cas, il s'agit d'un permis de construction délivré en 2011, alors que l'autre concerne un permis de lotissement délivré en 2012.

Par ailleurs, pour 6 des 10 permis sélectionnés (60 % des cas), nous avons trouvé dans le dossier constitué des informations permettant de reconstituer le montant facturé (p. ex. le détail des calculs), alors que, pour les 4 autres dossiers (40 % des cas), aucune information à cet égard n'a pu être retracée. Or, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais aussi pour en faciliter la révision, nous sommes d'avis que l'agent technique en ingénierie municipale (ou le commis à l'information, le cas échéant) devrait consigner dans les dossiers toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût. À cet effet, la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises aurait tout avantage à diffuser des directives formelles.

De plus, nous avons remarqué que la signature électronique du directeur du Développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises figure sur chacun des permis délivrés en guise d'approbation de leur délivrance. Toutefois, bien qu'il nous ait été mentionné en entrevue que, depuis le mois d'août 2012, des niveaux de révision avaient été instaurés préalablement à la délivrance des permis, notre examen des dossiers sélectionnés a révélé qu'aucun de ceux-ci ne portait l'évidence d'une quelconque révision exercée de la part d'une personne de niveau hiérarchique supérieur au personnel assigné à la délivrance des permis (10/10 – 100 % des cas). Parmi ces 10 permis, 3 avaient été délivrés après l'entrée en vigueur, le 9 août 2012, de la nouvelle directive concernant la révision des dossiers. De surcroît, l'une des erreurs de calcul détectées dans le cadre de nos travaux (n° 3 du tableau 5, écart défavorable de 56 \$), bien qu'elle n'était pas matérielle, concernait un de ces trois permis, lequel a été délivré le 10 septembre 2012. À cet égard, afin de pouvoir mieux apprécier les bienfaits de la nouvelle directive instaurée, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon et à l'examen de cinq permis supplémentaires, lesquels ont été demandés et délivrés après le 9 août 2012. Les résultats de nos travaux révèlent, d'une part, que l'établissement des frais inhérents à l'obtention des

permis ne comportait aucune erreur. D'autre part, tous les dossiers constitués à l'égard de ces permis portaient l'évidence d'une révision effectuée par la chef de division responsable.

À cet effet, nous sommes d'avis que des mesures devraient être prises afin, d'une part, de résoudre le problème à la source pour que l'arrondissement puisse avoir l'assurance qu'il perçoit l'intégralité des sommes qui lui sont dues et, d'autre part, pour poursuivre les efforts entourant la révision des dossiers. En ce sens, nous croyons que l'outil de contrôle (fiche d'analyse) dont nous avons fait état au début du présent rapport de vérification et dont pourrait se doter l'arrondissement devrait également prévoir une section permettant au responsable désigné par l'arrondissement d'apposer sa signature pour attester de la conformité du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris les aspects liés à la détermination et à l'encaissement des revenus.

Finalement, selon les informations recueillies, afin qu'il puisse obtenir son permis, le requérant doit d'abord en acquitter les frais, qui figurent sur la facture que lui aura remise un agent, au comptoir du Bureau d'arrondissement. Cet agent procède alors au traitement du paiement. Pour les 10 cas examinés, nous avons pu valider ce traitement et retracer la preuve d'encaissement du paiement.

Nous estimons que cette séparation adéquate des tâches visant à confier à des intervenants différents la détermination du coût du permis, d'une part, et l'encaissement subséquent des revenus, d'autre part, s'inscrit au chapitre des saines pratiques de gestion en vue d'instaurer les contrôles internes nécessaires pour prévenir ou limiter les risques d'erreurs, d'irrégularités ou de malversations. Il en est de même des niveaux de révision, par une personne de niveau hiérarchique supérieur, qui, bien qu'ils puissent avoir été prévus au sein de l'arrondissement, ne s'exercent pas toujours systématiquement préalablement à la délivrance d'un permis.

3.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises de l'arrondissement de Verdun de prendre les dispositions qu'elle jugera appropriées pour avoir l'assurance de percevoir l'intégralité des sommes qui lui sont dues et pour s'assurer que les permis ne sont délivrés qu'une fois les frais acquittés par les requérants conformément aux dispositions législatives en vigueur.

Réponse de l'unité d'affaires :

Présentement, les tâches liées aux frais d'étude incombent au commis à l'information. Cependant, nous prévoyons l'ajout d'un préposé à l'émission des permis dans la structure, dont l'un des rôles sera d'assurer la conformité et le suivi des demandes de permis afin qu'elles reflètent la nature et les coûts des travaux déclarés. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2.3.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises de l'arrondissement de Verdun de diffuser une directive formelle à l'intention de l'ensemble du personnel concerné pour que soient consignées dans le dossier toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût, et ce, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais également pour en faciliter la révision.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le calcul sera effectué au moyen d'un fichier Excel qui sera joint au dossier et archivé par la suite. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.2.3.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire, des études techniques et des services aux entreprises de l'arrondissement de Verdun de prendre les dispositions nécessaires pour :

- poursuivre les efforts entourant la révision des dossiers préalablement à la délivrance des permis;
- s'assurer que l'évidence des révisions effectuées et des approbations obtenues figure sur la fiche d'analyse (outil de contrôle) à créer et à joindre aux dossiers constitués;

et ce, en vue de pouvoir attester de la conformité de l'ensemble du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris la détermination et l'encaissement des revenus afférents.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les documents relatifs au paiement, tels que la facture et la preuve de paiement, seront joints au dossier dès la réception de la demande de permis. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2.4. Arrondissement de Lachine

3.2.4.A. Contexte et constatations

Au sein de l'arrondissement de Lachine, les préposés à l'émission des permis sont responsables de déterminer le coût du permis conformément à la tarification en vigueur et de procéder à la facturation.

Ainsi, nos travaux de vérification visant à nous assurer que les frais facturés étaient en tout point conformes à la tarification en vigueur et qu'ils avaient été dûment acquittés par le requérant préalablement à la délivrance du permis nous ont permis de constater les faits suivants :

- Pour 1 des 10 permis de l'échantillon (10 % des cas), le montant facturé au requérant s'est avéré inexact. Dans ce cas, l'erreur était en défaveur de l'arrondissement (voir le tableau 6). En effet, nous avons constaté que le bon tarif avait été appliqué, mais que le montant calculé en fonction de la valeur estimée des travaux avait été utilisé, alors que l'utilisation du montant minimum par logement (forfaitaire) aurait généré une facturation plus élevée.

**Tableau 6 – Montant facturé inexact
Arrondissement de Lachine**

N°	Type de permis	Année de délivrance	Montant réel facturé	Montant qui aurait dû être facturé	Écart défavorable pour l'arrondissement
1	Construction	2012	87 700 \$	95 940 \$	8 240 \$
Total			87 700 \$	95 940 \$	8 240 \$

- Pour 2 permis parmi les 10 de l'échantillon (20 % des cas), la délivrance a été effectuée avant que les frais inhérents à leur obtention aient été acquittés par le requérant. Dans les deux cas, il s'agit d'un permis de construction dont l'un a été délivré en 2011 et l'autre en 2012.

Pour tous les permis sélectionnés (10/10 – 100 % des cas), nous n'avons trouvé aucune information dans le dossier constitué permettant de reconstituer le montant facturé (p. ex. le détail des calculs). Or, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais aussi pour en faciliter la révision, nous sommes d'avis que les préposés à l'émission des permis devraient consigner dans les dossiers toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination

de leur coût. À cet effet, la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises aurait tout avantage à diffuser des directives formelles.

Par ailleurs, selon les informations recueillies, afin qu'il puisse obtenir son permis, le requérant doit d'abord en acquitter les frais, en présentant la facture que lui a remise le préposé à l'émission des permis, au comptoir du Bureau d'arrondissement. Un commis procède alors au traitement du paiement. Pour les 10 cas examinés, nous avons pu valider ce traitement et retracer la preuve d'encaissement du paiement. À cette étape du processus, la séparation des tâches est adéquate.

Par contre, nous avons remarqué que les permis, en guise d'approbation de leur délivrance, étaient signés par le préposé à l'émission des permis, celui-là même qui a procédé à l'étude de la demande et à la détermination du coût du permis. Nous sommes conscients que le *Règlement de permis et certificats*⁶ de l'arrondissement permet qu'il en soit ainsi. En effet, l'article 1.2.4, sous la rubrique « Terminologie », stipule ce qui suit : « *Fonctionnaire désigné : Signifie tout inspecteur⁷ de la Ville de Lachine ainsi que le Directeur du service de l'Aménagement* ». Néanmoins, nous sommes d'avis que cette situation constitue une faille aux pratiques de saine gestion voulant que les contrôles internes nécessaires soient instaurés pour prévenir ou limiter les risques d'erreurs, d'irrégularités ou de malversations. Dans les circonstances, les préposés à l'émission des permis exercent des tâches incompatibles du fait qu'ils procèdent à l'approbation d'un permis à l'égard duquel ils ont eux-mêmes effectué le travail d'analyse sous-jacent. Ainsi, nous croyons que des dispositions devraient être prises afin que l'approbation des permis soit confiée à une personne autre qu'un préposé à l'émission des permis.

De surcroît, nous avons également constaté que les dossiers constitués au regard des permis délivrés ne présentaient aucunement l'évidence d'une quelconque révision de la part d'une personne de niveau hiérarchique supérieur aux préposés à l'émission des permis. À cet égard, les informations obtenues auprès du chef de division responsable confirment effectivement qu'aucune révision des dossiers n'est exercée. À notre avis, il y aurait lieu de remédier à cette situation par l'instauration d'un mécanisme de révision des dossiers, qui pourrait être effectuée sur la base de sondage, d'autant plus que les tests réalisés à l'égard des 10 permis sélectionnés ont permis de relever des lacunes. Dans cette optique, nous croyons que l'outil de contrôle (fiche d'analyse) dont nous avons fait état au début du présent rapport de vérification et dont pourrait se doter l'arrondissement devrait

⁶ Conseil d'arrondissement, règlement n° 2528, 22 avril 1991.

⁷ Rappelons qu'aux fins du présent rapport de vérification, nous avons retenu le terme « préposé à l'émission des permis », malgré le fait que la délivrance des permis soit sous la responsabilité des inspecteurs au sein de l'arrondissement de Lachine.

également prévoir une section permettant au responsable désigné par l'arrondissement pour effectuer la révision des dossiers d'apposer sa signature pour attester de la conformité du processus menant à la délivrance d'un permis, y compris les aspects liés à la détermination et à l'encaissement des revenus.

3.2.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Lachine de diffuser une directive formelle à l'intention de l'ensemble du personnel concerné pour que soient consignées dans le dossier toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût, et ce, dans un souci d'en accroître la transparence au regard des décisions prises, mais également pour en faciliter la révision.

Réponse de l'unité d'affaires :

Rédiger une directive à l'intention de l'ensemble du personnel concerné pour que soient consignées dans le dossier toutes les informations relatives aux permis délivrés, y compris celles qui ont trait à la détermination de leur coût. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2.4.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Lachine de prendre les mesures nécessaires pour :

- confier la responsabilité de signer les permis à délivrer en guise de leur approbation à une personne autre qu'un préposé à l'émission des permis ayant procédé à l'analyse de la demande et à la détermination des revenus liés;
- désigner une personne de niveau hiérarchique supérieur qui sera responsable de procéder à la révision des dossiers constitués, préalablement à la délivrance des permis;
- faire en sorte que l'évidence des révisions effectuées et des approbations obtenues figure sur la fiche d'analyse (outil de contrôle) à créer et à joindre aux dossiers constitués;

et ce, afin que l'arrondissement ait l'assurance de l'intégrité de l'ensemble du processus, qu'il perçoive l'intégralité des sommes qui lui sont dues et que les permis ne soient délivrés qu'une fois les frais acquittés par les requérants, conformément aux dispositions législatives en vigueur.

Réponse de l'unité d'affaires :

Rédiger une directive à l'intention des préposés à l'émission des permis les informant de l'instauration d'un mécanisme de révision des dossiers sur une base de sondage pour les permis de construction et de lotissement. (Échéancier prévu : juin 2013)

À l'instar de la façon de faire des autres arrondissements, en plus de la signature manuscrite du préposé à l'émission des permis ayant procédé à l'analyse de la demande et à la détermination des revenus liés, ajouter la signature électronique du directeur de l'Aménagement urbain et des services aux entreprises sur le placard ainsi que sur la demande de permis. (Échéancier prévu : juin 2013)

Désigner le chef de division de l'Urbanisme, des permis et inspections comme étant le responsable qui doit procéder à la révision des dossiers constitués sur la base de sondage, préalablement à la délivrance des permis de lotissement. (Échéancier prévu : juin 2013)

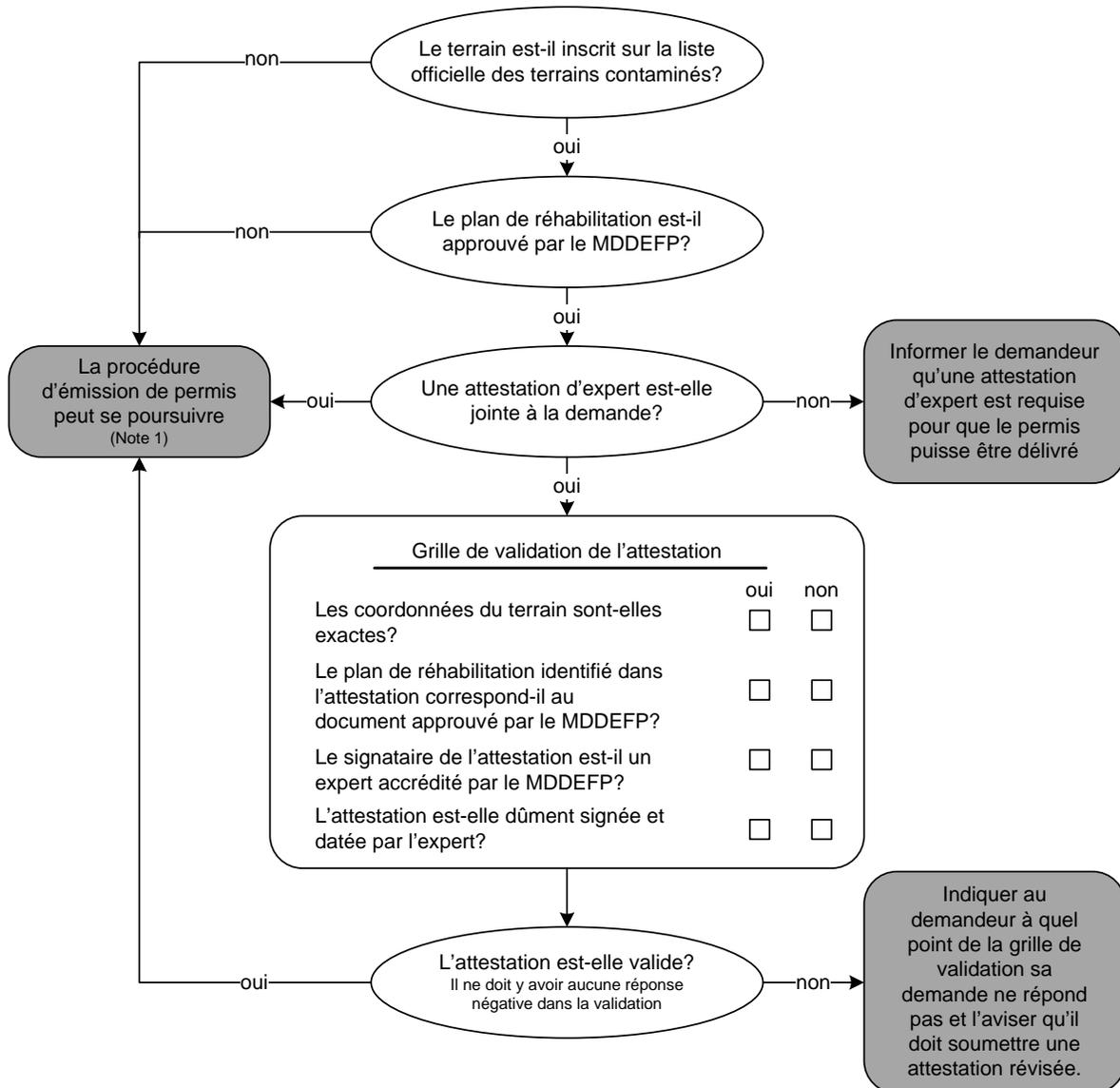
Désigner le préposé principal à l'émission des permis comme étant le responsable qui doit procéder à la révision des dossiers constitués sur la base de sondage, préalablement à la délivrance des permis de construction. (Échéancier prévu : juin 2013)

Ajouter à notre fiche d'analyse un espace spécialement réservé à la personne responsable de procéder à la révision des dossiers constitués sur la base de sondage afin qu'elle puisse cocher les éléments qui auront fait l'objet d'une contre-vérification et qu'elle puisse signer cette dernière. (Échéancier prévu : juin 2013)

4. Annexe

4.1. Schéma décisionnel – traitement des demandes de permis de construction et de lotissement

Figure A – Schéma décisionnel



Note 1 : Bien que l'attestation ne soit pas requise, le requérant n'est pas soustrait à ses obligations légales de décontaminer le terrain pour le rendre compatible à l'usage auquel il est destiné.

Source : « Lignes directrices à l'intention des services municipaux de la Ville de Montréal et de ses arrondissements ». Document préparé par la Division de la planification et du suivi environnemental, Direction de l'environnement, Service des infrastructures, du transport et de l'environnement, février 2012.

Plan de réalisation des travaux d'infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout

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



Table des matières

1. Introduction	171
2. Portée de la mission	174
3. Constatations et recommandations	174
3.1. Données physiques d'inventaire	178
3.2. Données concernant l'état des infrastructures	183
3.3. Stratégie globale d'intervention	196
3.4. Niveau de service.....	201
3.5. Planification des priorités	209
3.6. Programmation des projets d'investissement et dépenses d'entretien	218
3.7. Reddition de comptes	235
3.8. Conclusion générale	237

Liste des sigles

CIS	cote d'intégrité structurale	PI	plan d'intervention
DEEU	Direction de l'épuration des eaux usées	PII	plan d'intervention intégré
DEP	Direction de l'eau potable	PIP	plan d'intervention partiel
DGSRE	Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau	PTI	programme triennal d'immobilisations
DI	Direction des infrastructures	SIAD	système intégré d'aide à la décision
DTP	Direction des travaux publics	SITE	Service des infrastructures, du transport et de l'environnement
MAMR	ministère des Affaires municipales et des Régions	TQC	tel que construit
MAMROT	ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire		

5.5. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout (Service de l'eau – Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau)

1. Introduction

La Ville de Montréal (la Ville) possède un réseau d'aqueduc imposant qui alimente en eau potable une population de 1,9 million de personnes¹ et un réseau d'égout tout aussi important qui capte et qui récupère les eaux usées. Outre les usines d'eau potable et la station d'épuration des eaux usées, les actifs des réseaux se composent de bornes d'incendie, de vannes, de branchements, de regards, de puisards, de postes de pompage et de plusieurs milliers de kilomètres de conduites souterraines d'aqueduc et d'égout qui sillonnent le sous-sol. La valeur de remplacement de l'ensemble des actifs de l'eau est de 40 G\$, incluant celle des réseaux secondaires qui est estimée à 24,2 G\$².

Les compétences relatives à la gestion de l'eau se répartissent entre le conseil d'agglomération, le conseil municipal et les conseils d'arrondissement. Ainsi, les équipements et les infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux usées, à l'exception des conduites locales, relèvent du conseil d'agglomération. La gestion des conduites d'aqueduc et d'égout des réseaux locaux relève quant à elle du conseil municipal, à l'exception du centre-ville qui relève du conseil d'agglomération. L'entretien de l'ensemble des conduites relève de chacun des arrondissements concernés.

Selon l'endroit où elles sont situées, les usines de filtration puisent l'eau qu'elles traitent dans le lac Saint-Louis, la rivière des Prairies ou le fleuve Saint-Laurent. Par la suite, l'eau est transportée vers le réseau d'aqueduc de la Ville, constitué de 4 250 km de conduites. Ainsi, 681 km de conduites principales, situées sur l'Île de Montréal, transportent notamment l'eau vers 3 572 km de conduites du réseau secondaire localisées sur le territoire de la Ville. Les conduites secondaires permettent la distribution de l'eau potable aux résidences, aux industries, aux commerces et aux institutions. Quant au réseau d'égout, il est composé de près de 4 234 km de conduites secondaires dans lesquelles se déversent quotidiennement des millions de litres d'eaux usées, avant de converger vers les

¹ Population en 2011 pour l'Île de Montréal selon le recensement de la population 2006 et 2011 de Statistique Canada.

² *Plan stratégique 2010-2014*, Direction de l'eau du Service des infrastructures, transport et environnement, 17 novembre 2009 (montants basés sur les coûts du marché de la Ville en 2008).

689 km d'égouts collecteurs menant à des intercepteurs en direction de la station d'épuration des eaux usées.

Les activités liées à la gestion de l'eau sont regroupées, depuis 2010, au sein du Service de l'eau, alors qu'elles relevaient auparavant du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE). La responsabilité de la gestion de l'ensemble des actifs de l'eau incombe à trois directions opérationnelles du Service de l'eau. Les usines de production de l'eau potable et le réseau des conduites principales d'aqueduc relèvent de la Direction de l'eau potable (DEP), tandis que le réseau des égouts collecteurs, les intercepteurs et la station d'épuration des eaux usées relèvent de la Direction de l'épuration des eaux usées (DEEU). En ce qui concerne les actifs des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, situés sur le territoire de la Ville, ils relèvent de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (DGSRE). C'est à chacune de ces directions qu'incombent la responsabilité des investissements en renouvellement et en développement ainsi que la planification de l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout. Précisons que les auscultations et les inspections des réseaux d'aqueduc et d'égout relèvent également de chacune des directions, selon leurs responsabilités respectives.

Des études menées en 2002, au moment de la réorganisation municipale, ont révélé des carences importantes dans la gestion et le financement des activités de l'eau. Ces études révélaient un état des réseaux d'aqueduc et d'égout dégradé. Les infrastructures souterraines accusaient en effet un important déficit d'entretien et d'investissement, résultat des faibles budgets alloués à l'entretien et au maintien des actifs durant de nombreuses années. L'état des conduites présentait des perspectives d'avenir préoccupantes, nécessitant des investissements majeurs dans le maintien et le renouvellement des actifs pour rattraper ce déficit et éviter à long terme une dégradation généralisée des réseaux.

Or, les saines pratiques de gestion suggèrent qu'un taux de renouvellement des actifs soit maintenu annuellement pour assurer la pérennité des infrastructures. Dans le cas des réseaux d'aqueduc et d'égout, le gouvernement du Québec a adopté, en novembre 2002, une politique nationale de l'eau établissant plus particulièrement ce taux à 1 % de la valeur de remplacement par année. Un des engagements de cette politique était d'inciter les municipalités à atteindre un taux de renouvellement de leurs réseaux de 0,8 % par année en 2007 et de 1 % par année en 2012.

Depuis cet engagement, l'admissibilité des municipalités aux subventions gouvernementales n'est devenue possible que si leurs interventions sont justifiées par une priorisation émanant d'un plan d'intervention (PI).

C'est dans cette perspective que le SITE a entrepris, en 2005, l'élaboration d'un PI pour les réseaux d'aqueduc et d'égout de l'ensemble du territoire de l'Île de Montréal (avant la création des villes reconstituées). Ce PI vise à posséder une bonne connaissance de l'inventaire des infrastructures et à permettre d'établir un diagnostic de l'état des conduites. Il permet également de mettre en place un processus d'analyse et de planification des interventions appuyant la prise de décisions.

Fruit de cinq années de collaboration multidisciplinaire d'intervenants, tant internes qu'externes à la Ville, des PI ont été produits, de novembre 2009 à mai 2010, pour le réseau des conduites principales, pour le réseau des égouts collecteurs et pour les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout.

Pour ce faire, étant donné l'ampleur des actifs, le SITE a utilisé, par le biais du consortium de firmes de génie-conseil mandaté en 2008, un système intégré d'aide à la décision (SIAD) permettant la modélisation de la stratégie d'intervention. Cette modélisation permet donc l'optimisation d'interventions en tenant compte de l'impact des réseaux entre eux. En incorporant l'aspect financier, le SIAD permet aussi de produire des scénarios d'investissements à moyen et à long terme.

La Ville a donc entrepris, depuis 2002, un virage important vers une gestion responsable des actifs, notamment par la prise de connaissance de plusieurs études sur le sujet et la production des PI. Considérant l'envergure des actifs et leur état dégradé, combinés au sous-investissement des dernières années, l'un des défis importants consiste à déterminer le plus efficacement possible les travaux devant être réalisés sur les réseaux souterrains. Il s'agit donc de déterminer les interventions les plus appropriées et le meilleur moment pour les réaliser en fonction du cycle de vie des infrastructures, dans un contexte budgétaire limité et dans le but d'offrir le niveau de service visé.

Ce défi est d'autant plus important qu'en juin 2012 le conseil d'agglomération a approuvé la vision globale sur 10 ans de la stratégie montréalaise de l'eau³ et ses objectifs stratégiques. Il a également adopté l'objectif d'appliquer le plan de financement prévu visant l'autofinancement intégral de la gestion montréalaise de l'eau. Il s'agit donc, pour les prochaines années, d'un projet ambitieux qui nécessitera une bonne connaissance des réseaux et l'assurance de réaliser les bonnes interventions au bon moment pour assurer la pérennité des actifs.

³ *Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale*, septembre 2011.

2. Portée de la mission

Notre mandat de vérification portant sur le plan de réalisation des projets d'infrastructures avait pour principal objectif de nous assurer que les interventions sur les infrastructures de la Ville découlent de l'établissement de priorités. Considérant l'importance du niveau d'investissement requis au cours des prochaines années, nous avons ciblé les infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout.

Le présent rapport de vérification porte donc sur les interventions de la Ville pour le maintien et le renouvellement des conduites secondaires d'aqueduc et d'égout dont elle a la responsabilité.

La gestion des réseaux d'aqueduc et d'égout est un enjeu de sécurité et de santé publiques pour la Ville. Ainsi, nous avons analysé le processus et les outils de planification des travaux d'infrastructures mis en œuvre par la DGSRE du Service de l'eau pour nous assurer que les priorités étaient bien établies. Notre échantillon pour nos travaux se composait de deux arrondissements : Le Plateau-Mont-Royal et Ville-Marie. Nous tenons à préciser que le choix de ces arrondissements se justifie par le fait qu'ils figuraient parmi ceux dont les conduites étaient les plus âgées et pour lesquelles les investissements requis au cours des prochaines années étaient les plus importants.

Nos travaux ont porté principalement sur la planification des projets d'investissement des années 2010 et 2011, mais nous avons aussi pris en considération des éléments d'information des années antérieures ou encore de l'année 2012 lorsque la situation le demandait.

3. Constatations et recommandations

Afin de faciliter la compréhension et avant d'aborder les prochaines sections de ce rapport, les paragraphes suivants présenteront les étapes importantes qui ont précédé l'élaboration du PI.

Tout d'abord, c'est à l'automne 2003 que le comité exécutif adoptait une résolution entérinant la démarche relative à la création du fonds de l'eau. Par la suite, un grand chantier de l'eau a vu le jour en 2004, dont l'un des projets majeurs consistait notamment à mettre en œuvre un PI pour assurer la pérennité des réseaux d'aqueduc et d'égout de la Ville. Le PI devait servir de base de référence aux gestionnaires pour la planification des investissements à court et à moyen terme.

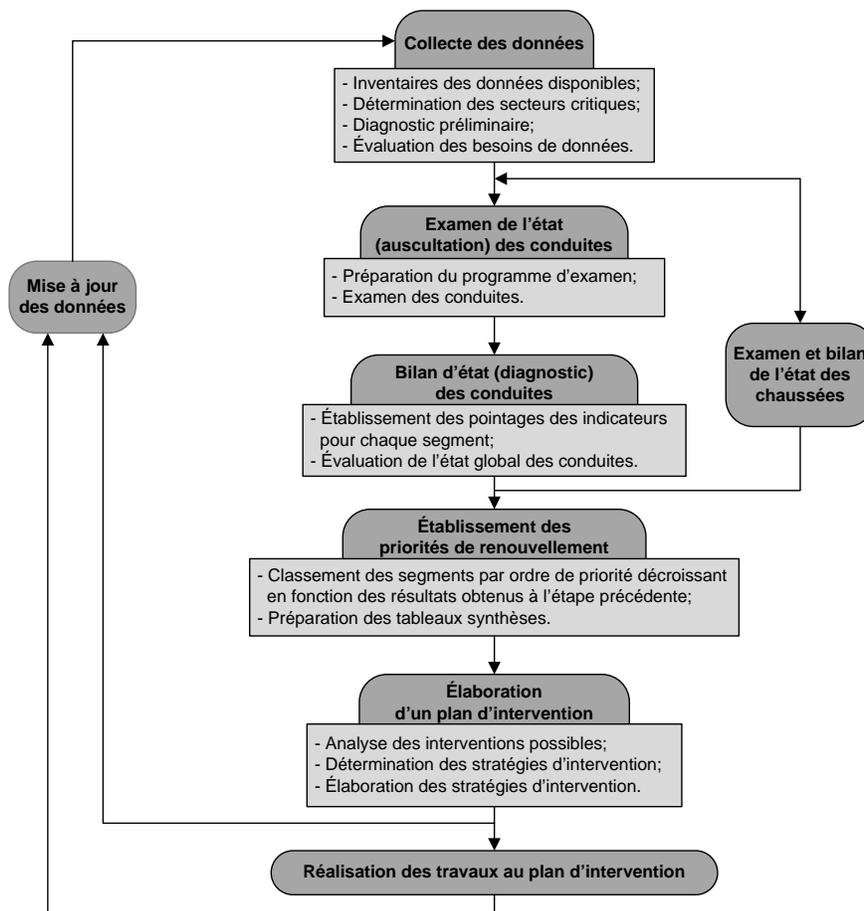
Pour réaliser ce projet majeur, le conseil d'agglomération a octroyé, en janvier 2005, un contrat de 10 ans de 30,7 M\$ (taxes incluses) à un consortium de firmes de génie-conseil. Le contrat devait permettre de produire non seulement les PI des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, mais également celui du réseau des conduites principales d'aqueduc ainsi que celui du réseau des égouts collecteurs. C'est ainsi qu'à partir de 2005 des ressources du SITE (« équipe de projet PI⁴ » et Division de la géomatique), de même que du consortium de firmes de génie-conseil, ont été mobilisées pour la réalisation des PI des réseaux d'eau.

La démarche alors adoptée par l'équipe de projet PI s'inspirait de celle proposée dans le *Guide d'élaboration d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout* publié par le MAMR⁵. En effet, pour faciliter la tâche aux municipalités, le MAMR avait proposé la démarche illustrée par la figure 1. Bien qu'elle correspondait à un encadrement minimal, cette démarche ne devait pas se substituer aux démarches déjà mises en place par les municipalités.

⁴ L'unité administrative responsable de l'élaboration du PI des réseaux d'aqueduc et d'égout a changé plusieurs fois d'appellation depuis sa création en 2005. Aux fins de ce rapport, nous désignerons cette unité comme l'« équipe de projet PI ».

⁵ Ministère des Affaires municipales et des Régions, devenu en 2009 le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Figure 1 – Démarche pour élaborer un PI



Source : MAMR. *Guide d'élaboration d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout*, octobre 2005.

Pour le MAMR, le PI devait permettre de s'assurer qu'une démarche systématique avait eu lieu pour établir la priorité des interventions à effectuer, et ce, afin d'intervenir au meilleur endroit possible et de la meilleure façon qui soit pour optimiser les investissements. Par ailleurs, le MAMR considérait le PI comme un outil de planification à l'intention des décideurs municipaux devant faire partie d'un plan global de gestion des infrastructures municipales.

En 2006, le MAMR offrait aux municipalités la possibilité de recevoir une aide financière dans le cadre du programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ), mais à la condition de déposer un PI au plus tard le 31 décembre 2007. Dans le cas de la Ville, comme l'échéance était trop courte pour produire le PI demandé, le MAMR a accepté qu'un plan d'intervention partiel (PIP) soit produit pour les villes liées de l'agglomération. C'est ainsi qu'un PIP a été produit en juillet 2007.

En août 2008, le conseil d'agglomération approuvait un budget additionnel de 10,1 M\$ (taxes incluses) au contrat initial confié au consortium de firmes de génie-conseil, d'une part, pour permettre à la Ville de satisfaire à certaines exigences gouvernementales, notamment celles du MAMR et, d'autre part, pour intégrer les informations sur les infrastructures de voirie concernant la planification intégrée des interventions. La dépense additionnelle devait alors être répartie sur une période de quatre ans (de 2008 à 2011).

Par la suite, en mai 2010, l'équipe de projet PI a respectivement produit un PI final pour 1) le réseau des conduites principales, 2) le réseau des égouts collecteurs et 3) les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. Dans le cas des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, un PI spécifique a également été produit en décembre 2009 pour chacun des 19 arrondissements et en novembre 2009 pour 10 villes liées faisant initialement partie du territoire couvert par le projet (PI amorcé avant la défusion municipale de 2006). À ce jour, seul le rapport intitulé *Plan d'intervention des réseaux d'eau secondaires de la Ville de Montréal* a été approuvé par le conseil d'agglomération, et ce, en mars 2011. Cette autorisation visait également le dépôt de ce rapport au MAMROT pour l'obtention de l'aide financière de différents programmes de subventions.

La Ville a respecté à ce jour la démarche proposée par le MAMR, à la seule exception de l'intégration des infrastructures de surface, dont la chaussée. Étant donné l'importance de déterminer les besoins futurs des réseaux souterrains, tout en prenant en compte les infrastructures de surface, la Ville est en cours d'élaboration, depuis 2010, d'un plan d'intervention intégré (PII). Selon les informations obtenues, un PII a été remis spécifiquement à chacun des arrondissements à la fin de 2012. Un rapport PII devrait être présenté aux instances au cours de 2013.

Tout au long du projet visant l'élaboration du PI, plusieurs gestionnaires et de nombreuses ressources de la DGSRE ont été sollicités pour participer à divers comités de travail. Des ressources de chaque arrondissement ont également été mises à contribution pour valider les informations qui y figuraient.

Au cours de notre vérification, c'est en considérant l'existence du PI ainsi que l'importance du déploiement des ressources humaines et financières que nous avons évalué dans quelle mesure les interventions sur les infrastructures de la Ville découlaient de l'établissement de priorités. Pour ce faire, nous avons premièrement considéré l'inventaire dans le processus de planification, aussi bien des données physiques que des données d'état. Par la suite, nous avons examiné la présence d'une stratégie globale d'intervention, le choix du niveau de service visé et la détermination des priorités pour la planification des années 2010 et 2011. Finalement, nous avons analysé la programmation annuelle des

interventions, tant en matière d'investissements que d'entretien des réseaux secondaires, ainsi que la reddition de comptes.

3.1. Données physiques d'inventaire

3.1.A. Contexte et constatations

Le processus de planification des projets à réaliser doit d'abord reposer sur un inventaire complet de l'ensemble des actifs des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. Nous avons voulu évaluer dans quelle mesure la DGSRE disposait d'un tel inventaire complet.

Tout d'abord, c'est en 2005 et en 2006 que des efforts ont été déployés par le SITE (équipe de projet PI et Division de la géomatique) dans le cadre du projet du PI pour rassembler le maximum d'informations sur les conduites d'aqueduc et d'égout. L'inventaire ainsi constitué portait sur une centaine de milliers d'éléments d'actif répertoriés à partir des données existantes (p. ex. les plans d'ingénierie et les compilations d'anciens rapports). Plus de 128 000 plans papier et plus de 481 700 points relevés par photogrammétrie⁶ ont permis la localisation des conduites et des éléments ponctuels du réseau tels que les regards, les puisards, les vannes et les bornes d'incendie. Des outils informatiques ont été développés pour permettre la numérisation de ces informations de base. Aussi, une application géomatique permet aux utilisateurs (dont la DGSRE) d'accéder à la base de données dans laquelle toutes les informations sur les conduites sont conservées, notamment leurs données physiques (p. ex. la localisation, le diamètre, l'année de construction et le type de matériau de fabrication) et leurs données d'état.

En 2009, les données physiques d'inventaire disponibles ont permis de produire un sommaire d'inventaire aux fins du *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal*⁷, produit en 2009. En associant une valeur de remplacement à ces éléments d'actif, le Bilan d'état global estime qu'une somme de 18,59 G\$ concerne les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout (voir le tableau 1). Nous pouvons donc constater qu'à lui seul le réseau d'égout représente environ 70 % des 18,59 G\$ d'actifs des réseaux secondaires. Précisons que, pour être complète, cette valeur de remplacement doit prendre en considération la réfection de la chaussée pour une valeur totale de 24,24 G\$.

⁶ Ensemble des techniques qui permettent de déterminer la forme, les dimensions et la position dans l'espace d'un objet à partir de photographies.

⁷ Rapport complémentaire au PI qui présente le portrait global qualitatif de l'état des réseaux pour chaque arrondissement ainsi qu'une évaluation des interventions et des dépenses nécessaires pour l'entretien des réseaux d'eau secondaires.

Tableau 1 – Inventaire et valeur de remplacement des éléments d'actif des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout

Type d'actif	Élément d'actif	Unité	Total ^a	Valeur de remplacement ^b	
				G\$	%
Réseau d'aqueduc	Conduite d'aqueduc	km	3 572	2,59	13,8
	Vanne et chambre de vanne	unités	32 348	0,34	1,9
	Borne d'incendie et vanne d'isolement	unités	22 605	0,18	1,0
	Branchement de service d'aqueduc et arrêt de distribution	unités	401 746	2,41	13,0
	Sous-total			5,52	29,7
Réseau d'égout	Conduite d'égout sanitaire ^c	km	632	1,30	7,0
	Conduite d'égout pluvial ^d	km	623	0,91	4,9
	Conduite d'égout unitaire ^e	km	2 979	8,64	46,5
	Regard	unités	64 169	0,77	4,1
	Puisard et drain	unités	145 443	1,45	7,8
	Sous-total			13,07	70,3
Total sans la réfection de la chaussée				18,59	100,0
Réfection de la chaussée				5,65	
Total avec la réfection de la chaussée^f				24,24	

^a Données en date du 20 mars 2009, à l'exception des branchements de service d'aqueduc faisant l'objet d'une estimation.

^b Valeur calculée sur la base du prix budgétaire (incluant les conduites et les accessoires) adapté au marché de la Ville en 2008.

^c Système d'égout conçu pour recevoir à la fois les eaux usées domestiques et les eaux de procédés générées par le secteur industriel.

^d Système d'égout conçu pour recevoir uniquement les eaux de précipitations.

^e Système d'égout conçu pour recevoir à la fois les eaux usées domestiques, les eaux de procédés et les eaux de précipitations.

^f Représente la valeur de remplacement de l'ensemble des actifs des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout incluant les coûts liés à la réfection de la chaussée.

Source : *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal, 2009.*

C'est à partir de ces données physiques d'inventaire que le PI final a été élaboré en 2009. Or, la connaissance des éléments d'actif composant le PI facilite le choix des interventions futures, à la condition que la base de données soit complète et à jour.

En ce qui concerne la complétude des données d'inventaire, nous avons observé que le PI final informe ses utilisateurs de certaines limites de la méthodologie employée. Bien que l'ensemble des données ait été validé par la Ville pour en assurer la fiabilité, le PI souligne que des non-concordances peuvent être observées par rapport aux plans de base ou de la réalité sur le terrain, de même que par rapport au type de matériau de fabrication, à l'année d'installation ou au diamètre des conduites. Selon les informations obtenues, une telle situation aurait pu être évitée si des plans tels que construits (TQC) avaient été disponibles pour l'ensemble des conduites répertoriées.

Précisons que des plans TQC sont des documents d'ingénierie produits à la suite de la construction, de la reconstruction ou de la réhabilitation d'une œuvre d'ingénierie ou d'architecture et ils tiennent compte des changements par rapport aux plans de construction originaux. Ils attestent de la conformité aux plans et devis et sont signés par la personne désignée comme responsable de la surveillance des travaux.

Selon les informations obtenues au moment de constituer l'inventaire ayant servi à produire le PI, le SITE n'a pu, au prix d'un effort raisonnable, recenser des plans TQC pour l'ensemble des conduites, certaines d'entre elles étant trop âgées. La conséquence d'une telle situation se reflète notamment au moment de la priorisation des projets. En effet, les données physiques d'inventaire ne permettent pas de connaître avec précision la composition des matériaux ou encore la position exacte des actifs souterrains. Une telle situation peut causer des complications au cours d'excavations d'urgence (travaux d'entretien), dans le cas de la découverte d'éléments inconnus relatifs aux infrastructures souterraines, ce qui est susceptible d'entraîner de plus longs délais de réalisation et des coûts plus élevés. De plus, le fait de ne pas avoir de plans TQC au moment des travaux de reconstruction ou de réhabilitation exige de produire des relevés de terrain plus exhaustifs avant d'aller en appel d'offres.

Pour disposer de données physiques d'inventaire à jour pour l'élaboration des PI futurs, des mesures doivent être envisagées, d'une part, pour obtenir systématiquement des plans TQC lorsque des travaux sont réalisés et, d'autre part, pour que ces plans soient pris en compte dans les bases de données concernées.

À cet effet, en juillet 2011, la Direction générale a approuvé une directive intitulée « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC » qui s'applique à tous les services centraux et aux arrondissements lorsqu'ils exercent un pouvoir délégué dans le cadre d'une compétence centrale. En voici l'objectif :

Cette directive vise à optimiser les coûts de travaux en maintenant à jour, de façon centralisée et partagée, un entrepôt de données par le biais d'un système d'information géographique à référence spatiale de l'ensemble des données du souterrain du domaine public et y incluant le tréfonds du territoire. Elle vise également à édicter les normes et modalités à respecter dans l'identification des données et la transmission des plans tels que construits (TQC), croquis d'intervention et garanties, pour assurer la fiabilité, l'intégrité et la pérennité de l'information⁸.

⁸ Directive C-OG-SDO-D-11-001 intitulée « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC », 15 juillet 2011. Une mise à jour est entrée en vigueur le 15 octobre 2012 (C-OG-DG-D-12-011).

Selon cette directive, la Division de la géomatique de la Direction des infrastructures (DI) est responsable de l'élaboration des modalités et des procédures particulières, de la formulation des recommandations appropriées pour assurer la mise à jour et la gestion des accès au système d'information géographique spatial ainsi que de la mise en œuvre optimale de ces recommandations pour l'ensemble des infrastructures existantes et projetées du souterrain du domaine public.

Parmi les modalités énoncées au moment de l'entrée en vigueur de la directive, les plans TQC et les croquis d'intervention doivent être remis à la Division de la géomatique, dans un délai maximal de trois mois suivant la date de réception provisoire des travaux, par le directeur de l'unité responsable (ou son représentant autorisé) de la réalisation desdits travaux. De plus, la directive prévoit que le directeur général peut demander, en tout temps, à la Division de la géomatique, une reddition de comptes sur son application.

La Direction générale a également approuvé une procédure⁹ en juillet 2011 pour préciser les règles requises pour la préparation des plans TQC pour l'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égout. Chaque unité administrative (p. ex. la DGSRE, la Direction des travaux publics [DTP¹⁰]) est responsable de la mise en œuvre et de l'intégration dans ses activités courantes des dispositions de cette procédure et du contrôle de leur application.

Le respect de ces encadrements administratifs est fort important puisque ceux-ci visent à assurer l'intégrité des données de l'inventaire des infrastructures souterraines, ce qui est d'autant plus crucial lorsqu'on considère les conséquences de la non-disponibilité de cet inventaire, et ce, sans compter les coûts encourus pour le produire.

Or, selon les informations obtenues, les plans TQC ne sont pas systématiquement transmis à la Division de la géomatique à la suite de la réalisation de travaux, et ce, même depuis l'entrée en vigueur de la directive produite par la Direction générale. Une telle situation a pour conséquence de compromettre l'intégrité des données d'inventaire, ce qui est d'autant plus important puisque celles-ci sont utilisées au cours de l'élaboration du PI et qu'elles orientent le choix des projets par les gestionnaires.

Au moment de notre vérification, le responsable de la Division de la géomatique n'était pas en mesure d'évaluer avec précision le respect de la directive depuis sa mise en place. Il reconnaissait cependant que des efforts de sensibilisation devraient être entrepris auprès

⁹ Procédure C-OG-SDO-P-11-002 intitulée « Règles d'élaboration des plans tels que construits / Plans TQC pour l'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égouts » le 15 juillet 2011. Une mise à jour est entrée en vigueur le 17 octobre 2012 (C-OG-SITE-P-12-001).

¹⁰ Cette direction relève du SITE. Depuis août 2012, elle est désignée comme la Direction des infrastructures.

des intervenants concernés. Bien que la directive soit entrée en vigueur en juillet 2011, il n'en demeure pas moins que la compilation des projets réalisés sur les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, entre 2009 et 2011, démontre qu'une faible proportion des plans TQC (11 %) a été complétée et transmise à la Division de la géomatique (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Portrait de la production des plans TQC relativement aux projets réalisés sur les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout (2009 à 2011)

Projets	Nombre	%
Confiés à l'externe	27	29
Plans TQC complétés	0	0
Plans TQC non complétés	27	29
Réalisés par la Ville	65	71
Plans TQC complétés	10	11
Plans TQC non complétés	55	60
Total	92	100

Source : Données produites par la Division de la géomatique.

Précisons qu'au moment de la mise à jour de la directive en octobre 2012, le délai de transmission des plans TQC et des croquis d'intervention a été révisé à six mois.

Considérant que les projets sont réalisés par la DGSRE, par la DI ou encore par un arrondissement, s'il y a lieu, nous sommes d'avis que chacune des unités administratives responsables de la réalisation de travaux sur les actifs des réseaux secondaires devrait s'assurer de transmettre dans les délais prévus des plans TQC à la Division de la géomatique.

Puisque l'utilité du PI repose, entre autres, sur l'intégrité des données d'inventaire et que des ressources importantes ont été investies à ce chapitre, nous sommes d'avis qu'une évaluation de la situation concernant l'application de la directive sur la préparation et la transmission des plans TQC devrait être réalisée. Par la suite, un plan d'action accompagné d'un échéancier devrait être produit pour que les correctifs requis soient apportés afin d'assurer l'intégrité des données physiques d'inventaire servant à alimenter le PI.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'obtenir de la Division de la géomatique un bilan de la situation entourant l'application de la directive intitulée « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC » pour l'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi qu'un plan d'action accompagné d'un échéancier pour disposer de l'intégralité des données physiques d'inventaire afin de faciliter la planification des travaux.

Réponse de l'unité d'affaires :

Préparer un bilan de la situation entourant l'application de la directive intitulée « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC » pour l'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égout.

Soumettre au directeur général un plan et un échéancier pour disposer de l'intégralité des données physiques d'inventaire. (Échéancier prévu : septembre 2013)

3.2. Données concernant l'état des infrastructures

3.2.A. Contexte et constatations

La gestion des actifs repose non seulement sur la tenue d'un inventaire détaillé incluant les données physiques, mais également sur la connaissance de l'état précis de chacune des conduites des réseaux secondaires.

Les données relatives à l'état des conduites permettent notamment d'évaluer la vétusté de l'inventaire et les risques qui y sont liés. À titre d'exemple, elles sont caractérisées, pour l'aqueduc, par le nombre de bris, les plaintes sur la qualité de l'eau, le nombre de secteurs de basse pression et la présence d'entrées de service en plomb. Pour l'égout, les données qualifiant l'état des conduites concernent, entre autres, les déficiences structurales et les refoulements.

En 2002, avant la mise en branle du PI, un premier constat théorique de l'état général du réseau, réalisé par des firmes de génie-conseil, indiquait :

- que le tiers des infrastructures souterraines d'aqueduc avait dépassé leur date évaluée de péremption (durée de vie utile);
- qu'un deuxième tiers allait connaître le même sort dans les 20 années à venir si rien n'était fait;
- que le troisième tiers ne montrait pas encore de signes de dégradation, davantage en raison de sa jeunesse que d'une gestion avisée de son entretien.

À la suite de la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle pour la gestion de l'eau, la DGSRE, en 2005, est devenue responsable, notamment, d'assurer la compilation des données factuelles permettant de qualifier avec plus de précision l'état de l'inventaire des réseaux secondaires. Ces nouvelles données devaient permettre de remplacer peu à peu les premières estimations théoriques (calculées en fonction de la durée de vie).

Dans le cadre du projet du PI, des données permettant de qualifier l'état des réseaux ont été intégrées à la base de données d'inventaire à compter de 2005. Aux fins de ce projet, la méthodologie retenue prévoyait que chacune des conduites des réseaux secondaires (aqueduc et égout) soit évaluée en fonction d'une cote d'état global, calculée selon un système de notation pondéré utilisant les indicateurs reconnus par le MAMR. Le tableau 3 présente de manière sommaire ces indicateurs ainsi que les données retenues pour l'évaluation de l'état des conduites.

Tableau 3 – Indicateurs et données retenues

Réseaux locaux	Indicateurs	Données retenues
Aqueduc	Taux de réparations (bris)	Nombre de réparations (bris) / 5 ans / 1 km (<i>1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008</i>).
	Indice de fragilité	Basé sur le matériau et son année d'installation.
	Hiérarchisation	Identification d'environnements sensibles de secteurs critiques et d'usagers critiques.
	Déficiences fonctionnelles	Basées sur la combinaison de la présence de basse pression, de plaintes sur la qualité de l'eau potable et/ou de possibilités d'entrées de service en plomb.
Égouts unitaires et sanitaires	Déficiences fonctionnelles	Basées sur le nombre de plaintes de refoulement en fonction du nombre de bâtiments touchés.
	Déficiences structurales	Cote d'intégrité structurale (CIS).
	Hiérarchisation	Identification d'environnements sensibles de secteurs critiques et d'usagers critiques.

Source : *Plan d'intervention des réseaux d'eau secondaires de la Ville de Montréal*, Service de l'eau, mai 2010.

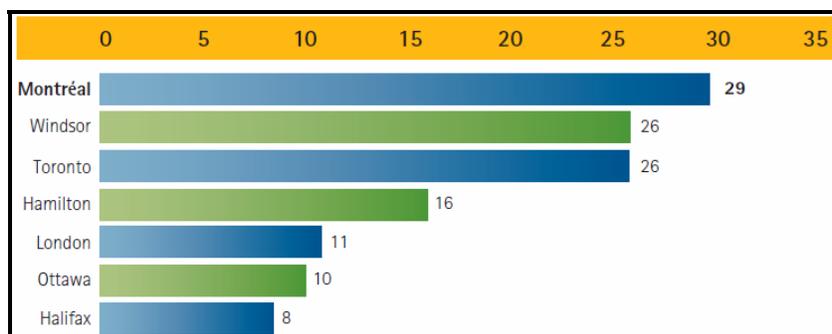
Depuis ce temps, la compilation des données relatives à l'état a permis de dresser plusieurs portraits. Ainsi, nous avons retracé l'existence d'un premier portrait¹¹ réalisé en 2009, avant la production du PI final. Celui-ci révélait :

- qu'il existait des données factuelles pour les 3 572 km du réseau secondaire d'aqueduc et que le taux de bris de ce réseau était de 29 bris par année par 100 km, ce qui était plus élevé que dans la plupart des villes comparables (voir la figure 2);

¹¹ *Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale*, septembre 2011.

- qu'environ 50 % (2 300 km) du réseau d'égout avait été inspecté. Parmi la portion inspectée, 147 km étaient dans un état de dégradation avancé et 30 km dans un état de dégradation très avancé (techniquement désigné d'état d'effondrement imminent).

**Figure 2 – Réseau secondaire d'aqueduc
Taux de bris / 100 km / année dans
sept grandes villes canadiennes en 2009**



Source : Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale, septembre 2011.

Le PI final produit en 2010 faisait référence à un portrait de 687 km de conduites d'aqueduc et d'égout nécessitant des interventions à court terme, soit environ 8,8 % des réseaux secondaires de la Ville. Il s'agissait alors de 184 km de conduites d'aqueduc¹² et de 503 km de conduites d'égout¹³. Le total des investissements liés aux interventions à réaliser pour cinq ans (2009 à 2013) était évalué à plus de 1,451 G\$, dont près de 79 % étaient attribuables aux conduites d'égout.

**Tableau 4 – Sommaire des investissements prévus au PI
à court terme pour cinq ans (2009 à 2013)**

Types de conduites secondaires	Envergure	Conduites prioritaires ^a		Investissement total – 5 ans	
	km	km	%	G\$	%
Aqueduc	3 572	184	5,2	0,313	21,6
Égout	4 234	503	11,9	1,138	78,4
Total	7 806	687	8,8	1,451	100,0

^a Conduites qui nécessitent un investissement dans les cinq prochaines années.

Source : Plan d'intervention des réseaux d'eau secondaires de la Ville de Montréal, Service de l'eau, mai 2010.

À la base, des conduites dégradées représentent des risques majeurs. Dans le cas de l'aqueduc, des bris de conduites peuvent survenir, causant des jets d'eau importants et des inondations, risquant de priver en eau des services essentiels (p. ex. des hôpitaux, des

¹² Données compilées entre 2004 et 2008.

¹³ Données d'inspection réalisées en date du 31 décembre 2008.

écoles). Dans le cas de l'égout, le mauvais état d'une conduite peut provoquer ultimement l'effondrement de celle-ci, risquant de causer un affaissement de la chaussée, et même des refoulements d'égout. De telles situations ont des conséquences majeures et exigent des interventions d'urgence qui occasionnent des coûts importants. De plus, ces situations ont des répercussions sur les infrastructures adjacentes, sans compter les pertes importantes d'eau potable et les risques liés à la sécurité publique et à la qualité de vie des citoyens (p. ex. des inondations, le détournement de la circulation, l'interruption de services).

Bien que le tableau 4, fourni par le Service de l'eau, soit pertinent, il ne dresse pas le portrait de l'ensemble des conduites d'aqueduc et d'égout. Selon les informations obtenues, les données requises étaient accessibles dans la base de données, mais le portrait ne pouvait être extrait au prix d'un effort raisonnable. À notre avis, il aurait été nécessaire qu'un portrait soit aisément accessible, présentant non seulement le kilométrage des conduites critiques pour lesquelles des interventions sont requises à court terme, mais également celles qui ne sont pas encore critiques et sur lesquelles d'autres types d'interventions seraient nécessaires pour en assurer la pérennité.

La connaissance de l'état exact du réseau est primordiale pour être en mesure de juger de la gravité de la situation, de déterminer les tronçons les plus critiques, de choisir les interventions les plus appropriées compte tenu de leur état et d'en planifier la réalisation au moment opportun et de manière optimale.

Au cours de notre vérification, nous avons évalué dans quelle mesure les données accessibles permettaient à la DGSRE de connaître l'état des conduites au moment de choisir les interventions à réaliser.

Tout d'abord, la DGSRE disposait des PIP (produits en 2007) et des PI spécifiques pour chacun des arrondissements (produits en décembre 2009). Ainsi, pour les conduites du réseau secondaire d'égout, les données d'état provenaient principalement des inspections réalisées jusqu'au 31 décembre 2008 et transmises à la DGSRE avant février 2009. À cet effet, six contrats d'inspection, d'une valeur de 8,1 M\$, avaient été confiés par le SITE à des firmes externes en 2007 et en 2008. Précisons que deux de ces contrats, totalisant 6,6 M\$, avaient une durée de trois ans (2008 à 2010), ce qui permettait de poursuivre les inspections en continu au-delà de la production des PI.

Selon les informations obtenues, au moment de produire le PI final (en mai 2010), 54 % du territoire avait été inspecté (pour le réseau d'égout). Pour le reste de l'inventaire, soit les conduites n'ayant pas fait l'objet d'auscultations, l'évaluation de l'état a été rendue possible en faisant une simulation en fonction de l'âge des conduites et d'autres données physiques

pertinentes (p. ex. des conduites en briques et le diamètre des conduites). À cet égard, le PI comprend une mise en garde aux gestionnaires contre l'utilisation des résultats du PI sans avoir procédé à des tests supplémentaires pour confirmer l'état des conduites d'égout (p. ex. des inspections par caméra conventionnelle).

Quant au réseau secondaire d'aqueduc, la cote globale d'état s'appuyait sur le nombre de bris compilés par les arrondissements sur une période de cinq ans, soit de 2004 à 2008. Au moment de produire le PI, le consortium de firmes de génie-conseil travaillant sur le projet avait mis en lumière une grande disparité dans les données historiques recueillies auprès des arrondissements, ce qui ne permettait pas d'indiquer de manière fiable l'état de l'ensemble des conduites d'aqueduc répertoriées.

Comme le PI produit en mai 2010 était un portrait à une date précise et que les données d'état prises en compte n'étaient pas complètes, nous avons examiné les efforts déployés pour compléter la connaissance de l'état de chacun des réseaux (égout et aqueduc).

À ce sujet, l'équipe de projet PI proposait, dans le PI final, la mise en place de stratégies structurant et priorisant les activités d'inspections, pour mettre à jour les données d'état et être en mesure de déterminer les tronçons les plus critiques ainsi que de choisir les interventions les plus appropriées.

État du réseau d'égout

Tout d'abord, l'inspection d'une conduite du réseau d'égout consiste en un premier balayage réalisé à l'aide d'une caméra à téléobjectif¹⁴. Si les résultats indiquent un risque imminent ou probable d'effondrement ou encore que la conduite doit être mise sous surveillance, une validation de ces résultats doit être réalisée à l'aide d'une caméra conventionnelle¹⁵. Cette deuxième inspection permet donc de confirmer ou d'infirmer les premiers résultats obtenus.

La stratégie d'inspection prévue dans le PI produit en mai 2010 par l'équipe de projet PI visait donc :

- les conduites n'ayant jamais été inspectées et devant faire l'objet d'une première inspection (inspection par caméra à téléobjectif);

¹⁴ L'inspection par caméra à téléobjectif permet de déterminer l'état et le potentiel de blocage des regards, d'évaluer le potentiel de blocage des conduites et d'évaluer la condition structurale interne des conduites.

¹⁵ Les inspections par caméra conventionnelle permettent de visualiser l'état de la conduite sur la totalité de la section, de localiser précisément les anomalies relevées au cours de l'inspection par caméra à téléobjectif et de déterminer le type de correctifs qu'il y aurait lieu d'apporter.

- les conduites dont les résultats de la première inspection ont révélé la présence d'un risque d'effondrement imminent (CIS¹⁶ 5) ou probable (CIS 4), ainsi que les conduites sous surveillance (CIS 3) (inspection par caméra conventionnelle);
- les inspections de suivi.

Le délai prévu pour réaliser ces inspections peut varier entre 1 an et 20 ans, selon les facteurs suivants : le type d'inspection (p. ex. une première inspection), la criticité de l'état structural ou encore la hiérarchisation des conduites.

La stratégie intégrait donc la notion de hiérarchisation, déterminée en fonction des conséquences inacceptables sur la population, tant d'un point de vue économique que social, que peuvent engendrer les défaillances, les ruptures de service ou les interventions sur les conduites. La sensibilité des segments des conduites permet la hiérarchisation des réseaux en trois catégories :

- Catégorie A : niveau de sensibilité – élevé;
- Catégorie B : niveau de sensibilité – moyen;
- Catégorie C : niveau de sensibilité – faible.

En vue de poursuivre les inspections et à la suite d'un processus d'appel d'offres public, la DGSRE a confié à des firmes spécialisées quatre nouveaux contrats de trois ans chacun (couvrant les années 2010 à 2014) et totalisant près de 13 M\$.

Afin d'évaluer dans quelle mesure ces contrats avaient permis de compléter la connaissance de l'état des conduites, nous avons recherché un portrait global au 31 décembre 2011. Or, c'est à notre demande que la Division plan directeur¹⁷ a produit, à partir des bases de données d'inventaire, ce portrait global sur l'état des conduites inspectées.

À l'aide du tableau 5, nous constatons qu'à cette date 71 % des conduites avaient été inspectées, à l'exclusion de celles des égouts pluviaux (623 km) qui n'ont toujours pas été inspectées à ce jour puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'un programme gouvernemental de subvention. Les inspections ont donc porté, à ce jour, uniquement sur les égouts unitaires et sanitaires. Parmi les conduites inspectées, 8 % étaient critiques et 9 % devaient être mises sous surveillance. Une portion de ces inspections correspond principalement aux

¹⁶ La CIS (cote d'intégrité structurale) est une évaluation des anomalies pouvant avoir un effet sur l'état structural d'une conduite, par exemple des fissures, des bris, des joints décalés ou ouverts, des briques ou du mortier manquants, une déformation, un effondrement ou un affaissement.

¹⁷ Depuis 2012, l'« équipe de projet PI » est sous la responsabilité de la Division plan directeur, relevant de la DGSRE.

premières inspections réalisées par caméra à téléobjectif et les résultats doivent être validés lorsque requis. Par conséquent, la proportion des conduites inspectées, en date du 31 décembre 2011 (71 %), a augmenté par rapport aux données disponibles dans le PI final (54 %), mais il n'en demeure pas moins que le portrait global dont dispose la DGSRE pour qualifier l'état des conduites n'est toujours pas complet.

Par ailleurs, nous aurions voulu évaluer la progression de l'état du réseau d'égout secondaire au 31 décembre 2011 par rapport à celui qui prévalait au moment du PI (soit au 31 décembre 2008). Au cours de nos travaux, nous avons constaté que la DGSRE ne disposait pas d'une telle information. Selon les renseignements obtenus, le portrait de l'état du réseau des années antérieures peut être généré de la base de données, mais requiert une charge de travail très importante. De ce fait, la DGSRE n'avait pas évalué l'évolution du portrait de l'état des conduites secondaires, ni en matière d'amélioration ni de dégradation.

Tableau 5 – Inspections des conduites d'égout secondaires au 31 décembre 2011

Conditions de risque associées		km	%
Conduites inspectées		2 580	71
CIS 1 Condition structurale acceptable	Section non critique	1 341	37
CIS 2 Risque minimal d'effondrement à court terme mais détérioration future potentielle		634	17
CIS 3 Effondrement peu probable dans un avenir rapproché mais détérioration future possible	Section sous surveillance	308	9
CIS 4 Effondrement probable dans un avenir prévisible	Section critique	243	7
CIS 5 Effondrement ou effondrement imminent		54	1
Conduites non inspectées		1 043	29
Total		3 623^a	100

^a La différence entre les 3 623 km de conduites au 31 décembre 2011 et les 3 611 km de l'inventaire figurant au *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal* (3 611 km = 632 km de conduites d'égout sanitaires + 2 979 km de conduites d'égout unitaires) s'explique par l'évolution de l'inventaire depuis la production de ce Bilan.

Source : Portrait compilé par l'unité plan directeur, DGSRE.

Il est à noter que la proportion des conduites inspectées diffère d'un arrondissement à l'autre. Selon les informations obtenues, dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie, le territoire inspecté au 31 décembre 2011 était de 56 %, alors que pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal il était de 82 %. De ces conduites inspectées, on estime à plus de 42 % les conduites nécessitant des interventions à court terme pour l'arrondissement de Ville-Marie et à plus de 47 % celles pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal. La situation est très préoccupante compte tenu du secteur névralgique que ces deux arrondissements représentent. Cette situation est d'autant plus inquiétante que la

proportion de conduites non inspectées est importante et que leur état est soupçonné d'être encore plus détérioré que celui des conduites déjà auscultées.

En conclusion, bien que les inspections se soient poursuivies après la production du PI final, nous n'avons pas eu l'assurance que celles-ci avaient été réalisées selon la stratégie d'inspection prévue. À notre avis, il est impératif que le Service de l'eau se dote d'un plan de réalisation comprenant des échéanciers pour la poursuite de la stratégie d'auscultation afin de compléter sa connaissance de l'état du réseau et d'être ainsi en mesure de planifier ses interventions en fonction de vraies priorités.

État du réseau d'aqueduc

En ce qui concerne le réseau d'aqueduc, la stratégie d'auscultation proposée dans le PI final produit en 2010 prévoyait les activités suivantes afin de pouvoir déterminer l'état structural et fonctionnel des conduites :

- La compilation des interventions sur le réseau;
- La détection de fuites;
- L'auscultation des bornes d'incendie;
- L'auscultation des vannes;
- La mesure de la pression statique;
- La compilation des plaintes.

Selon la stratégie, ces activités doivent être réalisées selon les fréquences établies par les arrondissements. Certaines d'entre elles correspondent aux activités d'entretien courant figurant dans des ententes annuelles de partenariat avec chacun des arrondissements. Précisons que les activités d'entretien sont réalisées soit par les cols bleus des arrondissements, soit par des firmes externes. Certaines réparations de conduites sont également réalisées à contrat par des entrepreneurs.

Dans la période subséquente au PI produit en 2010, une priorité a toutefois été accordée à la saisie des données relatives aux bris de conduites. Selon les informations obtenues, ce choix est directement lié aux programmes de subventions gouvernementales.

Nous avons tenté d'évaluer dans quelle mesure la connaissance de l'état des conduites avait progressé depuis la production du PI. Tout comme dans le cas du réseau d'égout, c'est à notre demande que ce portrait a été obtenu de la Division plan directeur. Selon celui-ci, les conduites ont été regroupées en deux catégories : les conduites critiques et les conduites non critiques. Les conduites critiques sont celles qui ont connu trois bris ou plus

par kilomètre par année, au cours des cinq dernières années. Aux fins de cet indicateur, un bris correspond à une réparation réalisée par un arrondissement.

Le portrait qui nous a été fourni présente une proportion élevée de conduites non critiques, mais il n'en demeure pas moins que, au 31 décembre 2011, 142 km de conduites étaient tout de même jugés critiques étant donné les réparations qui avaient été réalisées. Par ailleurs, la comparaison présentée dans le tableau 6 des données au 31 décembre 2011 par rapport à celles qui ont été utilisées dans le cadre du PI (31 décembre 2008) révèle une augmentation du nombre de conduites critiques dans une proportion de 2 %.

Tableau 6 – Proportion des conduites critiques en date du PI final^a et du 31 décembre 2011^b

Conduites d'aqueduc secondaires	PI final		2011-12-31	
	km	%	km	%
Conduites critiques	66	2	142	4
Conduites non critiques	3 506	98	3 430	96
Total	3 572	100	3 572	100

^a Données compilées sur cinq ans (de 2004 à 2008).

^b Portrait compilé par la DGSRE.

Bien que l'ensemble des activités prévues dans la stratégie d'auscultation soit nécessaire pour disposer d'une connaissance approfondie de l'état de l'inventaire du réseau d'aqueduc secondaire, seules les données sur les bris de conduites ont été prises en considération à ce jour. Selon les informations obtenues, la compilation des données concernant les autres activités n'est pas effectuée de façon systématique et rigoureuse par tous les arrondissements.

Étant donné ce problème, la DGSRE, par le biais des ententes de partenariat avec les arrondissements, insiste sur le respect des procédures de mise à jour des réseaux numérisés pour les données d'état. Les ententes insistent également sur la nécessité d'utiliser les outils institutionnels qui ont été développés pour alimenter les réseaux numérisés et les autres bases de données institutionnelles.

Dans son *Guide de l'utilisateur* (édition 2009) des réseaux numérisés d'aqueduc et d'égouts à l'intention des arrondissements, la DGSRE propose d'ailleurs une démarche pour que lui soit transmise l'information requise. Les arrondissements ont donc un rôle important dans l'intégrité des données exploitées par la DGSRE. En effet, des données non répertoriées, notamment sur les interventions correctives visant à colmater des fuites, envoient un mauvais signal au système, « aucun bris sur une conduite », donc aucune

intervention nécessaire, laissant ainsi se détériorer des conduites pour lesquelles une intervention pourrait être en réalité prioritaire.

Selon les informations obtenues de la DGSRE, la priorité des dernières années a été de sensibiliser les arrondissements à réaliser les activités d'entretien, à mesurer celles-ci à l'aide d'indicateurs pour détecter toute situation problématique et à saisir les informations requises dans les réseaux numérisés. Le suivi exercé par la DGSRE a révélé que l'utilisation des outils informatisés par certains arrondissements laissait à désirer. En effet, plusieurs des arrondissements accusaient des retards dans la saisie des données, obligeant la DGSRE à faire elle-même la saisie. Également, dans le cas des deux arrondissements examinés, la DGSRE a pallié de façon temporaire le problème en affectant à même son budget des ressources destinées au rattrapage de la saisie des données, en 2011, pour l'arrondissement de Ville-Marie et, en 2012, pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

Les conséquences d'une négligence dans la mise à jour des données se répercutent directement sur la fiabilité et la complétude du portrait de l'état des actifs. La non-disponibilité d'un portrait complet de l'état des actifs peut entraîner de mauvaises prises de décisions, notamment au moment du choix et de la priorisation des interventions. Nous sommes d'avis que des efforts de sensibilisation accrus devront être entrepris auprès des arrondissements pour qu'ils procèdent à la saisie des informations requises à l'aide des outils institutionnels.

Par ailleurs, le suivi réalisé par la DGSRE a permis de déceler un problème qui surpassait l'utilisation des outils informatisés. Il s'agissait de la capacité des arrondissements à détecter les fuites, en raison d'un important roulement de personnel.

Au cours de la réalisation du Bilan d'état global, les activités d'entretien correspondant aux bonnes pratiques ainsi que les fréquences afférentes avaient été établies par les comités de l'équipe de projet PI. C'est par le biais d'entrevues réalisées auprès des gestionnaires responsables au sein des arrondissements qu'elles ont par la suite été validées. Dans le cas de la détection des fuites, cette fréquence aurait dû correspondre à une inspection complète du territoire à raison de deux fois par année. Or, dans les cibles fixées par la DGSRE, les arrondissements doivent couvrir annuellement 100 % de leur territoire à la recherche de fuites, ce qui équivaut à seulement la moitié de l'effort nécessaire selon les bonnes pratiques.

Selon les résultats compilés par la DGSRE, au cours des années 2010 et 2011, la détection de fuites a été réalisée respectivement à 91 % et à 87 % pour l'ensemble des

arrondissements (voir le tableau 7). En ce qui concerne les deux arrondissements examinés, nous constatons une situation alarmante pour l'arrondissement de Ville-Marie avec des résultats de 40 % en 2010 et de 6 % en 2011. Quant à la proportion du territoire couvert par l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, un problème avait été constaté en 2010 (résultat de 10 %), mais l'arrondissement a atteint la cible en 2011 (résultat de 100 %). Par conséquent, nous observons un problème important quant à l'atteinte de la cible fixée par la DGSRE pour la détection de fuites, et plus particulièrement pour l'arrondissement de Ville-Marie. Ce problème serait encore plus important si la cible à atteindre devait correspondre aux bonnes pratiques (200 %). Une telle situation fait en sorte que des fuites ne sont pas détectées, et donc pas réparées, ce qui peut entraîner des bris majeurs causant des incon vénients à la population et nécessitant des réparations importantes et coûteuses. De plus, en ne détectant pas la totalité des fuites, toutes les réparations ne sont pas réalisées et, par conséquent, le portrait de la proportion des conduites critiques est sous-évalué et ne dépeint pas la réalité.

Tableau 7 – Proportion des conduites d'aqueduc secondaires inspectées relativement à la détection des fuites en date du 31 décembre 2010 et du 31 décembre 2011

Arrondissement	2010-12-31	2011-12-31
Selon les bonnes pratiques (deux fois par année)^a	200 %	
Ensemble de la Ville	91 %	87 %
Ville-Marie	40 %	6 %
Le Plateau-Mont-Royal	10 %	100 %

^a Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal.

Source : Données compilées par la DGSRE.

Pour faire face à cette situation, la DGSRE a mis en place un comité de travail regroupant des représentants du Service de l'eau et des arrondissements. Des pistes de solution ont été proposées au Service du capital humain et des communications pour résoudre ce problème. La solution retenue visait la mise en place d'une nouvelle structure pour le dépistage systématique de fuites relevant de la DGSRE. Selon les informations obtenues, la nouvelle structure devrait être opérationnelle au cours de 2013.

En conclusion, bien qu'il y ait eu une progression relativement à la réalisation des inspections des conduites d'égout et que des efforts ont été déployés par la DGSRE pour aider les arrondissements à réaliser les activités permettant de qualifier l'état des conduites d'aqueduc, nous déplorons que le Service de l'eau ne connaît pas avec fiabilité l'état de l'ensemble des réseaux secondaires.

En effet, l'ajout d'informations factuelles aux données d'inventaire est susceptible de modifier l'ordre de priorité des interventions établies. Toutefois, la non-disponibilité des données d'état à jour a des conséquences sur le choix des conduites devant faire l'objet d'interventions. Ainsi, certaines conduites nécessitant une intervention peuvent ne pas être détectées, alors qu'elles devraient l'être, et, par conséquent, continuer à se détériorer, à moins qu'un bris important ne survienne et ne requière une intervention d'urgence. À l'inverse, des interventions peuvent être jugées « immédiates » par le PI, alors qu'elles ne le sont pas puisque des auscultations plus poussées révèlent, par exemple, un état ne justifiant pas l'intervention prévue.

Finalement, nous sommes d'avis qu'un portrait global montrant le niveau de connaissance de l'état des réseaux devrait être réalisé périodiquement. Nous croyons que le Service de l'eau devrait produire ce portrait à l'intention de la Direction générale en indiquant, s'il y a lieu, les problèmes rencontrés pour produire cette information et les conséquences d'une telle situation. Ce portrait devrait permettre de suivre l'évolution de la santé du réseau et de connaître les effets des interventions sur son état.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de préparer un plan de réalisation accompagné d'un échéancier pour la poursuite de la stratégie d'auscultation du réseau d'égout afin de disposer d'un portrait complet et à jour de l'état de l'inventaire, permettant de déterminer les interventions appropriées au moment opportun.

Réponse de l'unité d'affaires :

Remarque : La stratégie d'auscultation développée dans le cadre du PI vise à établir un programme d'auscultation systématique des égouts. Or, les critères de récurrences et de priorités qui y sont énoncés tiennent pour acquis qu'un premier balayage complet du réseau a déjà été fait.

Il est prévu dans notre planification d'implanter progressivement la stratégie d'auscultation au cours de l'année 2013. Les critères de celle-ci devront être révisés pour tenir compte des premières inspections qui sont encore à réaliser ainsi que du retard que nous avons accumulé en inspection de retour. Voici la programmation que nous proposons :

- *Ajustement des critères de la stratégie d'auscultation en fonction du nombre d'inspections requises et de la capacité des fournisseurs à offrir le service; (Échéancier prévu : juin 2013)*

- Production des listes pour la programmation annuelle des auscultations du réseau d'égout à l'aide de la stratégie d'auscultation; (**Échéancier prévu : janvier 2014**)
- Bilan annuel de réalisation. (**Échéancier prévu : mars 2015**)

3.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de prendre les moyens qui s'imposent pour que les activités de détection de fuites du réseau d'aqueduc secondaire soient minimalement réalisées selon les cibles fixées dans les ententes de partenariat et d'établir un plan d'action accompagné d'un échéancier pour la révision de ces cibles jusqu'à ce qu'elles atteignent graduellement les règles des bonnes pratiques afin d'améliorer le niveau de connaissance de l'état du réseau.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Mise en place et déploiement d'une équipe de recherche systématique de fuites sur le réseau d'aqueduc secondaire. (**Échéancier prévu : juillet 2013**)*

*Début du balayage systématique du réseau d'aqueduc secondaire par l'équipe affectée. (**Échéancier prévu : juillet à décembre 2013**)*

*Inspection systématique basée sur les meilleures pratiques tenant compte du réseau d'aqueduc. (**Échéancier prévu : janvier à décembre 2014**)*

3.2.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau d'accentuer ses efforts de sensibilisation auprès des arrondissements pour favoriser la mise à jour des données d'état de l'inventaire à l'aide des outils de gestion prévus à cet effet afin d'améliorer la planification et, par voie de conséquence, le choix des travaux à réaliser.

Réponse de l'unité d'affaires :

Un plan d'action sera élaboré par la DGSRE afin de sensibiliser ses employés et ceux en arrondissement. Ce plan sera constitué de deux volets :

- *Formation destinée à rappeler les objectifs par rapport à la mise à jour des données et à l'utilisation des différents outils, et distribution d'un guide de formation et de mises à jour;*
- *Rappel périodique auprès des directions d'arrondissement en ce qui concerne les engagements pris au moment de la signature des ententes de partenariat pour la compilation des données. (**Échéancier prévu : mai 2013**)*

3.2.E. Recommandation

De plus, nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de produire périodiquement, à l'intention de la Direction générale, un bilan global sur l'état des conduites d'égout et d'aqueduc afin de favoriser une prise de décisions adéquate et au moment opportun. Ce bilan global devrait :

- démontrer l'évolution de la situation à la suite des inspections et des interventions réalisées sur les réseaux;
- indiquer, s'il y a lieu, les problèmes rencontrés dans le cadre de la mise à jour des données par les arrondissements et les conséquences d'une telle situation sur le choix des travaux à réaliser.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le Service de l'eau compile toutes les données nécessaires à la production d'un bilan d'état de ses réseaux, mais n'en fait pas rapport systématiquement à la Direction générale. Pour répondre à l'exigence du vérificateur général, la DGSRE produira un bilan annuellement à l'attention de la Direction générale. (Échéancier prévu : décembre 2014)

3.3. Stratégie globale d'intervention

3.3.A. Contexte et constatations

Dans le cadre du processus de planification, la détermination des besoins en matière de préservation des actifs consiste à faire ressortir les interventions jugées nécessaires à l'issue des inspections réalisées pour ensuite les classer par ordre de priorité.

À cet égard, le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*¹⁸ (un outil de référence en matière de bonnes pratiques) indique qu'il est préférable d'utiliser une stratégie globale d'intervention en examinant tous les actifs d'un parc donné. L'application de cette stratégie est suggérée en considérant autant les interventions de reconstruction ou de réhabilitation que celles visant l'entretien.

En lien avec ces bonnes pratiques, la Politique des équipements et des infrastructures de la Ville (entrée en vigueur en janvier 2009) va aussi dans ce sens puisqu'elle prévoit ce qui suit :

À la lumière de l'état de son actif, la Ville de Montréal doit évaluer le risque que des éléments subissent des bris ou une usure prématurée. Cette évaluation permettra

¹⁸ InfraGuide.

de déterminer les moyens de prévention et les correctifs nécessaires à court, à moyen et à long terme. Le travail d'analyse doit comprendre une estimation de coût, nécessaire à la prise de décision. De plus, cette analyse devrait permettre de classer l'élément de l'actif dans l'une ou l'autre catégorie 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'arrêter l'entretien, de différer les réparations et d'effectuer des études plus poussées.*

L'objectif de ce classement est non seulement de prendre une décision pour chacun des éléments de l'actif, mais aussi d'établir des priorités dans l'allocation des budgets.

La politique de la Ville recommande également « *de concevoir un programme structuré d'entretien préventif donnant une information précise sur les travaux à faire pour protéger les éléments de l'actif et en maintenir la qualité* ».

Pour mieux visualiser ce classement, nous avons retenu les types d'interventions possibles en fonction du cycle de vie des conduites qui sont détaillées aux tableaux 8 et 9, inspirés du *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal*.

Tableau 8 – Exemples d'interventions liées aux quatre zones du cycle de vie des éléments d'actif du réseau d'aqueduc

Éléments d'actif	Exemples d'interventions			
	Zone 1 Entretien normal	Zone 2 Entretien majeur	Zone 3 Réhabilitation structurale	Zone 4 Reconstruction
Conduite d'aqueduc	Recherche de fuites, rinçage, dégel de conduites, réparation d'un bris, mesure du coefficient de Hazen-Williams.	Projection de mortier ou d'époxy non structural.	Gainage ou tubage, réparation ponctuelle, installation d'anodes.	Remplacement complet d'une conduite avec ou sans tranchée.
Vanne et chambre de vanne	Vérification de l'étanchéité, inspection et manipulation complète des vannes, nettoyage des boîtiers.	Réparation du mécanisme, réparation de la chambre.	Remplacement partiel, installation d'anodes.	Remplacement.
Borne d'incendie et vanne d'isolement	Inspection complète des bornes d'incendie, mesures de pression et de débit, déneigement, peinture, pose de l'indicateur de borne d'incendie.	Réparation du mécanisme.	Remplacement partiel, installation d'anodes.	Remplacement.
Branchement de service d'aqueduc et arrêt de distribution	Réparation mineure, dégel de branchements de service.	Remplacement d'une tige.	Remplacement partiel.	Remplacement.

Tableau 9 – Exemples d'interventions liées aux quatre zones du cycle de vie des éléments d'actif du réseau d'égout

Éléments d'actif	Exemples d'interventions			
	Zone 1 Entretien normal	Zone 2 Entretien majeur	Zone 3 Réhabilitation structurale	Zone 4 Reconstruction
Conduite d'égout	Inspection, nettoyage, dératissage, réparation mineure.	Étanchéisation des joints, contrôle des racines.	Gainage ou tubage, réparation ponctuelle.	Remplacement de la conduite entre deux regards avec ou sans tranchée.
Regard d'égout sanitaire	Inspection, nettoyage.	Scellement de fissures, réparation des échelons, remplacement des cadres et tampons.	Gainage ou projection de résines ou de mortier, remplacement des grilles, têtes et cadres.	Remplacement complet.
Puisard et drain	Inspection, nettoyage.	Scellement de fissures, remplacement des cadres et grilles.	Gainage ou projection de résine ou de mortier, remplacement des grilles, têtes et cadres.	Remplacement complet.

Dans les faits, nous avons constaté que la Politique des équipements et des infrastructures n'est respectée qu'en partie, soit pour les conduites critiques ou celles devant être mises sous surveillance. En effet, le PI permet de classer chacune des conduites en fonction d'une cote d'état global, tant pour l'égout que pour l'aqueduc, et présente la liste des actifs nécessitant des interventions de réhabilitation et de remplacement pour les cinq prochaines années. Dans le cas du PI final produit en 2010, il s'agit de conduites critiques. Cependant, tel que nous l'avons mentionné dans la section précédente, pour être en mesure de déterminer et de prioriser les interventions, il faut d'abord connaître l'état de l'ensemble des éléments d'actif. Or, cet état n'est pas connu avec précision, car, pour la plupart des conduites, des inspections restent à réaliser. De ce fait, la priorisation établie dans le PI se serait avérée tout autre si l'ensemble des données d'état avait été complet.

La Politique des équipements et des infrastructures n'est pas plus respectée dans le cas de conduites moins critiques, soit celles nécessitant des interventions d'entretien. En effet, nous n'avons pas pu retracer de liste relevant les correctifs à apporter ou les moyens de prévention à mettre en œuvre, que ce soit sur les conduites ou sur les autres éléments d'actif (p. ex. les vannes et les bornes d'incendie). Bien que la nature des activités d'entretien de même que leur fréquence aient été déterminées au moment de la préparation du Bilan d'état global, nous avons constaté qu'un programme d'entretien préventif structuré n'a pas été mis en place pour l'ensemble des arrondissements.

Précisons qu'un programme d'entretien préventif est reconnu comme une pratique optimale de la gestion des actifs et de l'utilisation des fonds publics. En effet, les activités d'entretien préventif sont précieuses, car elles permettent d'éviter la dégradation précoce qui nécessite des interventions coûteuses et le remplacement prématuré et à grands frais des infrastructures.

Pour ces raisons, les bonnes pratiques insistent sur l'importance d'inclure dans la gestion des infrastructures un programme d'entretien préventif pour protéger et maintenir la qualité des infrastructures, ce qui assurera l'atteinte du niveau de service visé, et ce, de manière durable et économique. Selon le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*, un dollar consacré à une judicieuse prévention permettra d'épargner approximativement 5 \$ en frais de réfection.

Dans les faits, le partage des responsabilités entre la DGSRE et les 19 arrondissements n'aide pas à la mise en œuvre d'une stratégie globale d'intervention. Ainsi, la DGSRE est responsable de la sélection des interventions de nature capitalisable (réhabilitation et remplacement), alors qu'indépendamment les arrondissements sont responsables de prévoir les dépenses de fonctionnement (activités d'entretien et réparations mineures). À la

base, la répartition des budgets de fonctionnement aux arrondissements et des budgets d'investissement à la DGSRE ne favorise pas une planification intégrée. L'importance pour un arrondissement de réaliser de l'entretien préventif à même son budget de fonctionnement peut être moins évidente quand les conséquences de la négligence de cet entretien se reflètent dans le budget d'immobilisations de la DGSRE.

En somme, la détermination des besoins en matière de préservation des actifs 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*;
- les pratiques de gestion prescrites dans la Politique des équipements et des infrastructures de la Ville.

Actuellement, les responsables de la planification gèrent des urgences et réalisent des activités visant la réhabilitation, la reconstruction ou encore l'entretien, sans avoir l'assurance que ces interventions sont priorisées adéquatement sur les bonnes conduites et au bon moment, de manière à optimiser le cycle de vie des infrastructures.

Il faut cependant préciser que des ententes de partenariat sont conclues annuellement entre la DGSRE et chacun des arrondissements. Nous aborderons plus en détail, dans la section 3.6, ce qui est prévu dans les ententes de partenariat. Mentionnons toutefois que celles-ci prévoient des budgets pour des projets en investissement (reconstruction et réhabilitation), sous la responsabilité de la DGSRE ou encore d'un arrondissement (comme dans le cas de l'arrondissement Ville-Marie), et également des budgets supplémentaires à la charge de la DGSRE pour la réalisation de certaines activités d'entretien courant jugées déficitaires ou problématiques. Ces ententes permettent donc d'officialiser l'engagement de l'arrondissement dans la réalisation des travaux d'entretien et le soutien apporté à la DGSRE pour la réalisation des projets d'infrastructures.

En conclusion, malgré l'existence du PI et des ententes de partenariat ainsi que des efforts déployés par la DGSRE pour réaliser un suivi sur les activités d'entretien par le biais d'un tableau des cibles, la connaissance de l'état des actifs ne permet actuellement pas la priorisation des interventions, aussi bien pour les interventions de réhabilitation ou de reconstruction que pour celles liées à l'entretien. Par conséquent, la détermination des interventions et la planification des priorités ne sont pas réalisées selon une stratégie globale d'intervention.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau, en collaboration avec les arrondissements, d'élaborer une stratégie globale d'intervention permettant la détermination et la priorisation des interventions qui intègre aussi bien les travaux d'entretien (préventif et correctif) que les travaux de réhabilitation et de reconstruction majeure en vue de maintenir les structures dans un état souhaitable au meilleur coût. Cette stratégie devra être accompagnée d'un plan d'action et d'un échéancier pour sa mise en œuvre.

Réponse de l'unité d'affaires :

La DGSRE priorise et établit les interventions en fonction des différents enjeux et objectifs de la Ville, qui incluent l'ensemble des actifs de l'eau, et selon les allocations budgétaires mises à sa disposition et à la disposition des arrondissements pour la partie entretien des réseaux.

Élaborer une stratégie d'arrimage entre les activités d'entretien et la programmation de renouvellement des infrastructures. (Échéancier prévu : décembre 2014)

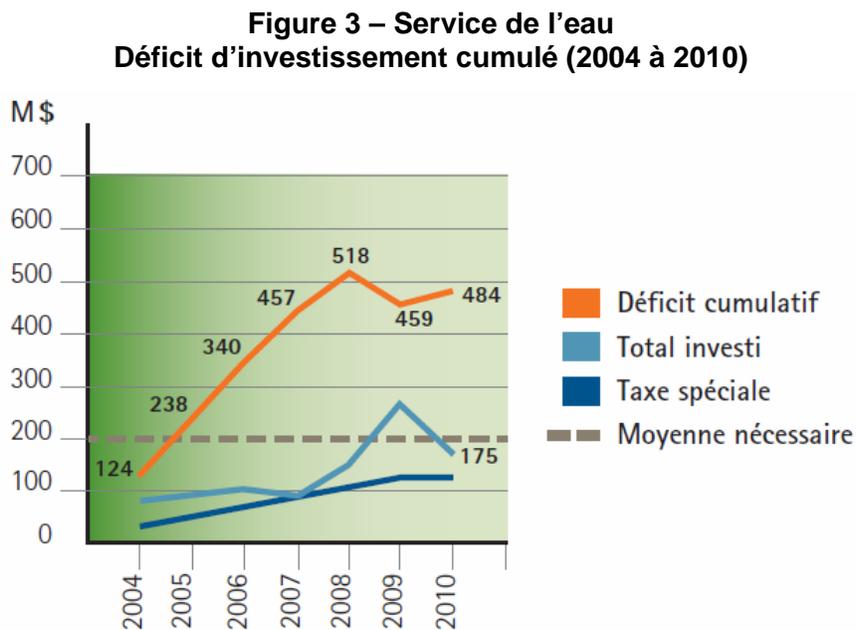
3.4. Niveau de service

3.4.A. Contexte et constatations

C'est à partir de la connaissance de l'état des actifs qu'une unité d'affaires propose un niveau de service à l'égard de leur état souhaité. Pour que tous les efforts et les ressources nécessaires soient canalisés vers l'atteinte de cet état visé, il est indispensable que les instances s'engagent clairement sur un niveau de service. Pour ce faire, les instances doivent faire des choix en matière de sécurité et de fiabilité à l'égard de ces actifs. Il va sans dire qu'il doit y avoir une corrélation étroite entre le niveau de service souhaité et le niveau d'investissement établi.

Dans le cas des actifs de l'eau, c'est à la suite d'une étude commandée en 2003 par le SITE, à des firmes de génie-conseil, que les estimations théoriques avaient permis d'établir à 200 M\$/année le niveau moyen des investissements nécessaires pendant 20 ans, pour à la fois récupérer un déficit d'investissement cumulé de 1,5 G\$ et assurer le renouvellement des actifs. Selon le Service de l'eau, de tels investissements devaient permettre de préserver l'ensemble des infrastructures de l'eau, incluant ceux des réseaux secondaires. Ce niveau d'investissement n'était pas lié à un niveau de service défini ou déterminé par les instances.

Tel que l'illustre la figure 3, le niveau moyen des investissements (200 M\$/année) n'a pas pu être atteint dans la période allant de 2004 à 2010, ce qui a eu pour effet d'augmenter le déficit d'investissement de 484 M\$, pour totaliser près de 2 G\$, et ce, malgré les 917 M\$ investis au cours de cette période.



Source : Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale, septembre 2011.

Puis, au cours de l'année 2010, la Direction générale a lancé un chantier pour le développement d'un plan d'investissement sur 10 ans. Ce chantier, qui visait toutes les unités d'affaires, dont le Service de l'eau, avait pour mandat de développer un processus de planification permettant d'élaborer :

- les PI nécessaires au maintien et au développement de leurs actifs sur une période de 10 ans;
- des politiques en matière de gestion des investissements afin d'assurer, notamment, un niveau optimal de l'état des actifs.

Les travaux ont donc donné lieu au dépôt, par les unités d'affaires (exclusion faite des arrondissements), de rapports sur la planification à long terme des investissements aux commissions permanentes sur les finances en septembre 2010.

Dans son rapport intitulé *Plan d'investissement sectoriel à long terme*, le Service de l'eau démontrait que l'estimation théorique de 200 M\$/année de 2003 ne reflétait plus la réalité. Le niveau moyen des investissements estimé à l'époque était sous-évalué, tant en raison

d'omissions de coûts par manque d'information qu'en raison de l'apparition de nouveaux besoins. En effet, à la suite des travaux réalisés depuis, notamment ceux du PI, le Service de l'eau disposait d'un inventaire plus précis et détaillé des réseaux d'aqueduc et d'égout (p. ex. la longueur, l'âge, le diamètre et les matériaux de fabrication), lui permettant de lier les besoins d'investissement à l'état de ses infrastructures souterraines.

Ce diagnostic plus précis a donc permis d'établir en 2010 un niveau d'investissement annuel non plus de 200 M\$/année, mais bien du double, soit de 400 M\$/année¹⁹. Cette nouvelle cible annuelle concernant l'ensemble des infrastructures du Service de l'eau équivalait à 1 % de la valeur de remplacement des actifs, en plus du déficit hérité des années antérieures, qui s'élevait à 1,5 G\$. Considérant que des investissements annuels de 400 M\$/année auraient été requis, le déficit cumulé au 31 décembre 2011 serait alors de l'ordre d'environ 3,6 G\$.

Puisque la portée de notre vérification visait plus spécifiquement les réseaux secondaires, nous avons noté, à l'aide du *Plan d'investissement sectoriel à long terme* présenté en 2010 par le Service de l'eau, que des investissements de 2,456 G\$ sur 10 ans (2010 à 2020) étaient nécessaires pour assurer la pérennité des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. Dans sa présentation, le Service de l'eau qualifiait le niveau de priorité ou d'urgence accordé à ce besoin en investissements d'« intervention immédiate ». Le niveau d'investissement annuel était alors établi à 246 M\$, comparativement au niveau estimé en 2003, qui était de 127 M\$. Le tableau 10 présente le parallèle entre les investissements réalisés et le déficit qui s'est cumulé de 2004 à 2011.

¹⁹ *Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale*, septembre 2011.

**Tableau 10 – Réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout
Proportion de la cible atteinte par les investissements de 2004 à 2011
(en millions de dollars)**

Investissements cibles et réels – DGSRE										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Moyenne
Total investi	41	53	54	44	68	133	55	71	519	65
Cible selon les études de 2003 ^a	127	127	127	127	127	127	127	127	1 016	127
Déficit	86	74	73	83	59	-6	72	56	497	62
Proportion de la cible atteinte	32 %	42 %	43 %	35 %	54 %	105 %	43 %	56 %	51 %	51 %
Cible révisée 2010 ^b	246	246	246	246	246	246	246	246	1 968	246
Déficit rectifié	205	193	192	202	178	113	191	175	1 449	181
Proportion de la cible révisée atteinte	17 %	22 %	22 %	18 %	28 %	54 %	22 %	29 %	26 %	26 %

^a Cible estimée en 2003 : 1 267 M\$/10 ans, donc 127 M\$/année.

^b Cible estimée en 2010 : 2 456 M\$/10 ans, donc 246 M\$/année (montant révisé qui aurait dû être investi à partir de 2004).

Source : Présentation à l'intention des membres des commissions conjointes sur les finances, Service de l'eau, 28 septembre 2010.

Nous constatons que les investissements consentis de 2004 à 2011 ont été bien inférieurs aux cibles et n'ont permis d'atteindre que 26 % du niveau moyen d'investissements (révisé) nécessaire à l'élimination du déficit. Par ailleurs, les investissements moyens réalisés entre 2004 et 2011, soit près de 65 M\$/année, étaient également bien inférieurs au niveau d'investissement requis selon les bonnes pratiques équivalant à 1 % de la valeur de remplacement des actifs, soit 185 M\$/année²⁰ (voir le tableau 11). Finalement, le sous-investissement constaté entre 2004 et 2011 aurait été encore plus important si le calcul avait pris en considération les investissements proposés par le PI final produit en mai 2010, soit 290 M\$/année (1 451 M\$ pour cinq ans). Imaginons l'importance du déficit si l'ensemble des réseaux (principal et secondaire) avait été considéré.

**Tableau 11 – Comparatif des niveaux d'investissements cibles et des investissements réels entre 2004 et 2011
(en millions de dollars)**

Investissements annuels				
Cible selon les études de 2003	Selon les bonnes pratiques (1 %)	Selon la cible visée en 2010	Cible selon le PI final	Réels moyens (2004 à 2011)
127	185	246	290	65

Quelle que soit la cible utilisée, soit celle de 2003, celle révisée en 2010, celle équivalant à 1 % de la valeur de remplacement des actifs ou encore celle calculée par le PI (2009-2013),

²⁰ Calculé sur une valeur de remplacement de 18,59 G\$.

le sous-investissement observé depuis 2004 a pour conséquence d'accentuer l'état de détérioration des réseaux, ce qui est loin de respecter les engagements du gouvernement dans sa politique de l'eau. Les conséquences de ce sous-investissement seront bien lourdes au cours des années à venir si la situation n'est pas redressée, car le nombre de conduites en mauvais état s'accroîtra et le nombre d'interventions d'urgence sur le réseau augmentera également. De plus, au fil des ans, les travaux requis seront plus importants, non seulement en raison de leur nature (p. ex. une conduite nécessitera des travaux de réhabilitation à court terme, mais à moyen terme, ce seront des travaux de reconstruction qui seront requis), mais également en matière de coûts. En effet, des interventions de reconstruction sont plus coûteuses que des interventions de réhabilitation. Sans compter qu'une telle situation risque d'entraîner des effets perturbateurs importants pour les citoyens.

Au cours de notre vérification, nous aurions voulu évaluer l'effet du sous-investissement sur l'état des réseaux, mais, tel que nous l'avons mentionné dans les sections précédentes, le Service de l'eau ne disposait pas d'une information complète. Pour qu'une telle analyse ait été réalisable, il aurait fallu que l'état des réseaux soit périodiquement évalué de façon à en mesurer l'évolution. Nous avons fait référence, à la section 3.2, au portrait de l'état connu des conduites inspectées d'aqueduc et d'égout au 31 décembre 2011. Celui-ci n'était pas complet et nous n'avons pu le comparer avec un portrait semblable pour une période antérieure.

En juin 2012, le conseil d'agglomération approuvait la vision globale sur 10 ans de la stratégie montréalaise de l'eau et les objectifs stratégiques qui y sont liés. Il adoptait également l'application du plan de financement (2011-2020) prévu visant l'autofinancement intégral de la gestion de l'eau en 2020. Ainsi, les besoins en investissements bruts pour les actifs de l'eau, pour les années 2011 à 2020, totalisent maintenant 4,6 G\$, alors que les besoins nets en investissements, présentés dans le tableau 12, totalisent 3,2 G\$. Pour financer ces investissements nets, le Service de l'eau prévoit un plan de financement reposant sur une indexation annuelle de 9 % des revenus de la gestion de l'eau, sur l'obtention de subventions additionnelles, sur l'utilisation des réserves accumulées et sur le recours à des emprunts pour les cinq premières années. Le Service de l'eau prévoit donc l'autofinancement intégral de la gestion montréalaise de l'eau dès 2016, sans avoir recours à des emprunts.

Tableau 12 – Service de l'eau
Plan de financement global de la stratégie montréalaise de l'eau (2011 à 2020)
(en millions de dollars)

Horizon sur 10 ans (de 2011 à 2020)	Montant	Commentaires
Besoins		
Total des besoins en fonctionnement	3 844	
Besoins bruts en investissements (sans le développement)		
Production d'eau potable	1 021	
Traitement des eaux usées	1 127	
Réseaux secondaires (centre-ville) – agglomération	540	
Réseaux secondaires (local)	1 916	
Total des besoins en investissements (indexés de 2 %)	4 604	
(Subventions)	(829)	Programmes de subventions en vigueur (de 2011 à 2015).
Besoins nets théoriques de financement	3 775	100 % des besoins.
Besoins nets en investissements, total réel	3 020	Hypothèse : taux de réalisation des besoins à 80 % (basé sur l'expérience).
Total des besoins (fonctionnement et investissements)	6 864	
Revenus		
Revenus nécessaires	6 864	Investissement et fonctionnement.
Revenus programmés	3 618	Sur la base de l'année 2010.
Financement		
Financement supplémentaire requis	3 246	
Sources de financement		
Subventions additionnelles requises	836	Subventions supplémentaires requises (de 2014 à 2020).
Indexation annuelle des revenus de l'eau de 9 %	2 011	Revenus haussés de 9 % par année (sur 10 ans).
Utilisation des réserves accumulées	95	Solde de la réserve de 95 M\$ utilisé les deux premières années.
Emprunt réel nécessaire (capacité de réalisation à 80 %)	304	Recours à l'emprunt les cinq premières années (de 2011 à 2015).
Total des sources de financement	3 246	

Source : Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale, septembre 2011.

Bien que ce plan de financement soit détaillé pour chacune des 10 années (de 2011 à 2020), le conseil d'agglomération n'a toutefois pas pris d'engagement clair sur le maintien du niveau d'investissement annuel prévu advenant que les hypothèses posées dans le plan de financement ne se concrétisent pas (p. ex. l'obtention des subventions ou une hausse des revenus de l'eau). En effet, si, au cours d'une année, l'une des sources de financement est moins élevée que prévu, une autre source doit être privilégiée, sinon tous les investissements prévus ne pourront être réalisés, ce qui retardera la résorption du déficit cumulé. C'est d'ailleurs une situation semblable qui s'est produite au moment de l'adoption du budget 2013, pour lequel les instances n'ont pas autorisé une hausse de taxes relative à la gestion de l'eau. De ce fait, nous nous interrogeons sérieusement sur le réalisme de cette stratégie.

Dans les faits, le PTI²¹ est préparé sur un horizon de trois ans et est adopté sur une base annuelle. Or, la gestion de la pérennité des infrastructures souterraine doit être réalisée dans un contexte de planification à très long terme et nécessite l'assurance d'une disponibilité financière sur un horizon semblable.

Ainsi, l'établissement du niveau d'investissement est tributaire de deux éléments d'importance, compte tenu des réseaux dégradés d'aqueduc et d'égout. Dans un premier temps, il s'agit des orientations des instances en vue de combler le déficit ainsi que le niveau d'entretien courant pour les unités d'affaires. Dans un deuxième temps, il s'agit des scénarios de financement pour soutenir ces investissements. Dans le contexte actuel, ces scénarios devront être établis de la façon la plus réaliste possible en considérant les coupures annoncées par le gouvernement dans les programmes de subventions pour les infrastructures, le budget de la Ville qui élimine pour 2013 l'augmentation de la taxe d'eau ainsi que les récentes allégations quant au gonflement des coûts de 30 %. À notre avis, il faut donc réévaluer, à la lumière de ces nouvelles données et du PI actualisé, les montants requis, en vue d'offrir un niveau de service correspondant aux orientations des instances.

Par conséquent, l'approbation d'un niveau d'investissement nécessaire à long terme devrait être précédée d'engagements clairs en ce qui concerne le niveau de service ou l'état souhaité pour l'ensemble des actifs de l'eau. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, à ce jour, plusieurs présentations ont été réalisées par le Service de l'eau pour informer les instances du déficit d'investissement et pour demander les sommes estimées en matière d'investissement. Dans ses diverses présentations, le Service de l'eau affirmait que ses besoins en investissements permettraient de préserver les infrastructures. Cette affirmation soulève plusieurs interrogations qui sont demeurées sans réponse. Que signifie « préserver les infrastructures »? Est-ce d'en maintenir l'état actuel? Est-ce d'avoir des conduites « en bon état » dans une proportion visée? À notre avis, les orientations du Service de l'eau concernant les réseaux secondaires devraient être traduites en des termes précis. Il serait ainsi possible de faire par la suite un rapprochement entre le niveau d'investissement actuel, le niveau d'investissement prévu et l'état des réseaux.

À ce jour, la disparité persiste entre les niveaux d'investissements établis et la volonté du Service de l'eau à vouloir préserver l'état des infrastructures. Des engagements clairs n'ont pas été pris par les instances en ce qui concerne le niveau de service et, corollairement, sur le niveau d'investissement nécessaire à long terme. Pourtant, plusieurs références convergent quant à l'importance de statuer sur ces points :

²¹ Programme triennal d'immobilisations.

- Le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* stipule qu'il faut établir les niveaux de service relatifs à l'état des réseaux avant de déterminer les interventions et de les prioriser. Celles-ci doivent d'abord tenir compte de l'état du réseau, mais également de certains autres facteurs tels que les orientations stratégiques de la Ville (p. ex. les grands projets comme Griffintown) et les ressources financières disponibles. Par ailleurs, le Guide précise que le conseil municipal doit approuver le niveau de service afin de l'officialiser;
- Les commissions permanentes sur les finances et l'administration ont établi, en juin 2010, 15 principes directeurs portant sur les orientations de l'administration municipale et sur le cadre financier de 2011 de la Ville. Parmi ceux-ci figure la nécessité que les niveaux de service soient clairement déterminés;
- La Direction générale, dans sa Politique des équipements et des infrastructures, entrée en vigueur le 30 janvier 2009, signale la nécessité de fixer des objectifs clairs concernant 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. Bien qu'une politique devait être approuvée en août 2010, tel n'a pas été le cas.

Par conséquent, sans objectifs précis, il est difficile de déterminer les besoins en investissements à combler, de prévoir les interventions à prioriser sur le réseau dans une perspective à long terme et de concilier le tout avec un plan d'investissement.

Pour renverser la tendance du sous-investissement et freiner la détérioration des réseaux, les instances doivent déterminer le niveau de service à atteindre et, conséquemment, les niveaux d'investissements prévus à long terme. Elles doivent également statuer sur un mode de financement réaliste. Ces engagements permettront aux responsables :

- de planifier la réalisation de l'ensemble des interventions prioritaires au moment opportun dans le cadre d'une stratégie globale d'intervention;
- d'évaluer l'atteinte des objectifs.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale :

- de traduire les orientations du Service de l'eau, retenues par les instances, en objectifs précis en matière de niveau de service;
- de fixer un niveau d'investissement requis à long terme;
- d'obtenir l'approbation des instances à l'égard du niveau de service visé et du niveau d'investissement correspondant à long terme ainsi que du mode de financement;
- d'évaluer annuellement les résultats;

et ce, afin de permettre la planification et la mise en œuvre des interventions au moment opportun et de freiner la détérioration des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout ainsi que la progression du déficit d'investissement et d'en minimiser, par voie de conséquence, les effets perturbateurs pour les citoyens.

Réponse de l'unité d'affaires :

Préparer un document d'information en vue d'un dépôt aux instances, articulant le plan d'investissement selon les niveaux de service définis, ainsi qu'un mécanisme d'évaluation des résultats à la fréquence appropriée. (Échéancier prévu : mars 2014)

Soumettre aux instances le plan d'investissement selon les niveaux de service. (Échéancier prévu : juin 2014)

Remarque : Le document d'information sera déposé aux instances. Il appartient aux instances d'approuver ou non les niveaux de service et les investissements afférents.

3.5. Planification des priorités

3.5.A. Contexte et constatations

L'état de l'inventaire est une des données essentielles permettant, entre autres, d'évaluer les risques de défaillance des infrastructures. La connaissance de l'état doit également permettre de déterminer les interventions et de les classer selon un ordre de priorité en vue de leur réalisation soit à court, à moyen ou à long terme. Dans un contexte où des budgets ne suffisent pas à combler le déficit d'investissement cumulé des dernières années, il est essentiel de donner la priorité à des projets qui permettront d'améliorer l'état des actifs et particulièrement les cas jugés critiques. Au cours de notre vérification, nous avons évalué dans quelle mesure le choix des projets correspondait effectivement à des priorités.

Selon les informations obtenues, le choix des interventions sur les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout se fait en conjonction avec les priorités d'interventions des autres actifs de la Ville, tels que la voirie, le réseau d'eau principal, les grands projets et les priorités des arrondissements.

Il est donc important de clarifier à ce stade que les interventions de la DGSRE n'ont pas pour unique source le PI. En effet, les priorités et les besoins des partenaires de la DGSRE (SITE, autres directions du Service de l'eau, etc.) peuvent constituer de nouvelles sources d'interventions, qu'elles figurent ou non au PI. À titre d'exemple, nous énumérons ci-après d'autres sources d'interventions possibles.

- Les interventions d'urgence

Certains projets découlent des interventions d'urgence, déclenchées par des dysfonctionnements répétitifs (des bris, des fuites ou des refoulements) sur une même conduite ne pouvant être réparée par des interventions mineures exécutées par les arrondissements.

- Les travaux de voirie

Les travaux effectués en surface peuvent avoir une incidence sur les infrastructures souterraines. En effet, une intervention sur la chaussée peut fragiliser ou causer des dommages importants aux conduites souterraines. Il est donc nécessaire de considérer l'état des infrastructures souterraines avant que des travaux soient entrepris sur la chaussée pour éviter des interventions répétitives sur un même tronçon, dans une courte période de temps. Étant donné le lien étroit entre ces deux types d'infrastructures, la coordination des interventions de la DGSRE avec les projets de réfection routière est fondamentale.

Pour chacune des interventions planifiées d'un projet de réfection routière, qu'elles émanent des arrondissements ou de la Direction des transports du SITE (à compter de 2013, les activités des projets de réfection routière relèveront de la DI du SITE), les intervenants de la DGSRE doivent déterminer si une intervention au niveau du souterrain est nécessaire ou non.

- Les projets de l'eau (réseau principal)

D'autres interventions peuvent être motivées par des projets prévus sur le réseau d'eau principal dont la gestion relève de la DEP pour l'aqueduc et de la DEEU pour le réseau d'égout.

- Les priorités des instances

Un autre déclencheur d'interventions sur les réseaux secondaires est lié aux grands projets en cours ou en planification tels que le Quartier international de Montréal, le Quartier des spectacles ou le projet Griffintown. Comme la réalisation de ces grands projets correspond à la volonté des instances, les interventions qui en découlent sur les réseaux secondaires sont alors priorisées. Ces grands projets nécessitent que la DGSRE analyse l'état des structures souterraines existantes et leur capacité à répondre aux nouveaux besoins.

- Les projets de développement immobilier

Finalement, les projets de développement immobilier sont également considérés dans la planification des interventions, notamment parce qu'ils exigent un prolongement du réseau et une capacité plus importante pour les conduites existantes, tant pour la distribution en eau potable que pour la récupération des eaux usées.

Bien que les priorités des instances ainsi que celles des autres intervenants doivent être prises en compte au moment de choisir des projets, il n'en demeure pas moins que les projets sélectionnés devraient provenir en majeure partie du PI, puisque celui-ci constitue la liste des interventions prioritaires. De plus, les interventions retenues devraient être choisies selon un ordre de priorité tel qu'il avait été annoncé aux instances au moment de l'octroi du contrat pour l'élaboration du PI.

Dans les faits, c'est à partir du PI final de chaque arrondissement que des interventions peuvent être choisies puisqu'il comprend une liste de tronçons classés selon un ordre de priorité. Ces priorités sont établies en fonction de l'importance d'une cote d'état global intégrée. Pour chacun des tronçons, cette cote correspond à la combinaison d'une cote d'état global pour la conduite d'égout et d'une cote d'état global pour la conduite d'aqueduc. De plus, pour chacun des tronçons, et selon les informations considérées pour établir les cotes d'état global, la nature et le coût des interventions sont proposés (réhabilitation ou remplacement). Comme les interventions sont prioritaires, elles sont prévues au cours des cinq prochaines années pour l'une des conduites ou les deux, selon le cas. Bien que le PI

de chaque arrondissement liste les interventions selon un ordre de priorité en fonction d'une cote d'état global intégrée, nous avons abordé, dans la section 3.2, le fait que les données concernant l'état de l'inventaire n'étaient pas toujours complètes. Une telle situation a une incidence sur la fiabilité à accorder à l'ordre de priorité. De ce fait, la DGSRE ne peut se fier sans réserve au classement des tronçons prévu au PI pour sélectionner les projets à réaliser. Elle peut déceler des conduites dont la cote d'état global révèle une problématique, mais elle doit confirmer ces résultats par des inspections et des études hydrauliques.

Au cours de notre vérification, nous avons donc voulu évaluer dans quelle mesure les projets d'investissement figurant aux ententes de partenariat étaient prévus dans le PI puisqu'il s'agit des projets les plus prioritaires. Dans un premier temps, nous décrivons dans les paragraphes qui suivent les grandes étapes du processus de sélection des projets d'investissement en vigueur à la DGSRE au moment de notre vérification. Dans un deuxième temps, nous analyserons les sources d'interventions planifiées en 2010 et en 2011.

Annuellement, les ingénieurs de la DGSRE dressent d'abord une liste préliminaire de conduites en s'inspirant du PI. Selon les renseignements obtenus, le PI donne des indices pour leur choix de projets.

Ces ingénieurs procèdent par la suite à la vérification des données présentes dans la base de données d'inventaire pour qualifier l'état des conduites ainsi que pour confirmer la nécessité d'interventions et, le cas échéant, la nature des travaux à réaliser. Ils prennent en considération les conduites ayant atteint les critères seuil. À titre d'exemple, pour le réseau d'aqueduc, ce seuil correspond à plus de trois bris/100 km/année, alors que pour le réseau d'égout, le critère seuil concerne une CIS de 4 ou 5, et plus particulièrement dans le cas des conduites en brique, une CIS de 3. D'autres conduites situées dans les secteurs hiérarchiquement importants peuvent être sélectionnées lorsqu'elles ont atteint leur durée de vie théorique.

Pour les conduites d'égout dont les données sont manquantes, la DGSRE procède à leur inspection. Au moment de l'analyse des projets potentiels, les ingénieurs déterminent si des interventions sur les réseaux d'aqueduc ou d'égout peuvent être réalisées en même temps.

Parmi les projets potentiels retenus, les ingénieurs chargés de projet font une sélection tout en considérant les priorités des autres intervenants (p. ex. la Direction des transports du SITE, les arrondissements, les responsables des grands projets et les autres directions du

Service de l'eau). Selon les informations obtenues, la sélection se fait également pour minimiser l'effet sur la circulation.

Pour chacun des projets sélectionnés, les ingénieurs produisent une fiche de projet justifiant la nécessité de l'intervention sur les tronçons. Des informations telles que l'état des actifs, la nature des travaux, les données techniques de conception et l'estimation budgétaire des travaux y figurent. L'ingénieur chargé de projet appose sa signature sur cette fiche de projet.

La DGSRE, en collaboration avec chacun des arrondissements, retient par la suite les projets d'investissement à réaliser pour l'année, compte tenu de l'enveloppe budgétaire prévue. Ce choix de projets est ensuite communiqué aux différents intervenants concernés (p. ex. la Direction des transports du SITE) pour qu'ils en prennent connaissance et les considèrent à leur tour dans l'élaboration de leur PTI.

Le processus de planification se poursuit par la définition des paramètres de conception des projets sélectionnés. À ce stade, la nature et l'ampleur des travaux sont ajustées à la lumière des inspections et des autres études réalisées (p. ex. des études hydrauliques démontrant la nécessité de revoir la capacité des conduites existantes, des études de caractérisation du sol). Compte tenu des résultats obtenus, il est possible, à ce stade, que les projets soient reportés ou retardés.

Lorsque les projets sont choisis définitivement, ils sont inscrits aux ententes de partenariat conclues entre la DGSRE et les arrondissements concernés.

Nous constatons que la détermination et la priorisation des projets se basent sur l'expertise et le jugement des ingénieurs de la DGSRE et prennent en considération une combinaison non négligeable de données techniques et qualitatives ainsi qu'un ensemble de contraintes. Bien que le processus de sélection des projets d'investissement retenus nous ait été décrit, la seule évidence que ces projets étaient prioritaires provenait des fiches de projets correspondantes. Nous avons effectivement constaté que ces fiches de projets comportaient des justifications pour appuyer le choix des projets sélectionnés. Cependant, nous n'avons retracé aucune documentation entourant l'analyse de l'ensemble des projets ayant constitué la liste préliminaire.

À notre avis, pour l'ensemble des projets sélectionnés aux fins de planification en 2010 et en 2011, des fiches de projets auraient dû être produites autant pour les projets retenus que pour ceux non retenus. Ces fiches auraient dû comporter des analyses coûts-avantages concernant :

- l'évaluation des répercussions de l'accélération ou du report de l'intervention, tant sur les estimations des coûts qui s'y rapportent que sur la qualité de vie des citoyens;
- l'évaluation des compromis entre les interventions moins coûteuses qu'il faut payer maintenant et celles, plus chères, qu'il faudra payer plus tard.

Considérant le processus de sélection des projets mis en place par la DGSRE, nous avons évalué, pour les arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, dans quelle mesure les projets figurant aux ententes de partenariat correspondaient aux priorités établies par la DGSRE comparativement à celles des autres intervenants. Pour réaliser cette comparaison, nous avons interrogé le chef de division responsable de ces deux arrondissements à la DGSRE sur la provenance de chacun des projets prévus aux ententes de partenariat de 2010 et de 2011. Le tableau 13 présente la provenance des projets, leur nombre et leurs coûts estimés. Nous y observons une nette augmentation de la proportion du nombre de projets initialement retenus par la DGSRE, soit 34,2 % en 2010 par rapport à 69,5 % en 2011. En matière de coûts, cette proportion est passée de 33 % en 2010 à 68,6 % en 2011. Une telle situation tend à démontrer que le nombre de projets initialement privilégié par la DGSRE à la suite d'une meilleure connaissance des réseaux est en hausse.

**Tableau 13 – Arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie
Provenance des projets prévus aux ententes de partenariat de 2010 et de 2011
(montants en milliers de dollars)**

Provenance des projets	Ententes de partenariat – 2010				Ententes de partenariat – 2011			
	Montant	%	N ^{bre}	%	Montant	%	N ^{bre}	%
DGSRE	10 021	33,0	14	34,2	23 856	68,6	32	69,5
Arrondissements (urgences)	4 489	14,8	5	12,2	2 309	6,6	3	6,5
Direction des transports	205	0,7	1	2,4	692	2,0	4	8,7
DEP	5 119	16,9	6	14,6	5 439	15,6	4	8,7
Développement résidentiel	1 674	5,5	2	4,9	1 671	4,8	1	2,2
Projets d'envergure	6 845	22,5	12	29,3	594	1,7	1	2,2
Parc Jean-Drapeau	2 011	6,6	1	2,4	222	0,7	1	2,2
Total des projets	30 364	100,0	41	100,0	34 783	100,0	46	100,0

De plus, considérant les ressources (financières et humaines) qui ont été déployées depuis 2005 pour l'élaboration du PI par l'équipe de projet PI, nous avons également examiné dans quelle mesure le choix des projets correspondait à des priorités qui y avaient été établies. Pour ce faire, nous avons vérifié si les projets retenus dans les ententes de partenariat des arrondissements de Ville-Marie et du Plateau-Mont-Royal (sans égard à leur provenance) figuraient au PI final concerné. Le tableau 14 montre qu'une proportion de

80 % (33/41) des projets de 2010 et de 65 % (30/46) de ceux de 2011 figuraient au PI. Il s'agissait donc de projets jugés prioritaires à réaliser dans les cinq ans. Par contre, pour la proportion des projets qui ne figuraient pas au PI (soit 20 % [8/41] en 2010 et 35 % [16/46] en 2011), cela signifie qu'il ne s'agissait pas d'interventions prioritaires selon les critères retenus au moment de l'élaboration du PI. De ces projets non inscrits au PI, nous observons que 21 % avaient été sélectionnés par la DGSRE en 2011. De plus, 7 % (2010) et 2 % (2011) de ces projets correspondaient à des interventions urgentes communiquées soit par les arrondissements concernés ou encore par la Société du parc Jean-Drapeau. Selon les informations obtenues, ces interventions n'avaient pas été énumérées au PI au moment de son élaboration en raison de données d'inspections manquantes.

**Tableau 14 – Arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie
Correspondance des projets prévus aux ententes
de partenariat par rapport au PI**

Projets	Ententes de partenariat – 2010			Ententes de partenariat – 2011		
	Le Plateau-Mont-Royal	Ville-Marie	Total	Le Plateau-Mont-Royal	Ville-Marie	Total
Prévus au PI	13	20	33	17	13	30
Non prévus au PI	1	7	8	4	12	16
Total	14	27	41	21	25	46

Dans un même ordre d'idées, nous nous sommes également interrogés sur l'établissement des priorités dans le PI lorsque trois bris importants d'aqueduc sont survenus sur les réseaux secondaires de l'arrondissement de Ville-Marie au cours des mois de mai, juin et juillet 2012. Les conduites ayant nécessité des travaux majeurs de réparation n'avaient pas été recensées au moment de l'élaboration du PI de l'arrondissement de Ville-Marie et n'avaient pas non plus été retenues au cours du processus de sélection des projets à prévoir dans les ententes de partenariat de 2010, de 2011 et même de 2012. Il appert, selon la DGSRE, que ces bris n'étaient pas prévisibles.

Par conséquent, nous constatons que le PI final des arrondissements n'est pas utilisé pour retenir les projets à inscrire dans les ententes de partenariat selon un ordre de priorité. Nous avons aussi étendu notre analyse aux projets retenus figurant au PI pour évaluer dans quelle mesure les informations s'y trouvant avaient été utiles pour le choix des interventions à réaliser (p. ex. la réhabilitation ou le remplacement des conduites). Pour ce faire, nous avons comparé la nature des travaux suggérés par le PI et de ceux prévus dans les ententes de partenariat afin d'évaluer si leur nature était similaire.

Le tableau 15 montre que, pour plus de la moitié des cas, la nature des interventions prévues aux ententes de partenariat était différente de celle suggérée au PI, soit 67 % (22/33 projets) en 2010 et 63 % (19/30 projets) pour 2011. Selon nos travaux de vérification, dans presque tous les cas, des travaux de réhabilitation étaient suggérés dans le PI, alors qu'au moment d'inscrire les projets dans les ententes de partenariat, ce sont plutôt des travaux de reconstruction qui ont été prévus, ce qui représente des coûts plus élevés. Par conséquent, nous constatons que même si les projets retenus figuraient au PI final des arrondissements concernés, les informations qui auraient pu être utiles à la planification des travaux (nature des interventions et coûts estimés des travaux) sont dans la plupart des cas modifiées. Une telle situation nous amène donc à nous interroger sur l'utilité des informations fournies dans le PI pour les gestionnaires au moment du choix des interventions, puisque leur analyse requiert du temps et des efforts additionnels. Nous comprenons que les interventions proposées au PI peuvent être modifiées à la suite d'inspections et d'analyses supplémentaires. Cependant, une telle situation nous amène à nous interroger sur la justesse des besoins en investissements établis dans le PI pour les cinq prochaines années.

**Tableau 15 – Arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie
Correspondance des travaux prévus au PI par rapport aux ententes**

Travaux prévus aux ententes de partenariat	Ententes de partenariat – 2010			Ententes de partenariat – 2011		
	Le Plateau-Mont-Royal	Ville-Marie	Total	Le Plateau-Mont-Royal	Ville-Marie	Total
Nature similaire au PI	6	5	11	10	1	11
Nature non similaire au PI	7	15	22	7	12	19
Total	13	20	33	17	13	30

En conclusion, le PI devait être un outil permettant de déterminer les interventions potentielles à réaliser selon un ordre de priorité. Or, nos travaux de vérification nous ont démontré que, au moment de sélectionner les projets à inscrire dans les ententes de partenariat, les gestionnaires n'utilisent pas systématiquement le PI des arrondissements concernés, puisque plusieurs projets retenus ne s'y trouvent pas. D'ailleurs, des travaux majeurs ont dû être réalisés alors qu'ils n'avaient pas été retenus par le PI ou par le processus de la DGSRE. De plus, pour les projets retenus dans les ententes de partenariat et figurant au PI, ceux-ci n'ont pas été choisis selon l'ordre de priorité établi dans le PI, car cet ordre n'est pas exact en raison des inspections non complétées et du manque de rigueur dans la saisie des données par certains arrondissements. Également, les informations figurant au PI concernant la nature des travaux ainsi que le coût des projets ne sont pas toujours fiables ou utilisées par les gestionnaires puisque plusieurs modifications sont apportées au moment d'inscrire les projets aux ententes de partenariat.

En somme, avec un tel fonctionnement, nous n'avons pas eu l'assurance que toutes les interventions prioritaires ont été recensées. De plus, nous n'avons pas eu l'assurance que les conduites critiques d'aqueduc et d'égout, recensées depuis l'élaboration du PI, ont fait, quant à elles, l'objet de travaux à court terme ou qu'elles le feront dans un délai restreint. Nous sommes d'avis qu'il faudrait établir l'évidence de la correspondance entre les travaux prioritaires recensés au PI et leur inscription dans les ententes de partenariat. Compte tenu du nombre important d'interventions potentielles à réaliser figurant au PI final, il est essentiel qu'elles soient classées selon un ordre de priorité sur un horizon de quelques années. La fiabilité d'un tel classement permettrait de constituer un plan de réalisation orientant la planification annuelle des projets au moment de la conclusion des ententes de partenariat. Évidemment, ce plan de réalisation devrait faire l'objet d'un suivi pour s'assurer qu'il soit respecté. Advenant que des travaux ne figurant pas au PI doivent être réalisés, des justifications devraient alors être fournies.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, une telle situation vient justifier la poursuite des inspections visant à mettre à jour l'état du réseau, car advenant des bris de conduites ou des effondrements d'égout, les coûts de réparation d'urgence sont très importants.

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau d'intégrer, dans un plan de réalisation établi sur un horizon de temps défini, les interventions à réaliser à la suite de l'analyse des priorités issues du plan d'intervention afin d'être en mesure d'orienter le choix des projets au moment de la conclusion des ententes de partenariat avec les arrondissements.

Réponse de l'unité d'affaires :

La DGSRE mettra en place une programmation sur trois ans en fonction des données disponibles. Cette programmation tiendra compte à la fois des interventions recensées au PII, des nouvelles données structurales selon l'urgence, des programmes de réfection routière (local et artériel), des grands projets et autres intervenants externes, le tout dans le but ultime d'optimiser les interventions d'un point de vue technique et financier. (Échéancier prévu : décembre 2014)

3.5.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de documenter, à l'étape de la planification annuelle, le report de projets prévus au plan de réalisation (issu du plan d'intervention) ou encore le choix de réaliser des projets non prévus au plan d'intervention afin d'être en mesure de justifier les choix effectués. Cette documentation devrait notamment comprendre l'évaluation des répercussions du report des projets et du choix de projets non prévus, tant sur les estimations de coûts qui s'y rapportent que sur la qualité de vie des citoyens.

Réponse de l'unité d'affaires :

Afin de pouvoir documenter tous les projets ayant fait partie d'une liste préliminaire, nous proposons de mettre en place un document de suivi de projet, et ce, dès qu'un projet est analysé. Un document de suivi de projet sera donc créé, autant pour les projets retenus que pour ceux non retenus à la programmation. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.6. Programmation des projets d'investissement et dépenses d'entretien

C'est dans le cadre de la mise en œuvre du modèle organisationnel pour la gestion de l'eau, approuvé par le comité exécutif en 2003, que la DGSRE, en collaboration avec chacun des arrondissements, a été mandatée pour élaborer et assurer l'avancement du plan directeur de gestion des actifs de l'eau. Dans le cas des réseaux d'eau secondaires, ce mandat concernait tant le renouvellement que l'entretien.

En matière de renouvellement, le plan directeur de gestion des actifs est en fait le PI, alors qu'en matière d'entretien, le plan directeur s'appuie plutôt sur les interventions requises pour l'entretien des réseaux de l'ensemble de la Ville figurant au *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal* produit en 2009. Ce Bilan d'état global portait sur l'évaluation des interventions et des investissements nécessaires en entretien des réseaux d'eau secondaires, tandis que le PI présentait, de son côté, des analyses plus complètes des interventions et des investissements en immobilisations.

Pour réaliser son mandat, la DGSRE conclut depuis 2007 des ententes de partenariat annuelles avec chacun des arrondissements, tant pour les investissements en immobilisations que pour certaines dépenses d'entretien.

Pour les investissements en immobilisations, ces ententes font notamment état d'une liste des projets prévus dans l'année selon leur nature (reconstruction, réhabilitation) et le montant estimé. De façon générale, ces projets d'investissement devraient se retrouver dans la programmation annuelle de la DGSRE et les ressources nécessaires à leur réalisation devraient être prévues.

En ce qui concerne les activités d'entretien, elles relèvent des arrondissements, conformément au *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la ville aux conseils d'arrondissement (02-002)*. En effet, depuis la création de la nouvelle Ville de Montréal en 2002, les arrondissements réalisent les activités d'entretien avec l'allocation budgétaire qui leur a été allouée. Cependant, depuis 2006, la DGSRE assume également, à même son budget, une portion de ces activités, soit pour pallier le manque de ressources ou pour corriger des problèmes constatés au sein des arrondissements. Ainsi, les ententes de partenariat font état d'une liste de certaines activités d'entretien pour différents volets (p. ex. les bornes d'incendie, les vannes et les puisards), précisent si ces activités sont à la charge de l'arrondissement ou de la DGSRE et fixent des cibles pour chacune d'elles.

Au cours de notre vérification, nous avons évalué, dans un premier temps, dans quelle mesure les projets prévus à ces ententes de partenariat en 2010 et en 2011 avaient été réalisés. Dans un deuxième temps, nous avons examiné dans quelle mesure les ressources ont été allouées aux arrondissements pour qu'ils puissent assumer les responsabilités confiées au regard des activités d'entretien.

3.6.1. Programmation des projets d'investissement en 2010 et en 2011

3.6.1.A. Contexte et constatations

Au cours de notre vérification, nous avons évalué dans quelle mesure les projets prévus aux ententes de partenariat en 2010 et en 2011 avaient été réalisés. Pour ce faire, nous avons procédé à l'analyse comparative du total des investissements prévus aux ententes de partenariat, des budgets alloués en cours d'année pour la réalisation des projets et des sommes réellement dépensées.

Tout d'abord, nous constatons que le budget du PTI dont disposait la DGSRE était inférieur à la somme des investissements prévus aux ententes de partenariat (voir le tableau 16). En effet, l'enveloppe budgétaire originale de la DGSRE s'élevait à 100 M\$ pour 2010 et à

127 M\$ pour 2011, alors que le total des investissements prévus aux ententes de partenariat était de 129 M\$ pour 2010 et de 138 M\$ pour 2011.

Tableau 16 – Investissements prévus pour les années 2010 et 2011
(montants en millions de dollars)

Année	Ententes de partenariat		PTI	
	N ^{bre} de projets	Montant	Budget original	Budget modifié
2010	234	129	100	102
2011	238	138	127	109

Une telle situation s'explique par le fait que, au moment de préparer les ententes de partenariat, l'enveloppe budgétaire de la DGSRE n'avait pas encore été confirmée. Les ententes de partenariat sont donc élaborées sur la base des coûts de réalisation d'une valeur projetée des investissements. Selon les informations obtenues, les ententes de partenariat ne sont pas revues advenant que l'enveloppe du PTI soit inférieure. Par conséquent, malgré tous les efforts déployés pour choisir des projets, c'est l'enveloppe budgétaire annuelle accordée à la DGSRE relativement aux investissements qui permet de tracer la ligne pour circonscrire ceux qui composeront la programmation.

Du fait de la limite de l'enveloppe budgétaire, ce ne sont pas tous les projets initialement prévus aux ententes de partenariat qui pourront être réalisés.

En cours d'année, l'enveloppe budgétaire initiale (budget original brut) peut être modifiée à la suite de décisions de la direction du Service de l'eau. Il s'agit donc du budget modifié, consacré à la DGSRE en matière d'investissement, qui est affecté à des projets au fur et à mesure qu'ils sont amorcés. Ainsi, selon le tableau 17, la portion de l'enveloppe budgétaire qui a été affectée aux projets d'investissement s'est élevée à 64 M\$ pour 2010 et à 74 M\$ pour 2011, comparativement au total des projets prévus aux ententes de partenariat, soit 129 M\$ pour 2010 et 138 M\$ pour 2011.

Tableau 17 – Affectation des budgets d'investissement et taux de réalisation
(montants en millions de dollars)

Année	Ententes de partenariat		PTI						
	Projets		Budget modifié ^a		Budget affecté aux projets		Dépenses réelles		
	N ^{bre}	Montant	Montant	% ententes	Montant	% ententes	Montant	% ententes	% budget modifié
2010	234	129	102	79	64	50	55	43	54
2011	238	138	109	79	74	54	71	51	65

^a Budget modifié brut correspondant aux sommes attribuées aux projets prévus aux ententes de partenariat entre les arrondissements et la DGSRE.

Ce sont donc seulement 50 % des montants prévus aux ententes de partenariat pour 2010 et 54 % de ceux pour 2011 qui ont été affectés spécifiquement à des projets en cours d'année. C'est également près de 63 % (64 \$/102 \$) du budget de 2010 et 68 % (74 \$/109 \$) du budget de 2011 qui a été affecté en cours d'année aux projets lorsqu'ils étaient amorcés. Une telle situation révèle donc qu'une portion non négligeable de l'enveloppe budgétaire n'est pas utilisée pour amorcer des projets d'investissement. Pourtant, les ententes de partenariat devaient refléter les besoins en investissements nécessaires à la réalisation des projets prioritaires à la suite d'un long et complexe processus de planification.

Pour évaluer la fiabilité de la planification des projets d'investissement, nous avons procédé au calcul du taux de réalisation de ces projets en rapprochant les dépenses réelles aux sommes initialement prévues dans les ententes de partenariat. Or, nous obtenons ainsi un taux de réalisation moyen de seulement 43 % pour 2010 et de 51 % pour 2011 pour l'ensemble des arrondissements. Cependant, comme l'enveloppe budgétaire modifiée de la DGSRE était moins élevée que la somme des investissements prévus à ces ententes de partenariat, nous avons calculé le taux de réalisation sur cette base. Ce nouveau taux de réalisation est donc de 54 % pour 2010 et de 65 % pour 2011.

Comme nos travaux ont porté plus spécifiquement sur les arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, nous avons réalisé une comparaison semblable pour évaluer si ces arrondissements se démarquaient de la moyenne. Nous avons donc comparé le total des investissements prévus aux ententes de partenariat, les budgets qui leur ont été alloués et le montant des dépenses réelles (voir les tableaux 18 et 19). Nous avons également fait ces comparaisons en ce qui concerne le nombre de projets.

**Tableau 18 – Arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie
Affectation des budgets d'investissement et taux de réalisation – PTI 2010
(montants en milliers de dollars)**

Arrondissement	Ententes de partenariat		PTI 2010					
	N ^{bre}	Montant	Affectation du budget aux projets ^a				Dépenses réelles	
			N ^{bre}	% ententes	Montant	% ententes	Montant	% ententes
Le Plateau-Mont-Royal	14	12 564	5	36	2 722	22	1 723	14
Ville-Marie	27	17 800	15	56	9 752	55	8 811	50
Total	41	30 364	20	49	12 474	41	10 534	35

^a Budget modifié brut correspondant aux montants budgétés pour les projets prévus aux ententes.

**Tableau 19 – Arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie
Affectation des budgets d'investissement et taux de réalisation – PTI 2011
(montants en milliers de dollars)**

Arrondissement	Ententes de partenariat		PTI 2011					
	N ^{bre}	Montant	Affectation du budget aux projets ^a				Dépenses réelles	
			N ^{bre}	% ententes	Montant	% ententes	Montant	% ententes
Le Plateau-Mont-Royal	21	16 165	14	67	10 237	63	10 516	65
Ville-Marie	25	18 618	11	44	3 527	19	4 612	25
Total	46	34 783	25	54	13 764	40	15 128	43

^a Budget modifié brut correspondant aux montants budgétés pour les projets prévus aux ententes.

Globalement, pour les deux années, la comparaison confirme que ce sont environ 40 % des montants d'investissements prévus aux ententes de partenariat de 2010 et de 2011 qui ont été affectés directement à des projets spécifiques. Concernant le nombre de projets, la comparaison révèle que c'est près de la moitié de ceux-ci qui ont été amorcés (49 % pour 2010 et 54 % pour 2011). À l'inverse, la moitié des projets n'ont pas été amorcés, et ce, malgré le fait que les réseaux secondaires de ces deux arrondissements sont les plus dégradés. Non seulement les investissements annuels prévus sont insuffisants pour rattraper le déficit d'investissement, mais une telle situation contribue à accroître ce déficit.

Par ailleurs, nous avons évalué la fiabilité de la planification pour ces deux arrondissements à l'aide du taux de réalisation. Nous avons calculé ce taux en comparant les dépenses réelles avec le montant total des investissements prévus aux ententes de partenariat. Nous constatons que ce taux est plus faible (35 % pour 2010 et 43 % pour 2011) que pour l'ensemble des arrondissements (43 % pour 2010 et 51 % pour 2011).

Pour les projets prévus aux ententes de partenariat, le tableau 20 fait état de l'avancement des projets pour les deux arrondissements de notre échantillon. Nous constatons effectivement qu'une proportion non négligeable de projets a été reportée ou annulée. Ainsi, sur les 41 projets de 2010 et les 46 projets de 2011, tous choisis en raison de leur priorité, une proportion de moins de 40 % (39 % en 2010 et 33 % en 2011) était terminée dans l'année, alors que près de la moitié des projets ont été reportés ou annulés (soit 51 % en 2010 et 46 % en 2011). En ce qui concerne les projets en cours à la fin de l'année, leur nombre équivalait à un taux de 10 % en 2010 et de 21 % en 2011. Nous n'avons pas obtenu l'évidence que les travaux amorcés en 2010 ou en 2011 l'avaient été selon un ordre de priorité.

**Tableau 20 – Arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie
Statut des projets prévus aux ententes de partenariat pour 2010 et 2011**

Statut des projets	Le Plateau-Mont-Royal				Ville-Marie				Total			
	2010		2011		2010		2011		2010		2011	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Terminés	4	29	8	38	12	44	7	28	16	39	15	33
En cours	1	7	6	29	3	12	4	16	4	10	10	21
Reportés	7	50	4	19	12	44	13	52	19	46	17	37
Annulés ^a	2	14	3	14	0	0	1	4	2	5	4	9
Total des projets	14	100	21	100	27	100	25	100	41	100	46	100

^a Projets dont la nature des interventions a été revue et pour lesquels la réalisation a été reportée à une période indéterminée.

Considérant l'importance du nombre de projets reportés ou annulés et des conséquences d'une telle situation sur l'accumulation du déficit d'investissement, nous avons interrogé le chef de division responsable de chacun des deux arrondissements de notre échantillon pour savoir si les principales causes avaient été systématiquement déterminées et analysées. Selon les informations obtenues, un tel exercice n'est pas réalisé de façon structurée pour permettre d'évaluer les conséquences et les coûts qui en découlent. Par conséquent, nos constatations sur la proportion de projets reportés ou annulés n'ont pu être comparées à l'ensemble des arrondissements puisque cette information n'était pas compilée.

Plusieurs problèmes, tant opérationnels qu'administratifs, limitant la pleine réalisation des projets planifiés pour les deux arrondissements (Ville-Marie et Le Plateau-Mont-Royal), nous ont été communiqués. Nous avons regroupé ci-après les causes sous trois thèmes, soit le manque de coordination, la capacité limitée de réalisation des intervenants concernés par la mise en œuvre des projets et, finalement, les contraintes administratives.

- Manque de coordination

Des projets prévus aux ententes de partenariat des deux arrondissements, tant en 2010 qu'en 2011, ont été reportés en raison de la complexité de leur arrimage avec des projets d'investissement d'autres intervenants de la Ville. À titre d'exemple, des projets d'envergure, tels que le CHUM²², le CUSM²³, l'autoroute Bonaventure, le quartier Griffintown et l'échangeur Turcot, ont limité le champ d'action de la DGSRE sur les rues limitrophes de ces projets, sur lesquelles des interventions avaient pourtant été planifiées. D'autres projets ont dû être reportés en raison des contraintes de circulation qu'ils imposaient ou de leurs répercussions sur les citoyens et les commerçants.

Selon les informations obtenues, des projets touchant différentes unités administratives ont également dû être reportés en raison de l'affectation des enveloppes budgétaires par chacune des unités d'affaires. À titre d'exemple, si un projet fait partie de la programmation de la DGSRE et touche la Division de la gestion des actifs de voirie (DI du SITE), il n'est pas certain que ce projet trouve nécessairement son complément dans l'enveloppe budgétaire prévue pour cette division. Même si son complément est prévu dans l'enveloppe budgétaire, des aléas peuvent survenir et influencer sur sa réalisation.

- Capacité limitée de réalisation des intervenants concernés par la mise en œuvre des projets

Selon les informations obtenues, le report ou l'annulation de certains projets s'explique par le fait que des unités d'affaires concernées, soit par les processus de planification, de conception ou de réalisation des projets, n'avaient pas la capacité de réaliser les demandes reçues.

Ainsi, certains projets ont été reportés ou annulés en raison de changements dans la nature des travaux, par exemple la nécessité d'une intervention en réhabilitation au lieu de la reconstruction prévue, ou l'inverse. Selon les informations obtenues, les résultats d'études hydrauliques requises, permettant de statuer sur la nature des travaux prévus, ont été reçus tardivement par la DGSRE en raison d'un manque de ressources des intervenants concernés. La DGSRE aurait contribué à l'ajout de ressources supplémentaires pour la réalisation des études hydrauliques en vue de permettre aux

²² Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

²³ Centre universitaire de santé McGill.

unités concernées de répondre à la demande. Nous n'avons pu mesurer les conséquences des gestes posés.

De plus, la planification des travaux d'investissement se fait au regard des besoins déterminés jusqu'à la limite budgétaire établie, mais sans égard à la capacité de réalisation de la DI (désignée comme la DTP au moment de la réalisation des projets examinés pour les années 2010 et 2011). Ainsi en 2010 et en 2011, des projets ont été reportés ou annulés en raison d'un manque de capacité de réalisation au cours de la préparation des plans et devis ou au moment de la réalisation des travaux. Rappelons que pour les projets planifiés aux ententes de partenariat, la DGSRE gère elle-même les contrats de réhabilitation, mais qu'elle s'en remet à la DI pour les travaux de reconstruction. Dans certains cas, ce sont les arrondissements qui réalisent des travaux de reconstruction. Parmi les projets prévus dans les ententes de partenariat des deux arrondissements de notre échantillon, la proportion des projets confiés à la DI était de 68 % (28/41 projets) en 2010 et de 57 % (26/46 projets) en 2011. Nous n'avons cependant pu évaluer dans quelle mesure les reports et les annulations de ces projets étaient attribuables à la DI, à la DGSRE ou aux arrondissements.

La DGSRE aurait avantage à soumettre le plus tôt possible à la DI, au moment de la planification, une liste des projets prévus aux ententes de partenariat pour lui permettre d'évaluer sa capacité à rendre les services demandés, selon l'échéancier prévu.

- Contraintes administratives

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, en 2010 et en 2011, les enveloppes budgétaires ont été accordées aux unités d'affaires de la Ville dans les premiers mois de l'année. Ce n'est qu'à partir de ce moment que les ententes de partenariat avec les arrondissements ont été approuvées, soit entre février et mai, retardant ainsi le processus d'octroi de contrats. Considérant que le processus d'octroi de contrats requiert des délais administratifs incontournables, des contrats de réalisation de travaux n'ont pu être octroyés que tard au printemps et même, dans certains cas, après la période estivale. Une telle situation affecte donc la mise en chantier des travaux et nécessite quelquefois de reporter des projets.

De plus, les projets ayant été retardés ou annulés en raison des lacunes mentionnées précédemment, une fois prêts pour le lancement d'appels d'offres, ont à nouveau été ralentis en raison des contraintes administratives.

Selon les informations obtenues, la réaffectation des budgets libérés par les annulations ou les reports de projets à d'autres projets dans une même année est peu probable, puisque d'autres délais importants sont à prévoir. Au moment de notre vérification, la DGSRE disposait de la liste des projets inscrits aux ententes de partenariat, mais elle n'avait pas de carnet plus exhaustif de projets prêts à être mis en œuvre en remplacement des projets annulés ou reportés. Elle avait pour objectif de se constituer une banque de projets sur une période de trois ans, ce qui permettrait d'en accélérer la mise en œuvre. Nous encourageons la DGSRE à prendre les moyens qui s'imposent pour atteindre cet objectif.

Les gestionnaires déplorent les répercussions de ces contraintes administratives sur la réalisation des travaux et leur incapacité à prendre des engagements pour l'année suivante, puisque ces derniers ne peuvent être pris qu'après l'approbation annuelle des enveloppes budgétaires.

En conclusion, tous les reports et toutes les annulations de projets ont des conséquences importantes. En effet, ils engendrent non seulement des répercussions sur le taux de réalisation des projets de l'ensemble des intervenants, mais également des coûts supplémentaires dus aux mesures de mitigation à mettre en place, quelquefois pendant de longues périodes. Par ailleurs, la programmation de ces projets dans les années futures demande de considérer à nouveau leur arrimage avec les partenaires. Comme la situation problématique n'est pas réglée, en raison de son report, il en résulte une détérioration des actifs et des risques de défaillance du réseau pour la population desservie ainsi que des risques pour la sécurité publique. Finalement, les interventions reportées risquent d'être plus coûteuses à l'avenir.

À notre avis, la détermination et l'analyse des causes des reports et des annulations de projets, leurs conséquences et l'évaluation des coûts qui en découlent, constituent des informations de gestion importantes. Cette analyse n'est pas réalisée de façon structurée par la DGSRE alors qu'elle serait utile pour soutenir une reddition de comptes relative au report des projets jugés prioritaires, compte tenu de l'importance du déficit d'investissement et de l'importance des investissements qui devront être réalisés au cours des prochaines années.

3.6.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de développer des outils permettant de disposer des informations à jour sur l'état d'avancement des projets d'investissement inscrits aux ententes de partenariat afin d'être en mesure d'exercer un suivi rigoureux sur les projets planifiés et de trouver des solutions aux irritants qui ralentissent la réalisation des projets. Ces informations devraient notamment comprendre :

- le degré d'avancement des projets d'investissement;
- les causes et les conséquences entourant les projets reportés et annulés;
- les coûts futurs engendrés par ces reports et ces annulations;
- les mesures temporaires mises en place pour assurer la sécurité des citoyens.

Réponse de l'unité d'affaires :

Assurer un suivi du degré d'avancement des projets d'investissement prévus aux ententes de partenariat.

Mettre en place un document de suivi de projet, et ce, dès qu'un projet est analysé. Un document de suivi de projet sera donc créé, autant pour les projets retenus que pour ceux non retenus à la programmation. Ce document permettra également de documenter les causes et les conséquences entourant les projets reportés et annulés, les coûts futurs engendrés par ces reports et ces annulations, les mesures temporaires mises en place pour assurer la sécurité des citoyens. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.6.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau d'établir une liste de projets substitués lorsque des situations impondérables viennent la contraindre de reporter ou d'annuler des projets initialement prévus dans les ententes de partenariat afin d'être en mesure d'utiliser adéquatement les enveloppes budgétaires allouées pour le maintien des actifs.

Réponse de l'unité d'affaires :

La DGSRE travaille à établir sa programmation pour une période de trois ans à l'avance afin d'obtenir toute la flexibilité nécessaire à la réalisation de sa mission. (Échéancier prévu : décembre 2014)

3.6.2. Dépenses d'entretien

3.6.2.A. Contexte et constatations

La DGSRE a demandé, en 2009, dans le cadre du contrat confié au consortium de firmes de génie-conseil pour l'élaboration du PI, la réalisation d'un bilan d'état des infrastructures (bilan d'état global) selon une démarche suggérée par les bonnes pratiques²⁴. L'exercice s'appuie sur la compilation de données d'inventaire composant les réseaux secondaires (provenant du PI) et sur une évaluation qualitative de l'état de ces groupes d'actifs obtenue auprès des gestionnaires des réseaux. À la suite de cette démarche, un bilan d'état global des réseaux secondaires pour l'ensemble de la Ville et pour chacun des arrondissements a été produit, notamment avec les objectifs suivants :

- Fournir à la Ville un portrait global qualitatif de l'état des réseaux pour chaque arrondissement;
- Définir les besoins en investissements supplémentaires relatifs à l'entretien qui sont nécessaires pour chaque arrondissement afin d'atteindre les niveaux de service requis;
- Sensibiliser les gestionnaires aux résultats à venir du PI.

Dans le cadre de cette démarche, une liste des activités requises pour l'entretien des différents actifs des réseaux secondaires a été établie, et les fréquences d'intervention afférentes pour chacune de ces activités ont été fixées. Il s'agissait d'activités d'entretien qui devaient s'appliquer à tous les arrondissements pour tous les actifs. Ainsi, un niveau de dépenses d'entretien a été établi pour chaque arrondissement.

Les bonnes pratiques définissent l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout comme une nécessité qui ne doit pas échapper à la planification des interventions ni au processus de financement. La mise en place des activités d'entretien augmente les chances que les conduites qui ne sont pas encore vétustes atteignent leur durée de vie probable maximale et préviennent ainsi une dégradation prématurée du réseau. À l'inverse, un déficit quant à l'entretien courant nécessitera éventuellement des investissements plus importants en renouvellement d'actifs.

Selon le Bilan d'état global produit en 2009, les besoins financiers requis pour réaliser le programme d'entretien annuel ont été évalués à l'aide de coûts unitaires moyens déterminés pour chaque activité d'entretien retenue. Les coûts théoriques d'entretien annuel s'élevaient à 68,3 M\$, soit 36,8 M\$ pour l'entretien du réseau d'aqueduc et 31,5 M\$ pour le réseau d'égout (voir le tableau 21).

²⁴ « Élaboration d'un plan de renouvellement de réseau de distribution d'eau », *Guide national pour des infrastructures municipales durables*, InfraGuide, novembre 2003.

Tableau 21 – Coûts théoriques d'entretien annuel des éléments d'actif des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, pour l'ensemble des arrondissements
(en millions de dollars)

Type d'actif	Élément d'actif	Coûts théoriques d'entretien annuel
Réseau d'aqueduc	Conduite d'aqueduc	11,9
	Vanne et chambre de vanne	12,5
	Borne d'incendie et vanne d'isolement	6,1
	Branchement de service d'aqueduc et arrêt de distribution	6,3
	Sous-total	36,8
Réseau d'égout	Conduite d'égout sanitaire, pluvial et unitaire	17,0
	Regard	3,9
	Puisard et drain	10,6
	Sous-total	31,5
Total		68,3

Source : Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné dans quelle mesure les ressources budgétaires ont été allouées aux arrondissements pour leur permettre d'assumer les responsabilités déléguées. Par la suite, nous avons évalué dans quelle mesure la DGSRE connaissait les activités d'entretien réalisées par les arrondissements et si celles-ci correspondaient à ses attentes.

Pour ce faire, nous avons comparé les coûts théoriques d'entretien (68,3 M\$), établis dans le Bilan d'état global de 2009, avec les budgets annuels consacrés aux activités d'entretien (arrondissements et DGSRE). Aux fins de cette comparaison, présentée dans le tableau 22, nous avons pris en considération les dépenses réelles depuis 2006. Ce comparatif a permis de constater un déficit important relativement à l'entretien réel par rapport au niveau requis évalué, selon un coût standard, à 68,3 M\$ par année.

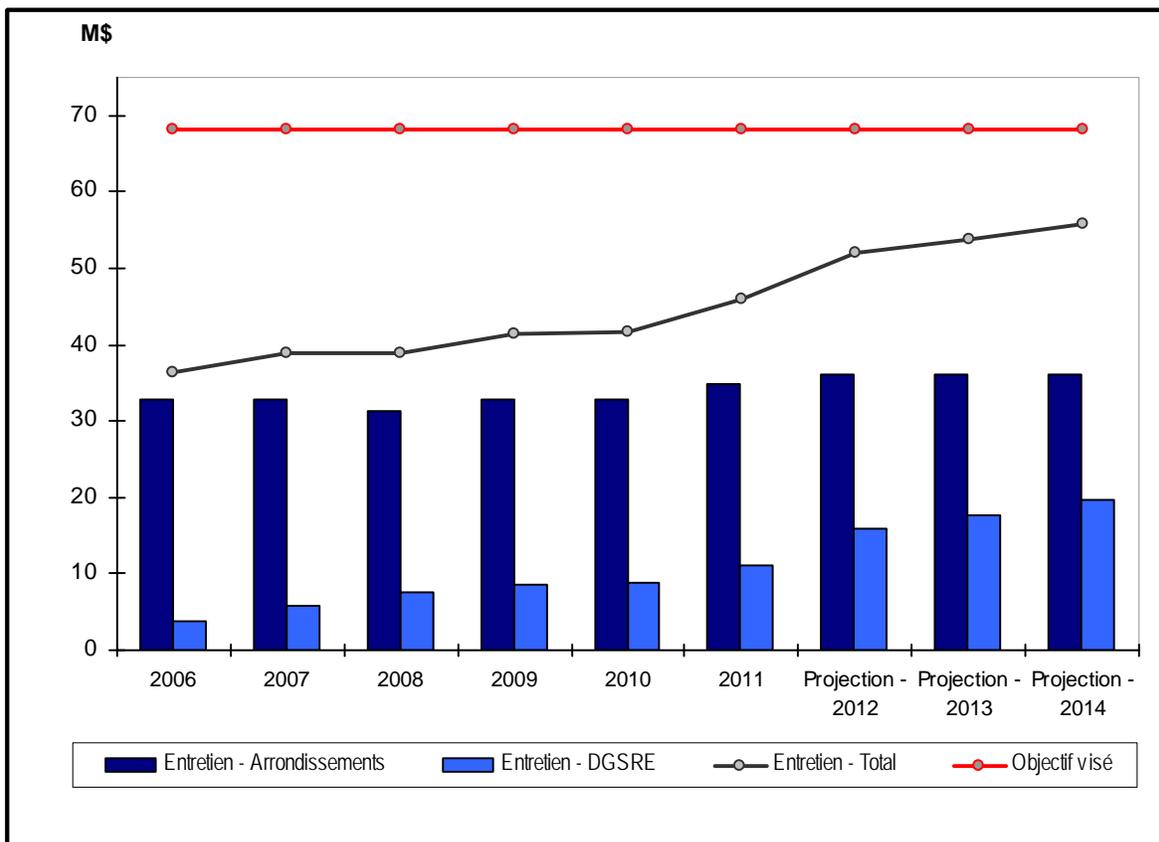
**Tableau 22 – Dépenses réelles pour l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout, pour l'ensemble des arrondissements
(en millions de dollars)**

Année	Dépenses assumées par		Total	Objectif	% de l'objectif dépensé
	la DGSRE	les arrondissements			
Dépenses réelles					
2006	3,7	32,7	36,4	68,3	53
2007	5,9	33,0	38,9	68,3	57
2008	7,7	31,2	38,9	68,3	57
2009	8,7	32,8	41,5	68,3	61
2010	8,9	32,8	41,7	68,3	61
2011	11,2	34,8	46,0	68,3	67
Total	46,1	197,3	243,4	409,8	59
Projections					
2012	15,9	36,1	52,0	68,3	76
2013	17,6	36,1	53,7	68,3	79
2014	19,6	36,1	55,7	68,3	82

Source : Présentations de la DGSRE « Rétrospective de l'année 2011 » et « Objectifs 2012 ».

Par ailleurs, la figure 4 permet d'apprécier visuellement l'accumulation entre 2006 et 2011 du déficit des activités d'entretien qui totalise 166,4 M\$, soit la différence entre les budgets alloués aux arrondissements pour réaliser les activités d'entretien (243,4 M\$) et les besoins financiers (nature des activités ainsi que fréquence) (409,8 M\$). Précisons que ce déficit d'entretien représente 41 % (100 % - 59 %) des montants supplémentaires qui auraient dû être investis selon les coûts théoriques d'entretien annuel présentés au Bilan d'état global produit en 2009.

Figure 4 – Besoins théoriques (objectif visé) par rapport aux dépenses réelles d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout (2006 à 2014)



Source : *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal* et présentations de la DGSRE « Rétrospective de l'année 2011 » et « Objectifs 2012 ».

Étant donné le rôle crucial de l'entretien du réseau pour le maintien de la durée de vie des actifs, la nature et la fréquence des activités d'entretien courant réalisées avec les budgets de fonctionnement doivent être connues par la DGSRE. Les activités d'entretien non réalisées doivent également être recensées pour en évaluer les conséquences.

Selon les informations obtenues, les quelques arrondissements dont les réseaux sont en bon état consacrent leurs ressources à la réalisation des activités d'entretien et même à raffiner leurs activités, notamment par de nouvelles techniques visant à protéger les actifs. Par contre, la plupart des arrondissements dont les réseaux figurent parmi les plus vieux et dont l'état est le plus dégradé ou pour lesquels les interventions nécessaires sont les plus complexes opèrent davantage en mode réactif et ne parviennent pas à effectuer l'ensemble de l'entretien courant.

Dans le cadre des ententes de partenariat, la DGSRE fixe annuellement des cibles à chacun des arrondissements, en fonction du nombre d'inspections à réaliser sur les différents actifs, du nombre d'actifs à remplacer (p. ex. des bornes d'incendie et des vannes) ou encore du territoire à couvrir pour la détection de fuites.

En cours d'année, un « tableau des cibles » doit être rempli mensuellement par les arrondissements. L'examen de ces tableaux nous a permis d'observer que des informations sont indiquées pour chacun des arrondissements sur l'atteinte des cibles établies (p. ex. le pourcentage du territoire couvert concernant les détections de fuites et le nombre de bornes d'incendie inspectées). On y retrouve également le nombre de réparations réalisées sur les différents actifs et les sommes dépensées mensuellement pour réaliser l'ensemble des activités d'entretien.

Un suivi réalisé à l'aide de ce tableau des cibles, combiné à des rencontres mensuelles avec les arrondissements, permet à la DGSRE de déceler des problèmes et de proposer des correctifs, au besoin (p. ex. un apport financier supplémentaire à même le budget de fonctionnement de la DGSRE, des démarches institutionnelles pour combler le manque de ressources humaines pour la détection de fuites).

Ainsi, c'est à partir de ce suivi que la DGSRE a noté une disparité dans les façons de faire des arrondissements. Par exemple, pour certains arrondissements, l'inspection d'un élément d'actif consiste à simplement confirmer son existence, alors que, pour d'autres, il s'agit d'effectuer des tests et de procéder à la réparation ou au remplacement de l'actif, au besoin. Selon les informations reçues, une telle situation s'explique à la fois par la différence du niveau de qualification de la main-d'œuvre par le manque de ressources dans certains secteurs et par le manque de rigueur dans l'exécution de certaines activités d'entretien.

Annuellement, la DGSRE complète le tableau des cibles en présentant le coût standard des activités réalisées par les arrondissements. La comparaison de ce coût standard avec les sommes réelles dépensées par les arrondissements révèle des écarts non négligeables (voir le tableau 23). Pour les années 2010 et 2011, nous constatons donc que les sommes réellement dépensées par l'ensemble des arrondissements pour les activités d'entretien ont été plus élevées que le coût moyen attendu pour la réalisation de ces mêmes activités. Dans le cas des arrondissements de Ville-Marie et du Plateau-Mont-Royal, nous observons que les écarts sont plus importants que pour l'ensemble des arrondissements. Une telle situation contribue à accentuer le déficit d'entretien annuel.

**Tableau 23 – Comparaison des coûts d'entretien
pour les activités réalisées par les arrondissements
(en milliers de dollars)**

Arrondissement	2010			2011		
	Coût standard ^a	Coût réel	Dépassement (réel/standard)	Coût standard ^a	Coût réel	Dépassement (réel/standard)
Ensemble de la Ville	28 573	33 336	17 %	34 552	40 665	18 %
Ville-Marie	2 663	4 043	52 %	3 242	5 565	72 %
Le Plateau-Mont-Royal	1 197	2 166	81 %	1 360	2 686	98 %

^a Établi selon les coûts théoriques d'entretien annuel figurant au Bilan d'état global produit en 2009.

Source : Tableaux des cibles 2010 et 2011, DGSRE.

Selon les informations obtenues, la DGSRE n'est pas en mesure de connaître avec certitude les raisons d'une telle situation, notamment à cause du mode de comptabilisation des activités d'entretien par les arrondissements. Bien qu'il soit important de prendre en considération le déficit cumulé d'entretien au moment de l'établissement des besoins futurs en dépenses d'entretien, nous sommes d'avis qu'une analyse des activités d'entretien réalisées par les arrondissements doit également être effectuée pour savoir ce qui est réellement accompli en contrepartie des sommes dépensées, en vue de justifier les écarts avec le coût moyen des activités réalisées.

De plus, au cours de notre vérification, nous avons examiné la réglementation entourant la délégation de pouvoirs accordée aux conseils d'arrondissement pour l'entretien des réseaux secondaires. Cette délégation s'inscrit dans le règlement général intitulé *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la ville aux conseils d'arrondissement (02-002)*. Il ne s'agit pas d'un règlement spécifique à l'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, contrairement au *Règlement du conseil de la ville sur la subdélégation de l'entretien du réseau principal d'aqueduc et d'égout aux conseils d'arrondissement (05-090)* ou encore au *Règlement du conseil de la ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement (08-055)*. Par conséquent, la délégation de pouvoirs entourant les activités d'entretien des réseaux secondaires n'est pas assortie de conditions spécifiques, telles que :

- la réalisation des activités d'entretien, conformément aux prescriptions d'un guide d'entretien joint au règlement;
- la tenue d'une comptabilité distincte pour les activités d'entretien du réseau de façon à permettre un suivi complet des activités qui y sont liées;
- la production de rapports à l'égard des activités déléguées.

Une telle situation pourrait expliquer en grande partie la disparité entre les arrondissements dans la réalisation des activités d'entretien. Nous sommes d'avis que la délégation de pouvoirs relative aux réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout aurait avantage à faire l'objet d'un règlement de délégation de pouvoirs distinct. Aussi, tout comme pour l'entretien du réseau principal d'aqueduc et d'égout ainsi que pour l'entretien de la voirie artérielle, une telle réglementation permettrait d'imposer des conditions pour la réalisation des activités déléguées. Cela permettrait à la fois d'uniformiser la réalisation des activités d'entretien, de faciliter les comparaisons entre les arrondissements et, en conséquence, de mieux outiller la DGSRE pour exercer un suivi complet des activités déléguées.

3.6.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau d'évaluer périodiquement le déficit cumulé d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, constaté pour les arrondissements, afin d'être en mesure de statuer sur les mesures à prendre pour se conformer à la stratégie globale d'intervention élaborée.

Réponse de l'unité d'affaires :

Définir périodiquement l'écart entre les activités d'entretien (selon les meilleures pratiques) déjà recensées au Bilan d'état global des réseaux secondaires de 2009 et les activités réalisées en arrondissement. (Échéancier prévu : mars 2014)

3.6.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau d'entreprendre les démarches nécessaires pour qu'un règlement de délégation de pouvoirs distinct pour les arrondissements concernant les activités d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout soit adopté par le conseil municipal afin d'uniformiser ces activités d'entretien et d'en faciliter le suivi par la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau, en vue de préserver les actifs conformément à la stratégie globale d'intervention. La délégation de pouvoirs devrait notamment être assortie de conditions qui viendraient régir la réalisation des activités d'entretien (p. ex. un guide d'entretien, une comptabilité distincte et une reddition de comptes).

Réponse de l'unité d'affaires :

En partenariat avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière et les arrondissements, la DGSRE élaborera un règlement de délégation de pouvoirs concernant les activités d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout

*distinct pour les arrondissements afin de le faire adopter par le conseil municipal.
(Échéancier prévu : décembre 2015)*

3.7. Reddition de comptes

3.7.A. Contexte et constatations

Afin que la Direction générale ainsi que les instances puissent être informées de l'avancement du plan directeur de gestion des actifs des réseaux secondaires, tant en matière de renouvellement que d'entretien, des mécanismes de reddition de comptes doivent être instaurés. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et contenir des informations pertinentes afin de pouvoir apprécier l'évolution de l'état des actifs. Ces rapports doivent être utiles à une prise de décisions éclairée.

Nous avons examiné dans quelle mesure la DGSRE rend compte, à la Direction générale, de l'avancement du plan directeur de gestion des actifs des réseaux d'eau secondaires, tant en ce qui concerne le renouvellement que l'entretien et dans quelle mesure les arrondissements rendent également compte des pouvoirs qui leur ont été délégués.

À la lecture des ententes de partenariat avec les arrondissements, nous avons constaté que la DGSRE s'est engagée à produire, à l'intention de l'administration municipale, un rapport annuel des réalisations pour l'ensemble des 19 arrondissements. Elle s'est également engagée à lui faire rapport en cours d'exercice, au besoin. Selon les informations obtenues, de tels rapports faisant état des réalisations annuelles n'ont toutefois pas été produits à ce jour.

Nous sommes d'avis que la DGSRE devrait rendre compte annuellement à la Direction générale sur la réalisation des projets d'investissement prévus aux ententes de partenariat. Cette reddition de comptes devrait aussi faire état des reports et des annulations des projets ainsi que des conséquences qui y sont rattachées.

Par ailleurs, nous avons aussi constaté que plusieurs présentations ont été réalisées par le Service de l'eau pour sensibiliser les instances sur l'importance des investissements requis au cours des prochaines années pour combler le déficit d'investissement cumulé et pour préserver les actifs. Depuis 2002, les sommes requises n'ont cessé d'augmenter, compte tenu d'une meilleure connaissance des réseaux et des besoins. Cependant, des rapports démontrant l'état de l'avancement du plan directeur, tant en ce qui concerne le renouvellement que l'entretien, n'ont pas été produits depuis la production du PI final en mai 2010. Considérant l'importance des coûts directs et indirects encourus par la Ville pour

l'élaboration du PI, pour la mise à jour des informations qui le composent (p. ex. les résultats des inspections du réseau d'égout) et pour la réalisation des activités d'entretien par les arrondissements, nous sommes d'avis que le Service de l'eau devrait rendre compte périodiquement à la Direction générale ainsi qu'aux instances sur l'évolution de ce plan directeur. Le Service de l'eau devrait également démontrer clairement, s'il y a lieu, l'écart entre les investissements et les dépenses d'entretien requis conformément à la stratégie établie par rapport aux dépenses réelles et établir des scénarios en conséquence. Il devrait également y intégrer une évaluation du mode de financement obtenu particulièrement en ce qui concerne la contribution, en matière de subventions, des différents partenaires. Il va sans dire que cette reddition de comptes devrait notamment faire le lien avec l'état global des actifs des réseaux secondaires, compte tenu des investissements réalisés en matière de renouvellement et de dépenses d'entretien, en vue d'apporter, s'il y a lieu, les ajustements requis.

3.7.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de rendre compte périodiquement à la Direction générale et aux instances sur l'état de la situation entourant la gestion des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout afin de permettre une prise de décision éclairée au regard des résultats attendus. Cette reddition de comptes devrait notamment :

- **porter sur le degré de réalisation des projets d'investissement prévus aux ententes de partenariat avec les arrondissements, en y intégrant les coûts encourus;**
- **faire état de la réalisation des activités d'entretien déléguées aux arrondissements en y intégrant les coûts encourus, au regard des cibles fixées;**
- **faire état de l'avancement du plan directeur tant au chapitre du renouvellement que de l'entretien en incluant le degré de réalisation des projets jugés critiques et en faisant le lien avec l'état global des actifs;**
- **démontrer clairement, s'il y a lieu, l'écart entre les investissements et les dépenses d'entretien requis conformément à la stratégie établie par rapport aux dépenses réelles et établir les scénarios en conséquence;**
- **comporter une évaluation du mode de financement obtenu particulièrement en ce qui concerne la contribution, en matière de subventions, des différents partenaires.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Mettre en place une reddition de comptes structurée et conforme à la recommandation :

- *Bilan des réalisations des projets d'investissement prévus dans les ententes de partenariat avec les arrondissements;*
- *Bilan des réalisations des activités d'entretien (dotation des arrondissements et de la DGSRE);*
- *Incorporation, dans le bilan des réalisations, du niveau d'utilisation des divers programmes de subventions. (Échéancier prévu : mars 2014)*

3.8. Conclusion générale

Les premières études réalisées en 2002 par un consortium de firmes de génie-conseil ont mis en lumière la dégradation des réseaux d'eau. Elles ont également sensibilisé l'administration municipale au fait que des investissements importants étaient à prévoir au cours des prochaines années pour entretenir et remettre en état ces réseaux.

Depuis lors, la Ville a affecté d'importantes ressources pour réaliser l'inventaire détaillé des réseaux, évaluer l'état de ses réseaux, produire un PI selon la méthodologie proposée par le MAMR pour la Ville et les villes liées et utiliser un SIAD. En 2005, un contrat de 10 ans de l'ordre de 30,7 M\$ a été octroyé pour l'élaboration du PI pour l'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égout (réseaux principal et secondaire). En 2008, un budget additionnel de 10,1 M\$ au contrat a été nécessaire pour compléter les travaux et intégrer les actifs de voirie. Aussi, depuis le début du projet du PI, des contrats d'auscultation des conduites d'égout secondaires totalisant près de 20 M\$ ont également été octroyés par la Ville. Finalement, le personnel de la Ville a contribué à la compilation des données nécessaires pour l'élaboration, à la mise à jour du PI et au développement d'outils institutionnels de gestion. Il s'agit notamment de la Division de la géomatique, de la DGSRE et des arrondissements.

Au fil du temps, une meilleure connaissance des réseaux a permis d'évaluer les besoins en investissements pour préserver les actifs des réseaux secondaires. À cet effet, plusieurs présentations ont été faites par le Service de l'eau pour sensibiliser les instances sur l'importance des sommes en jeu. Les budgets d'investissement alloués par la Ville étant insuffisants, le déficit d'investissement cumulé a donc continué d'augmenter. Seulement pour les réseaux secondaires, l'évaluation de ce déficit d'investissement est d'ailleurs passée de 0,9 G\$ en 2003 à 2,3 G\$ en 2012. Si l'on considère l'ensemble du réseau, ce déficit est passé de 1,5 G\$ à 3,8 G\$.

Compte tenu du fossé existant entre les besoins en investissements et les budgets accordés, le choix des projets à réaliser doit l'être en fonction des priorités établies. Au moment de faire approuver son PI final par le conseil d'agglomération en mars 2011, le Service de l'eau indiquait dans son sommaire décisionnel qu'il s'agissait d'un outil de gestion pour une prise de décisions rationnelle, avertie et efficace et qu'il donnait la capacité de faire des choix éclairés. Le Service de l'eau indiquait également que le dépôt de ce rapport au gouvernement venait démontrer que la Ville possédait une bonne connaissance de l'état de ses infrastructures et que la planification des interventions était justifiée selon les priorités établies par le MAMR et basée sur le diagnostic de l'état structural et fonctionnel des conduites.

Or, dans les faits, notre vérification nous a permis de constater que la sélection des interventions potentielles à réaliser ne se faisait pas entièrement selon l'ordre de priorité établi dans le PI, soit selon les cotes d'état global intégrées. Par ailleurs, un nombre non négligeable de projets prévus à la planification n'avaient pas été recensés dans le PI. Nous n'avons donc pas eu l'assurance que les interventions réalisées sur les réseaux secondaires étaient les plus prioritaires. Pour que les données figurant au PI permettent de déceler le mieux possible les véritables priorités, des efforts importants doivent se poursuivre pour disposer d'une information complète (p. ex. les données d'auscultations des réseaux, la compilation uniforme des données relatives aux réparations sur les conduites d'aqueduc). Par la suite, des efforts soutenus devront être fournis pour assurer la mise à jour de ces données pour qu'elles soient utiles à la planification.

Au-delà du choix des interventions selon les priorités établies par le PI, nous avons également constaté que près de la moitié des projets sélectionnés au terme d'un processus de planification et inscrits aux ententes de partenariat avec les arrondissements ne sont pas réalisés dans l'année au cours de laquelle ils sont prévus. Un nombre non négligeable de projets doivent être reportés ou annulés, ce qui contribue à accroître le déficit d'investissement cumulé. Pire encore, les sommes prévues dans ces ententes sont bien inférieures à celles qui devaient correspondre au PI établi pour réaliser les interventions prioritaires à court terme.

Par ailleurs, nous avons constaté un problème équivalent en matière d'entretien des réseaux secondaires. Le faible niveau des dépenses réelles par rapport aux cibles établies s'inspirant des bonnes pratiques accentue au fil des ans le déficit d'entretien cumulé et, par voie de conséquence, a une influence sur le niveau des investissements futurs.

Nous sommes conscients que le PI final produit en 2010 n'était pas encore terminé et que des efforts considérables ont été réalisés pour se doter d'outils de gestion. Cependant,

compte tenu des importantes ressources investies dans ce projet, nous sommes d'avis qu'un échéancier doit être établi pour accélérer l'achèvement du PI et qu'il puisse servir davantage d'instrument de planification pour déterminer et mettre en œuvre la quasi-totalité des interventions prioritaires à court, à moyen et à long terme.

Enfin, il y a actuellement beaucoup d'impondérables (niveau de service à établir, budgets alloués insuffisants, niveau et mode de financement incertains, etc.) qui nous permettent de croire que cette situation n'est pas sur le point de se résorber. Un fait demeure, les sommes présentement investies ne sont pas suffisantes pour atteindre le niveau d'investissement fixé par le Service de l'eau et pour accéder à l'autofinancement dans les délais impartis par les instances.

Cette problématique est d'autant plus importante si l'on considère qu'une situation similaire existe pour l'ensemble des infrastructures (ponts et tunnels, réseaux d'eau et réseaux routiers).

La solution exige une profonde réflexion. C'est la raison pour laquelle l'administration municipale doit exercer les choix judicieux dans l'élaboration de sa stratégie pour ralentir et finalement contrer la dégradation du réseau des infrastructures.

Plan de réalisation des travaux d'infrastructures du réseau de voirie artérielle

(Service des infrastructures, du
transport et de l'environnement –
Direction des infrastructures)



Table des matières

1. Introduction	245
2. Portée de la mission	247
3. Constatations et recommandations	248
3.1. Données d'inventaire	251
3.2. Stratégie globale d'intervention	258
3.3. Niveau de service.....	263
3.4. Détermination des priorités	268
3.5. Allocation et utilisation des ressources	274

Liste des sigles

CRCAC	Centre de recherche et de contrôle appliqué à la construction	PTI	programme triennal d'immobilisations
DGAV	Division de la gestion des actifs de voirie	SIAD	système intégré d'aide à la décision
DI	Direction des infrastructures	SIGS	système d'information géographique spatial
IPC	indice de performance de la chaussée	SITE	Service des infrastructures, du transport et de l'environnement
PI	plan d'intervention	TQC	tel que construit
PII	plan d'intervention intégré		

5.6. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures du réseau de voirie artérielle (Service des infrastructures, du transport et de l'environnement – Direction des infrastructures)

1. Introduction

La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*¹, adoptée en décembre 2004, confiait à la Ville de Montréal (la Ville) la compétence exclusive relativement aux voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération, comprenant les fonctions relatives à la voirie et à la gestion. Toutes les autres voies de circulation n'appartenant pas au réseau artériel font partie du réseau local. Dans ce cas, la compétence revenait aux conseils d'arrondissement depuis la création de la nouvelle Ville en 2002. Le 20 juin 2008, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*² modifiait la compétence exclusive du conseil d'agglomération relativement au réseau artériel des voies de circulation. Sous réserve de certaines exceptions, chacune des villes liées, dont la Ville de Montréal, a récupéré, à l'égard de son territoire respectif, la compétence sur les voies constituant le réseau artériel.

Ainsi, en 2010, le réseau de voirie (chaussées, trottoirs, bordures, têtes de regards et têtes de puisards) de la Ville (réseaux local et artériel) comptait au total 4 058 km de chaussées et 6 677 km de trottoirs, d'une valeur de 10,9 G\$. Le réseau artériel représente environ 20 % de l'ensemble du réseau de voirie. Il comprend près de 845 km de chaussées et 842 km de trottoirs. Sa valeur est d'environ 3,4 G\$, soit 31 % de l'ensemble du réseau de chaussées et de trottoirs. Pour ce qui est du réseau local, il compte près de 3 213 km de chaussées et 5 835 km de trottoirs, pour une valeur de 7,5 G\$, correspondant à 69 % de la valeur de l'ensemble du réseau de chaussées et de trottoirs.

Les décisions entourant le réseau artériel relèvent du conseil municipal. La Division de la gestion des actifs de voirie (DGAV) du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) en assure la gestion. Jusqu'au 31 décembre 2012, cette division relevait de la Direction des transports, alors qu'elle relève, depuis le 1^{er} janvier 2013, de la Direction des infrastructures (DI). Cependant, l'entretien du réseau artériel est assuré par les arrondissements. Pour ce qui est de la gestion et de l'entretien du réseau local, ils sont sous la responsabilité de chacun des arrondissements.

¹ LRQ, chapitre E-20.001.

² LQ, 2008, chapitre 19.

La provenance des fonds nécessaires à la réalisation des travaux sur le réseau artériel est principalement assurée par le conseil municipal à hauteur de 95 % (PTI³ 2011, 39,8 M\$). La mise de fonds du conseil d'agglomération se rapporte à la partie du réseau artériel situé au centre-ville et représente 5 % (PTI 2011, 1,9 M\$).

Quotidiennement, le réseau artériel est très sollicité par la circulation automobile. Ayant comme fonction prioritaire d'assurer une grande fluidité au mouvement de la circulation, il est raccordé au réseau autoroutier, dont la gestion relève du ministère des Transports du Québec, et aux rues collectrices, dont la gestion relève des arrondissements. Les artères sont habituellement continues sur une grande distance. À Montréal, deux types d'artères sont présents : les artères secondaires supportent des débits variant entre 10 000 et 30 000 véhicules par jour, alors que les artères principales peuvent supporter plus de 30 000 véhicules par jour.

De plus, plusieurs interventions réalisées par des unités d'affaires de la Ville ont une incidence sur le réseau de voirie artérielle puisqu'elles requièrent de couper la chaussée à différents endroits (p. ex. des interventions sur les réseaux d'aqueduc, sur les réseaux d'égout, sur les conduits électriques), ce qui accélère la détérioration du réseau. Dans un même ordre d'idées, des interventions réalisées par les compagnies d'utilités publiques ont également des répercussions sur l'état du réseau de voirie (p. ex. l'enfouissement des fils électriques et de ceux des réseaux de communication tels que le téléphone et le câble pour la télévision, ainsi que des conduites d'alimentation pour le gaz).

Selon divers documents produits par la Direction des transports, l'état actuel du réseau de voirie se décrit comme suit :

- Réseau vieillissant, dont une partie importante a déjà atteint et même dépassé sa durée de vie utile (un fort pourcentage du réseau artériel a été construit ou reconstruit avant 1960);
- Réseau dans un état de détérioration rapide;
- Réseau fortement sollicité par une circulation lourde, souvent plus importante que celle qui avait été prévue au moment de sa conception, il y a plus de 50 ans;
- Plusieurs chaussées et trottoirs sont déjà en mauvais état et font l'objet de nombreuses plaintes.

Afin d'évaluer le degré de détérioration, la Ville procède à l'inspection de ses réseaux, sur une base régulière, ce qui permet d'intervenir dans le cas de déficiences urgentes et de

³ Programme triennal d'immobilisations.

planifier les interventions requises pour préserver la durée de vie utile des actifs, et de 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 des chaussées et des trottoirs. En 2010, la Direction des transports estimait à 326 M\$ annuellement les investissements nécessaires pour les 10 prochaines années pour maintenir les chaussées et les trottoirs dans leur état actuel. Le budget consacré à la réfection des infrastructures du réseau de voirie artérielle demeure insuffisant pour pallier tous les besoins. Les intervenants estiment que ces actifs auront tendance à se dégrader au cours des années. 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 à réaliser, à statuer sur le meilleur moment pour réaliser ces interventions en fonction du cycle de vie des chaussées et des trottoirs, à prendre en considération les interventions à réaliser concernant les actifs de l'eau, tout en tenant compte du maintien du service aux usagers, dans un contexte budgétaire limité.

La DI, en collaboration avec le Service de l'eau, est présentement à finaliser un plan d'intervention intégré (PII) (eau, égout et voirie) visant à aider la priorisation des travaux. Considérant que les travaux majeurs sur les réseaux d'eau ont une incidence directe sur la voirie, de tels travaux requièrent une coordination efficace entre les différentes unités d'affaires responsables. Pour ce faire, un système intégré d'aide à la décision (SIAD) permet de recenser les interventions suggérées en tenant compte notamment de l'état des réseaux.

2. Portée de la mission

Notre mandat de vérification portait sur la réalisation des travaux d'infrastructures. L'objectif était de s'assurer que les interventions effectuées sur les infrastructures de la Ville découlent de l'établissement de priorités. Considérant l'importance du niveau d'investissement requis au cours des prochaines années, nous avons ciblé les infrastructures de trois secteurs d'activités :

- Les ponts, les tunnels et les structures connexes;
- Les infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout;
- Le réseau de voirie artérielle.

Dans une première phase, un rapport de vérification portant sur les ponts, les tunnels et les structures connexes a été produit en mars 2011. Dans une deuxième phase, un rapport de vérification portant sur les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout a été produit en janvier 2013. Finalement, le présent rapport de vérification portant sur le réseau de voirie artérielle (chaussées et trottoirs) constitue la troisième phase. Il vise les interventions réalisées par la Ville pour maintenir et renouveler ce réseau. Ces interventions revêtent une importance stratégique en permettant le transport des personnes et des marchandises de façon efficace et sécuritaire.

Pour ce faire, nous avons analysé le processus de planification mis en œuvre par la DGAV. Ce processus inclut l'inventaire, l'évaluation de l'état, la détermination des besoins en investissements et leur priorisation. Nous nous sommes aussi intéressés à l'établissement d'un niveau de service ainsi qu'au volet de la programmation qui consiste à coordonner et à ordonnancer la mise en œuvre des interventions et à y affecter les fonds nécessaires.

Nos travaux ont porté principalement sur les données des années 2010 et 2011, mais nous avons aussi pris en considération des éléments d'information des années antérieures ou encore de l'année 2012, lorsque la situation le demandait.

3. Constatations et recommandations

La DGAV de la Direction des transports a mis en place un processus de planification des travaux en ce qui concerne le réseau de voirie artérielle. Au moment de notre vérification, certains aspects de ce processus étaient soit en implantation, soit en voie de l'être, dû à l'intégration de la voirie (artérielle et locale) au plan d'intervention (PI) des réseaux d'eau. Nous avons tenu compte de cette situation dans la réalisation de ce mandat.

La Ville fait face présentement à un vieillissement de plus en plus marqué de son réseau de voirie. Il en résulte une hausse importante des investissements requis pour renouveler et maintenir les actifs composant ce réseau. Avec une capacité budgétaire restreinte, ces besoins en investissements sont en concurrence directe avec les priorités des autres secteurs d'activités de la Ville. Il est donc nécessaire de pratiquer une saine gestion des actifs de voirie.

Avant d'aborder chacune des améliorations à apporter aux différentes étapes du processus de planification et de son suivi, nous traiterons d'abord du partage des compétences et des responsabilités en matière de voirie (réseaux artériel et local), ce qui facilitera la compréhension des sections de ce rapport.

Partage des compétences

Les compétences et les responsabilités relatives au réseau de voirie sont réparties entre plusieurs instances et unités administratives de la Ville. En effet, depuis la création de la nouvelle Ville de Montréal (au 1^{er} janvier 2002), jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*, la responsabilité des réseaux sur l'Île de Montréal en matière de voirie, en rapport avec les activités de maintien et de renouvellement des actifs, a été fractionnée en deux grandes catégories :

- Les actifs composant le réseau artériel de chaussées et de trottoirs devenaient une compétence de la Ville ou des villes liées, et de l'agglomération pour le centre-ville;
- Les actifs composant le réseau local de chaussées et de trottoirs devenaient une compétence des arrondissements concernés ou des villes liées, le cas échéant.

En ce qui concerne particulièrement la Ville, la responsabilité des activités d'entretien (régulier et préventif) des actifs du réseau artériel de chaussées et de trottoirs a été déléguée à chaque conseil d'arrondissement par le biais du *Règlement du conseil de la ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement (08-055)*.

Bien que le partage des compétences ait évolué depuis la création de la nouvelle Ville, le réseau artériel de Montréal a été élaboré en 2001 au moment de la création de la nouvelle Ville, puis adopté le 1^{er} janvier 2002 par règlement⁴ (02-003). Ainsi, les rues et les routes formant le réseau de voirie artérielle sont indiquées sur un plan, alors que toutes les autres rues et routes forment le réseau de voirie locale. L'identification des réseaux de voirie artérielle et locale est basée sur une classification du réseau de voirie qu'a élaboré le ministère des Transports du Québec en collaboration avec la communauté urbaine de Montréal en août 2000.

En 2006 et en 2007, la Commission permanente du conseil municipal sur le transport, la gestion des infrastructures et l'environnement a tenu des audiences sur la révision du réseau de voirie artérielle. L'objectif de cette révision était de requalifier certains tronçons afin d'assurer une cohérence dans la gestion des déplacements et de définir un plan d'investissement et d'intervention sur ces tronçons. Le SITE avait notamment proposé d'intégrer au réseau de voirie artérielle les rues collectrices du réseau de voirie locale. Ces rues collectrices comportaient un circuit d'autobus. À la suite des audiences, les instances ont retenu que la révision du réseau artériel ne consisterait pas à reclasser les rues collectrices. Le cadre légal demeurait donc inchangé. Par conséquent, les rues collectrices

⁴ *Règlement identifiant les réseaux de voirie artérielle et locale*, conseil municipal, 1^{er} janvier 2002.

appartenaient toujours au réseau de voirie locale et les arrondissements demeuraient donc responsables d'effectuer tous les travaux de réfection requis sur ces rues.

Cependant, pour prêter main-forte aux arrondissements et accélérer la remise à niveau du réseau de voirie locale, le conseil municipal de la Ville approuvait, en 2007, un programme de réfection des voies collectrices du réseau local, couvrant non seulement les coûts de réalisation des travaux, mais également les services professionnels de conception et de surveillance. Pour ce faire, il mandatait le SITE pour la mise en œuvre de ce programme et offrait aux arrondissements que le SITE prenne en charge l'exécution des travaux, conformément à l'article 85⁵ de la *Charte de la Ville de Montréal*. Bien que le conseil municipal avait décidé que le programme n'était pas récurrent et que rien n'assurait une constance dans les investissements d'une année à l'autre, le programme a quand même permis la mise en œuvre de travaux sur des rues collectrices en 2007 et en 2009. Il y a eu une interruption en 2010 et en 2011. En 2012, le programme a été reconduit par le conseil municipal en laissant le choix des rues collectrices aux arrondissements. Selon les informations obtenues, la notion de rues collectrices était toutefois plus subjective.

Comme l'illustre le tableau 1, les responsabilités ont été réparties sur la base des compétences prévues à la loi, à la réglementation municipale ou aux décisions des instances.

⁵ Cet article stipule que « le conseil de la ville peut, aux conditions qu'il détermine, fournir à un conseil d'arrondissement un service relié à une compétence relevant de ce dernier; la résolution du conseil de la ville prend effet à compter de l'adoption par le conseil d'arrondissement d'une résolution acceptant la fourniture de services. »

Tableau 1 – Répartition des responsabilités relatives à la gestion du réseau de voirie et des allocations budgétaires

	Investissements		Entretien ^a		Inspections	
	Responsabilité	Budget d'immobilisations	Responsabilité	Budget de fonctionnement	Responsabilité	Budget de fonctionnement
Réseau local	Direction des travaux publics des arrondissements ^b		Direction des travaux publics des arrondissements		Direction des travaux publics des arrondissements Avant 2010 : Direction des travaux publics des arrondissements 2010 et 2011 : Service de l'eau ^c	
Réseau artériel	DI de la Ville ^d		Direction des travaux publics des arrondissements ^e		Direction des transports de la Ville Avant 2010 : Direction des transports de la Ville 2010 et 2011 : Service de l'eau ^c	

^a Entretien : comprend l'entretien régulier et préventif.

^b À l'exception d'un programme de réfection des voies collectrices du réseau local, approuvé par le conseil municipal pour 2007, 2009 et 2012. La gestion de ce programme avait été confiée à la Direction des transports de la Ville.

^c Dans le cadre du projet du PII des réseaux d'aqueduc, d'égout et de voirie.

^d Jusqu'au 31 décembre 2012, la DGAV relevait de la Direction des transports.

^e Compétence déléguée par le conseil municipal conformément au règlement 08-055.

En résumé, l'entretien régulier et préventif servant au maintien tant du réseau artériel que local de voirie est sous la responsabilité de chacun des arrondissements et ces derniers reçoivent les budgets de fonctionnement relativement à ces activités. Les interventions de réhabilitation et de reconstruction des actifs relèvent de la DGAV de la Direction des transports pour le réseau artériel et de la Direction des travaux publics des arrondissements pour le réseau local, à l'exception des rues collectrices pour les années où le programme a été approuvé par le conseil municipal.

Considérant ces compétences et responsabilités en matière de voirie, nous avons évalué dans quelle mesure les interventions sur le réseau de voirie artérielle de la Ville découlaient de l'établissement de priorités. Pour ce faire, nous avons premièrement considéré l'inventaire dans le processus de planification. Par la suite, nous avons examiné la présence d'une stratégie globale d'intervention, le choix du niveau de service visé, la détermination des priorités pour la planification des années 2010 et 2011, et, finalement, l'allocation et l'utilisation des ressources.

3.1. Données d'inventaire

3.1.A. Contexte et constatations

Une planification optimale des interventions de réhabilitation et de reconstruction des chaussées artérielles repose d'abord sur une vue d'ensemble du réseau. Pour ce faire, les gestionnaires responsables doivent pouvoir compter sur un inventaire complet et à jour.

L'un des objectifs de la Politique des équipements et des infrastructures, approuvée par le directeur général en janvier 2009, était notamment de « *faire l'inventaire des équipements et des infrastructures dans le but de connaître l'envergure, la qualité et l'état de son actif immobilier* ». Cet objectif est d'ailleurs en ligne avec les bonnes pratiques énoncées dans le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*⁶, selon lesquelles « *l'inventaire des chaussées est la principale composante de base du processus décisionnel [...]* »

La première étape de l'élaboration d'un inventaire d'un réseau de voirie consiste à diviser celui-ci en tronçons⁷ correspondant à l'unité de base. Par la suite, cet inventaire est complété par des données physiques et d'état. Ainsi, le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* spécifie qu'un inventaire des chaussées et des trottoirs doit inclure :

- l'emplacement, la catégorie de chaussée⁸, la longueur, la largeur et la superficie du tronçon de chaussée;
- la date de la construction initiale et celle de tout traitement de réhabilitation subséquent;
- la description de la structure de la chaussée initiale et des traitements de réhabilitation de la chaussée subséquents;
- l'état de la chaussée (données historiques et actuelles);
- les données de circulation (p. ex. l'estimation du volume quotidien moyen de circulation, sur une base annuelle, et le pourcentage de véhicules commerciaux).

Au moment de notre vérification, la DGAV disposait d'un système informatisé de gestion des chaussées (produit par la compagnie CRCAC⁹), mis en fonction en 2004 pour maintenir l'inventaire du réseau de voirie artérielle. Ce système utilisait une base de données consacrée regroupant les données physiques d'inventaire ainsi que l'évaluation de l'état de la chaussée représentée par l'IPC¹⁰. Il permettait également de visualiser géographiquement, sous forme de carte, l'ensemble des 8 500 tronçons du réseau artériel, en plus de disposer, pour chacun des tronçons, de données qui y sont liées (p. ex. les données sur les auscultations, la nature des interventions réalisées).

⁶ InfraGuide.

⁷ Un tronçon correspond à un segment de rue, habituellement d'une intersection à une autre.

⁸ À titre d'exemple, une artère, une rue collectrice, une rue résidentielle.

⁹ Centre de recherche et de contrôle appliqué à la construction.

¹⁰ Indice de performance de la chaussée. Cet indice est le résultat de l'analyse combinée de trois indicateurs d'état de la chaussée mesurés à partir de relevés effectués sur tous les tronçons, soit : l'état de la surface de la chaussée, le degré de confort de roulement ainsi que le degré d'ornièrage.

Certaines données physiques d'inventaire ne se trouvaient cependant pas dans la base de données, au regard :

- de la date de la construction initiale d'un tronçon ainsi que celle de tout traitement de réhabilitation subséquent. Selon les informations obtenues, les données antérieures à 2003, pourtant utiles pour connaître la durée de vie de l'actif, n'étaient pas dans le système et n'ont pas été retracées sous format papier;
- de la description de la structure de la chaussée initiale et de la nature des réhabilitations subséquentes. Les informations antérieures à 2003 n'ont pas été saisies;
- des données de circulation.

En ce qui concerne les données permettant de qualifier l'état de la chaussée, soit les IPC, elles provenaient d'auscultations réalisées en 2006. Une auscultation complète du réseau était réalisée selon un cycle de quatre ans. À l'intérieur de ce délai, les données d'état étaient actualisées par le système CRCAC pour tenir compte des investissements réalisés et du vieillissement des chaussées et des trottoirs. Selon les informations obtenues, les données n'étaient plus considérées suffisamment fiables, après ce délai de quatre ans, pour être utilisées comme indicateur principal servant à effectuer le choix des projets à réaliser.

À la base, les données compilées dans l'application CRCAC permettaient de dresser une liste des tronçons en fonction de leur état. Bien qu'au moment de notre vérification les données d'auscultations n'étaient plus à jour, le tableau 2 montre tout de même le dernier portrait, en 2010, de l'état du réseau de voirie artérielle, produit par la DGAV. Il s'agit donc d'un portrait s'appuyant sur un relevé terrain datant de 2006 et pour lequel les résultats ont été actualisés pour tenir compte des investissements réalisés depuis et du vieillissement des chaussées et des trottoirs dans le temps.

Tableau 2 – État du réseau de voirie artérielle – Année 2010

IPC	État	N ^{bre} de km	%
0 – 19	Très mauvais	46,7	6
20 – 39	Mauvais	118,5	15
40 – 59	Passable	230,8	28
60 – 79	Bon	249,0	30
80 – 100	Très bon	171,7	21
Total ^a		816,7	100

^a L'élaboration du PII a permis de préciser la longueur du réseau de voirie artérielle à 845 km.

Considérant la décision du conseil d'agglomération (août 2008) d'inclure les actifs de voirie au PI des réseaux d'eau pour constituer le PII pour les réseaux d'aqueduc, d'égout et de voirie, des efforts n'ont pas été déployés par la DGAV pour maintenir à jour l'application CRCAC.

Dans le cadre de l'élaboration du PII, projet géré par l'équipe de projet PI rattachée au Service de l'eau, l'intégration des actifs de voirie devait porter sur le réseau tant artériel que local. Pour ce faire, deux contrats ayant fait l'objet d'un appel d'offres public ont été octroyés pour disposer de nouvelles données d'auscultation pour les chaussées et les trottoirs. Un premier contrat d'un an, de l'ordre de 1 M\$, pour l'auscultation du réseau local, a été confié en 2009 à une firme. Puis, un autre contrat d'un an, de l'ordre de 1,1 M\$, a été confié au cours de 2010 à une autre firme externe. Selon les termes de ce deuxième contrat, les auscultations devaient être réalisées sur l'ensemble du réseau artériel ainsi que sur les rues collectrices et locales de certains arrondissements. Il est à préciser que la gestion de ces contrats relevait également de l'équipe de projet PI du Service de l'eau.

À la suite des auscultations réalisées, l'ensemble des données a été transféré dans les bases de données servant au SIAD, utilisé pour produire le PII. Ainsi, ces bases de données centralisées comprennent, entre autres, les éléments suivants :

- La localisation du tronçon et l'arrondissement dans lequel il se situe;
- La géométrie (longueur, largeur);
- Le type structural (p. ex. une dalle de béton, un type de matériau);
- L'année de construction;
- La durée de vie (reconstruction, réhabilitation);
- Les travaux de réhabilitation et de reconstruction;
- Les coûts (de construction, de réhabilitation, d'entretien palliatif);
- Le statut actif ou non (identification des tronçons qui sont fermés ou redessinés);
- Les données sur les auscultations;
- Les IPC.

Au moment de l'intégration des données relatives à la voirie dans les bases de données, un plan de validation des données a été appliqué par l'équipe de projet PI du Service de l'eau. Les procédures de validation visaient tant les données physiques et géomatiques que celles permettant de qualifier l'état des chaussées et des trottoirs. À la suite des tests réalisés, les résultats obtenus permettaient de considérer les données comme valides. La prochaine étape consistera à maintenir les données à jour. Pour ce faire, il sera nécessaire d'établir des guides et des procédures au regard des mises à jour, précisant la nature des informations requises et leur fréquence.

Une des sources d'information permettant de mettre à jour les données physiques du réseau artériel provient des plans tels que construits (TQC), puisqu'ils décrivent la composition des chaussées. Précisons que des plans TQC sont des documents d'ingénierie produits à la suite de la construction, de la reconstruction ou de la réhabilitation d'une œuvre d'ingénierie ou d'architecture et qu'ils tiennent compte des changements par rapport aux plans de construction originaux. Ils attestent de la conformité aux plans et devis et sont signés par la personne désignée comme responsable de la surveillance des travaux.

Selon les informations obtenues, peu de plans TQC portant sur le réseau de voirie artérielle ont été numérisés à ce jour dans les bases de données. La conséquence d'une telle situation se reflète notamment au moment de la planification des projets à réaliser. En effet, les données physiques d'inventaire compilées dans les bases de données ne tiennent pas compte de certaines informations, entre autres, de la composition des matériaux des tronçons ayant fait l'objet de travaux.

Pour maintenir à jour les données physiques d'inventaire, un processus doit être mis en place afin que les plans TQC soient pris en compte dans les bases de données concernées.

À cet effet, en juillet 2011, la Direction générale a approuvé une directive intitulée « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC » qui s'applique à tous les services centraux et aux arrondissements lorsqu'ils exercent un pouvoir délégué dans le cadre d'une compétence centrale. Toutefois, cette directive concerne les réseaux d'aqueduc et d'égout, mais pas les réseaux de voirie. En voici l'objectif :

Cette directive vise à optimiser les coûts de travaux en maintenant à jour, de façon centralisée et partagée, un entrepôt de données par le biais d'un système d'information géographique à référence spatiale de l'ensemble des données du souterrain du domaine public et y incluant le tréfonds du territoire. Elle vise également à édicter les normes et modalités à respecter dans l'identification des données et la transmission des plans tels que construits (TQC), croquis d'intervention et garanties, pour assurer la fiabilité, l'intégrité et la pérennité de l'information¹¹.

Selon cette directive, la Division de la géomatique de la DI est responsable de l'élaboration des modalités et des procédures particulières, de la formulation des recommandations appropriées pour assurer la mise à jour et la gestion des accès au système d'information géographique spatial (SIGS) ainsi que de la mise en œuvre optimale de ces

¹¹ Directive C-OG-SDO-D-11-001 intitulée « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC », 15 juillet 2011. Une mise à jour est entrée en vigueur le 15 octobre 2012 (C-OG-DG-D-12-011).

recommandations pour l'ensemble des infrastructures existantes et projetées du souterrain du domaine public.

Parmi les modalités énoncées à la suite d'une mise à jour de cette directive, les plans TQC et les croquis d'intervention doivent être remis à la Division de la géomatique, dans un délai de six mois suivant la date de réception provisoire des travaux, par le directeur de l'unité responsable (ou son représentant autorisé) de la réalisation desdits travaux. De plus, la directive prévoit que le directeur général peut demander, en tout temps, à la Division de la géomatique, une reddition de comptes sur son application.

Selon les informations obtenues, l'élaboration d'une directive portant sur la voirie serait à l'étude. Nous sommes d'avis qu'une décision devrait être prise à ce sujet.

Une autre source permettant de faire des mises à jour correspond aux données d'auscultations. En effet, les données d'auscultations saisies dans les bases de données servant au SIAD (données de 2010 et de 2011) devront être mises à jour pour être utiles à la prise de décisions. Selon les informations obtenues, des auscultations des chaussées et des trottoirs sont prévues selon un cycle de trois ans.

En conclusion, au moment de notre vérification, la DGAV disposait de données d'inventaire (bases de données du CRCAC) qui n'étaient plus fiables, faute de mise à jour. Comme nous avons pu le constater, les bases de données du CRCAC et celles utilisées par le SIAD comprennent sensiblement les mêmes informations. Il en ressort cependant que des données importantes d'inventaire sont encore manquantes (p. ex. les plans TQC, l'historique [date et nature] des interventions effectuées avant 2003 et les données sur la circulation).

La différence réside plutôt dans l'utilisation des bases de données. En effet, le SIAD permet de recenser des tronçons critiques sur la base des données d'inventaire et permet également d'estimer les coûts des travaux prévus, aux fins de priorisation, de planification ou encore d'estimation des investissements requis à court, à moyen et à long terme. À la fin de nos travaux de vérification, des PII spécifiques avaient été présentés aux directions des travaux publics des arrondissements. Cependant, selon les informations obtenues, un PII global devrait être déposé aux instances au cours de l'année 2013. De ce fait, les résultats de ce PII ne pourraient être utilisés que pour la planification de 2014.

Par ailleurs, selon les informations obtenues, d'autres types de données qui ne sont prévues ni dans le CRCAC, ni dans les bases de données utilisées par le SIAD, seraient pertinentes aux fins de planification. Il s'agit des données d'ordre socio-économique, telles

que les caractéristiques du secteur desservi, les règlements en vigueur, le zonage, le type de population, la présence de bâtiments institutionnels liés à des services essentiels et les zones environnementales sensibles. Ce concept, relativement nouveau, permet de raffiner la planification des interventions à réaliser et ainsi de réduire les inconvénients touchant la population. Il semble que la plupart de ces informations pourraient être recueillies auprès d'unités d'affaires de la Ville.

Finalement, les données relatives aux actifs connexes, tels que les feux de circulation et l'éclairage, ne font pas partie des données d'inventaire, même si ces actifs sont intégrés aux trottoirs qui, eux, sont considérés dans le réseau des chaussées. Ces données permettraient de compléter la connaissance des actifs de voirie. Considérant que les coûts de remplacement de ces actifs sont non négligeables, la DGAV aurait avantage à connaître ces informations au moment de la planification de ses projets.

Puisque des données d'inventaire ne sont pas prises en compte, nous sommes d'avis que la DGAV devrait produire, à l'intention de la DI, l'état de la situation en démontrant les conséquences d'une telle situation sur le choix des projets à réaliser ou sur la planification des interventions prévues. S'il y a lieu, des actions devraient être proposées pour disposer des informations nécessaires à une bonne planification des interventions.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Division de la gestion des actifs de voirie de produire un rapport, à l'intention de la Direction des infrastructures, démontrant :

- **l'état de la situation au regard des données d'inventaire non disponibles au cours de la planification annuelle;**
- **les conséquences de la non-disponibilité de ces données;**

en vue de prendre les dispositions nécessaires pour obtenir ces données et de favoriser l'amélioration de la planification des projets.

Réponse de l'unité d'affaires :

Dans le cadre de l'élaboration du PII, toutes les données d'inventaire recueillies ont été rendues disponibles à tous les gestionnaires d'actifs, incluant les gestionnaires des arrondissements, par le moyen d'un module d'affichage cartographique utilisant le SIGS. De plus, tous les relevés d'auscultation (IPC) et photographiques ont également été rendus disponibles par le moyen d'une application appelée la « visionneuse », toujours en utilisant le SIGS. Un guide de mise à jour, précisant la nature des informations requises et leur fréquence, a également été élaboré par le Bureau de projet du PII, et des ressources ont été allouées à la Division de la géomatique pour lui permettre d'assumer cette responsabilité.

En ce qui a trait aux données incomplètes, la DGAV produira un rapport, à l'intention de la DI, qui dénotera :

- *l'état de la situation, au regard des données d'inventaire utiles et nécessaires à la planification annuelle;*
- *les conséquences de la non-disponibilité de ces données sur le processus de planification et sur la précision des estimations;*
- *des recommandations sur les moyens à mettre en place pour obtenir ces données, le cas échéant. (Échéancier prévu : décembre 2013)*

3.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'évaluer la pertinence d'élargir la portée de sa directive « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC », entrée en vigueur en juillet 2011 et mise à jour en octobre 2012, pour y inclure le réseau de voirie artérielle, ce qui permettrait de disposer de l'intégralité des données physiques d'inventaire, et ce, afin d'améliorer la planification des interventions futures.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Direction générale évaluera la pertinence d'élargir la portée de sa directive « Préparation et transmission des plans tels que construits / Plans TQC », entrée en vigueur en juillet 2011 et mise à jour en octobre 2012, pour y inclure le réseau de voirie artérielle.

Le cas échéant, la Direction générale fera modifier la directive à cet effet. (Échéancier prévu : octobre 2013)

3.2. Stratégie globale d'intervention

3.2.A. Contexte et constatations

La détermination des besoins en matière de préservation des actifs consiste à faire ressortir les interventions jugées nécessaires à l'issue des auscultations réalisées pour ensuite les classer par ordre de priorité. Dans le cas du réseau de voirie artérielle, les types d'interventions possibles sont illustrés dans le tableau 3.

Tableau 3 – Types d'interventions possibles sur le réseau de voirie artérielle

Intervention	Objectif et description	Budget
Entretien préventif	<ul style="list-style-type: none"> • Pour empêcher ou ralentir la progression de dégradations pouvant entraîner la détérioration prématurée. • Interventions de nature récurrente ou non récurrente. • Pour des chaussées en bon état. • Stratégie optimale d'utilisation des fonds publics. <p>À titre d'exemple : le scellement de fissures.</p>	Fonctionnement
Entretien courant	<ul style="list-style-type: none"> • Pour corriger des défauts ou des dégradations qui peuvent présenter des risques d'accident ou qui compromettent sérieusement le confort des usagers. • Travaux correctifs mineurs. <p>À titre d'exemple : des réparations de nids-de-poule.</p>	Fonctionnement
Réhabilitation	<ul style="list-style-type: none"> • Pour maintenir ou améliorer la condition et éviter un investissement ultérieur beaucoup plus important lorsque l'actif a atteint un niveau de dégradation avancé. • La pertinence d'une réparation est jugée en fonction du prolongement de vie utile qu'elle peut entraîner et de son coût. • Le choix des méthodes et des moments d'intervention est fait généralement en fonction de l'efficacité et de la durabilité des techniques de réparation. <p>À titre d'exemple : le revêtement mince, le planage ou le revêtement.</p>	Immobilisations
Reconstruction	<ul style="list-style-type: none"> • Pour redonner un état neuf ou la pleine fonctionnalité. 	Immobilisations

À cet égard, le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* (un outil de référence en matière de bonnes pratiques) indique qu'il est préférable d'utiliser une stratégie globale d'intervention en examinant tous les actifs d'un parc donné. L'application de cette stratégie est suggérée en considérant autant les interventions de reconstruction ou de réhabilitation que celles visant l'entretien.

En lien avec ces bonnes pratiques, la Politique des équipements et des infrastructures de la Ville (entrée en vigueur en janvier 2009) va aussi dans ce sens puisqu'elle prévoit ce qui suit :

À la lumière de l'état de son actif, la Ville de Montréal doit évaluer le risque que des éléments subissent des bris ou une usure prématurée. Cette évaluation permettra de déterminer les moyens de prévention et les correctifs nécessaires à court, à moyen et à long terme. Le travail d'analyse doit comprendre une estimation de coût, nécessaire à la prise de décision. De plus, cette analyse devrait permettre de classer l'élément de l'actif dans l'une ou l'autre catégorie 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'arrêter l'entretien, de différer les réparations et d'effectuer des études plus poussées.

L'objectif de ce classement est non seulement de prendre une décision pour chacun des éléments de l'actif, mais aussi d'établir des priorités dans l'allocation des budgets.

La politique de la Ville recommande également « *de concevoir un programme structuré d'entretien préventif donnant une information précise sur les travaux à faire pour protéger les éléments de l'actif et en maintenir la qualité* ».

Dans les faits, la Politique des équipements et des infrastructures est respectée, en partie, car à la suite des auscultations réalisées, une cote est attribuée à chacune des chaussées et à chacun des trottoirs, fournissant aux responsables de la planification un indice sur le choix des interventions à réaliser, soit en matière d'entretien préventif ou d'entretien courant (p. ex. le scellement de fissures, la réparation de nids-de-poule), de réhabilitation (p. ex. le planage et le revêtement) ou de reconstruction (p. ex. la reconstruction complète) visant à corriger les défauts détectés.

Toutefois, contrairement au libellé de la politique, les actifs ne sont pas classés par catégories de façon exhaustive en fonction de la nature des interventions qu'ils nécessitent. Il n'y a pas non plus de programme structuré d'entretien préventif à proprement dit, même s'il est reconnu qu'il s'agit de la stratégie optimale d'utilisation des fonds publics. En effet, pour les actifs qui sont en bon état, cela prévient leur détérioration prématurée et repousse le moment où des investissements plus importants seront nécessaires.

Dans les faits, en ce qui concerne la voirie artérielle, le partage des responsabilités entre la DGAV et les 19 arrondissements n'aide pas à la mise en œuvre d'une stratégie globale d'intervention. Comme nous le mentionnions précédemment, la DGAV s'occupe de déterminer les interventions de nature capitalisable (réparations et réfections majeures), alors qu'indépendamment les arrondissements sont responsables de prévoir les besoins qui relèvent du budget de fonctionnement (travaux d'entretien préventif, d'entretien courant et certaines réparations mineures).

La répartition des budgets de fonctionnement aux arrondissements et des budgets d'investissement à la DGAV ne favorise pas non plus une planification intégrée. L'importance pour un arrondissement de réaliser de l'entretien préventif à même son budget de fonctionnement peut être moins évidente quand les conséquences de négliger cet entretien se reflètent dans le budget d'immobilisations de la DGAV. Ces dernières sont

pourtant majeures, puisque, selon le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*, un dollar consacré à une judicieuse prévention permettra d'épargner approximativement 5 \$ en frais de réparation.

En somme, la détermination des besoins en matière de préservation des actifs 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*;
- les pratiques de gestion prescrites dans la Politique des équipements et des infrastructures de la Ville.

Dans ce contexte, les responsables de la planification (DGAV et arrondissements) n'ont pas l'assurance de sélectionner les bonnes interventions, sur les bons actifs du réseau de voirie artérielle et au bon moment, de manière à 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, aurait pu favoriser une démarche plus globale du processus de planification. Nous avons constaté des lacunes dans la réalisation de l'entretien préventif ainsi qu'en matière de reddition de comptes.

Premièrement, le règlement fait notamment référence à des activités d'entretien devant être réalisées conformément aux prescriptions d'un guide d'entretien joint. Bien qu'un exemple soit donné en matière d'entretien préventif (scellement de fissures), aucune activité de cette nature n'était exécutée par les arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie. En pratique, les travaux d'entretien régulier sont parfois perçus comme des travaux d'entretien préventif (p. ex. le remplissage de trous dans la chaussée). Dans le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*, l'entretien préventif se définit comme suit : « *Traitement effectué pour prévenir la détérioration prématurée de la chaussée ou retarder l'évolution des imperfections que celle-ci comporte. L'objectif consiste à ralentir la détérioration de la chaussée [...]* »

Selon les informations obtenues, comme l'inventaire du réseau de voirie artérielle est géré par la DGAV, les arrondissements ne possèdent pas les moyens techniques pour choisir le type d'intervention et les matériaux appropriés, et pour déterminer le moment opportun du déclenchement d'une activité de préservation de la chaussée (scellement de fissures, revêtement mince, etc.).

Deuxièmement, l'article 6 du règlement 08-055 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 des infrastructures (désigné comme le directeur principal du SITE dans la structure actuelle). Ce rapport doit faire état de l'exercice des activités déléguées et comporter, notamment, des informations de nature technique permettant d'élaborer des indicateurs de production concernant la gestion et l'entretien du réseau artériel. Cet article dudit règlement semble n'avoir jamais été appliqué puisque aucun rapport n'a été produit depuis son entrée en vigueur. À notre avis, ce rapport pourrait constituer un outil de gestion permettant à la DGAV de prendre en considération, dans son processus de planification, les activités d'entretien réalisées par les arrondissements sur le réseau artériel situé sur leur territoire respectif.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des infrastructures, en collaboration avec les arrondissements :

- **d'élaborer une stratégie globale d'intervention pour la détermination et la priorisation des besoins en matière de préservation des actifs du réseau de voirie artérielle qui intègre les travaux d'entretien (préventif et courant), de réparations et de réfection majeure en vue de maintenir les actifs de voirie dans un état souhaitable au meilleur coût;**
- **de concevoir, de documenter et de mettre en œuvre un programme structuré d'entretien préventif pour les actifs de voirie du réseau artériel 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.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Dans le cadre de l'élaboration du PII, la DGAV a fait procéder à l'auscultation du réseau routier artériel en 2011, de façon à disposer de données actualisées (IPC) en vue de l'établissement des priorités d'intervention du PII (budgets d'investissement). Toutefois, les interventions d'entretien courant et préventif (budgets de fonctionnement) demeurent à la discrétion des arrondissements.

Au regard des besoins en matière de préservation des actifs, la DI élaborera :

- *une stratégie globale d'intervention qui précisera le type d'intervention requise, en vertu de la cote d'IPC. Cette donnée étant connue pour l'ensemble des tronçons du réseau routier artériel, il sera donc possible de classer les tronçons par catégories, en fonction de la nature des interventions qu'ils nécessitent;*
- *une proposition de révision de l'annexe B du règlement 08-055 pour soumission à la Direction générale. Cette révision de la partie « Voirie » du Guide technique définira un programme structuré d'entretien préventif qui devra être appliqué à l'ensemble des tronçons qui auront été ciblés dans la stratégie globale*

d'intervention. Ce programme sera principalement basé sur les activités d'entretien déjà recensées au Bilan d'état global des actifs de voirie 2011. **(Échéancier prévu : septembre 2014)**

Remarque : La proposition de révision de l'annexe B du règlement 08-055 devra prendre en considération les recommandations qui pourraient découler de la démarche de révision de la dotation des arrondissements en ce qui a trait à d'éventuels critères de performance.

3.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que les arrondissements se conforment aux exigences du Règlement du conseil de la ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement (08-055) afin de produire l'information requise à l'égard de l'entretien des actifs de voirie en vue d'élaborer la stratégie globale d'intervention de la Direction des infrastructures.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Direction générale évaluera la pertinence de soumettre aux élus, pour approbation, la proposition de révision de l'annexe B du règlement 08-055 visant à mettre en œuvre un programme structuré d'entretien préventif.

La Direction générale élaborera et mettra en œuvre les mesures de contrôle requises pour s'assurer que les arrondissements se conforment aux exigences du règlement 08-055 dans sa forme actuelle ou selon les modifications qui seront proposées. Ces mesures de contrôle seront complétées par :

- *une formation visant à rappeler les objectifs du programme;*
- *un guide quant à la cueillette des informations demandées;*
- *une procédure de rappel auprès des arrondissements. (Échéancier prévu : septembre 2014)*

3.3. Niveau de service

3.3.A. Contexte et constatations

Le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* précise qu'il faut établir en priorité le niveau de service souhaité relatif à l'état des chaussées et des trottoirs, avant de faire le choix des projets et d'en prioriser la réalisation. La détermination d'un niveau de service repose cependant sur l'évaluation de l'état du réseau et de son utilisation, les ressources financières disponibles, les risques liés à la dégradation du réseau, les conséquences du sous-financement ainsi que les sources de financement. Pour ce faire, divers scénarios doivent être proposés pour que des choix éclairés soient faits. À titre

d'exemple, pour avoir x % de chaussées et de trottoirs en bon état, des investissements de y \$ sont nécessaires. Pour que toutes les ressources nécessaires soient canalisées vers l'atteinte de cet état visé, il est indispensable que les instances s'engagent clairement sur un niveau de service. Quel que soit le choix, il doit exister une corrélation étroite entre le niveau de service souhaité et le niveau d'investissement établi à long terme.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné dans quelle mesure le niveau de service avait été déterminé pour le réseau de voirie artérielle et s'il avait fait l'objet de présentations aux instances et de leur approbation.

Tout d'abord, dans la version du *Plan de transport* de juin 2005, le SITE indiquait qu'un montant d'investissements de 220 M\$ était requis annuellement pour maintenir l'état des réseaux des chaussées (local et artériel).

Par la suite, dans une nouvelle version de son *Plan de transport*, élaborée en 2008, la Direction des transports présentait les orientations générales qu'elle entendait prendre dans les années à venir. Celles-ci visaient à « *remettre en bon état et assurer l'entretien du réseau routier (artériel, local, structures et autres composantes)* ». Nous sommes d'avis que la Direction des transports aurait dû préciser ce que signifiait « remettre en bon état », par rapport à la version précédente du *Plan de transport* où elle voulait maintenir les réseaux de voirie.

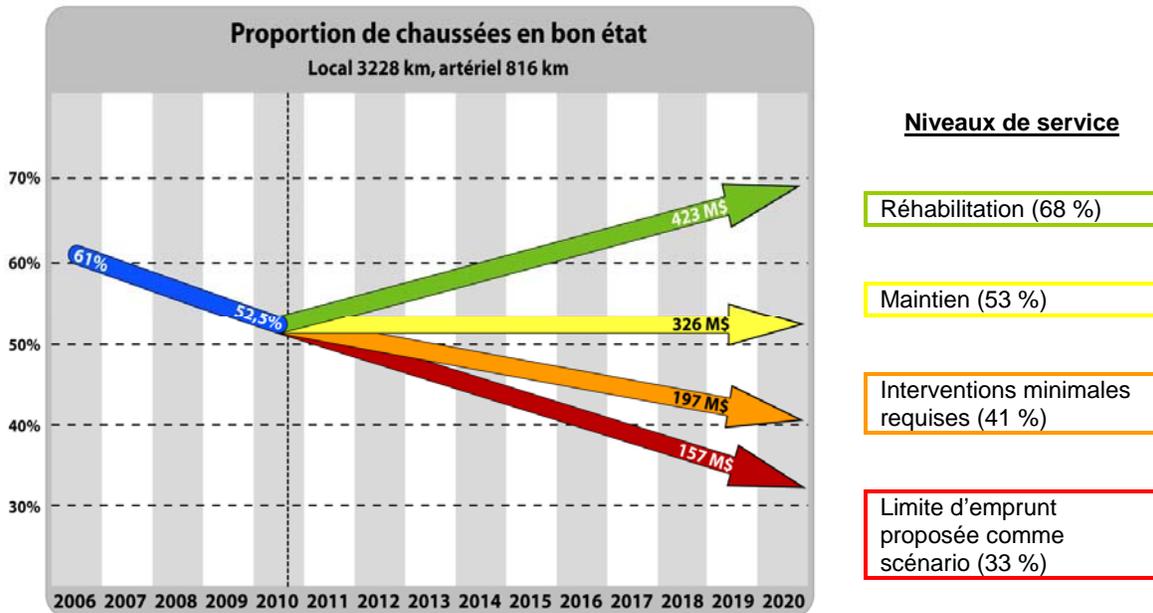
Puis, au cours de l'année 2010, la Direction générale a lancé un chantier pour le développement d'un plan d'investissement sur 10 ans. Ce chantier, qui visait toutes les unités d'affaires, dont la DGAV, avait pour mandat de développer un processus de planification permettant d'élaborer :

- les PI nécessaires au maintien et au développement de leurs actifs sur une période de 10 ans;
- des politiques en matière de gestion des investissements afin d'assurer, notamment, un niveau optimal de l'état des actifs.

Pour répondre à la demande, la Direction des transports a produit un document intitulé « Planification à long terme des investissements », qu'elle a présenté aux commissions conjointes du Comité sectoriel – Infrastructures routières en septembre 2010. Cette présentation visait à sensibiliser les élus sur l'évolution de l'état prévisible des infrastructures routières sur une période de 10 ans, selon différents scénarios d'investissements. Ces investissements totaux étaient destinés au réseau de voirie de la Ville (artérielle et locale), incluant les actifs de voirie (chaussées et trottoirs), les structures (ponts, viaducs et tunnels) ainsi que le système d'exploitation (feux de circulation et

éclairage des rues). Pour ce qui est des actifs de voirie, la figure 1 illustre l'incidence de différents niveaux d'investissements sur la proportion des chaussées et des trottoirs (réseaux artériel et local) en bon état, selon un horizon de 10 ans.

Figure 1 – Incidence de différents niveaux d'investissements sur le pourcentage des chaussées et des trottoirs en bon état



Note : L'élaboration du PII a permis de préciser la longueur du réseau de voirie artérielle à 845 km.

Source : « Planification à long terme des investissements », document présenté au Comité sectoriel – Infrastructures routières (septembre 2010).

En septembre 2010, la Direction des transports estimait que, pour maintenir les réseaux de chaussées et de trottoirs (artériel et local) dans leur état de 2010, les investissements devraient se situer aux environs de 326 M\$ par année pour les 10 prochaines années. En comparant ce montant avec les investissements prévus au *Plan de transport* de 2005 (220 M\$), soit cinq ans plus tôt, nous observons une augmentation annuelle de 106 M\$, soit 48 %. À cet égard, nous n'avons pas pu évaluer dans quelle mesure la variation dans les investissements requis (326 M\$ - 220 M\$) pour maintenir les chaussées et les trottoirs était due à une détérioration de l'état des chaussées et des trottoirs au cours des cinq dernières années.

Puisque la portée de notre vérification visait plus spécifiquement la voirie artérielle, nous avons rapproché les sommes investies au cours des années 2010 et 2011 avec les niveaux d'investissements requis, soit pour maintenir l'état, pour réaliser les interventions minimales

ou encore selon la limite d'emprunt proposé. Le tableau 4 présente la proportion des cibles atteintes.

Tableau 4 – Réseau de voirie artérielle
Proportion de la cible atteinte selon les différents scénarios proposés
(en millions de dollars)

Année	Total investi	Scénario 2010 – maintien de l'état ^a		Scénario 2010 – interventions minimales ^b	
		Cible	% atteint	Cible	% atteint
2010	19,5	101,1	19	61,1	32
2011	39,8	101,1	39	61,1	65

^a Cible prévue selon le document « Planification à long terme des investissements », septembre 2010, pour maintenir l'état : 326 M\$, selon l'hypothèse que la voirie artérielle représente 31 % de la valeur de remplacement du réseau de voirie.

^b Cible prévue selon le document « Planification à long terme des investissements », septembre 2010, pour réaliser les interventions requises à court terme sur les chaussées et les trottoirs dont l'état est critique : 197 M\$, selon l'hypothèse que la voirie artérielle représente 31 % de la valeur de remplacement du réseau de voirie.

Nous constatons que les sommes investies au cours des années 2010 et 2011 sont nettement insuffisantes pour combler les besoins établis avec les différentes cibles. Ainsi, elles ne permettront pas de réaliser les interventions minimales requises à court terme sur les chaussées et les trottoirs dont l'état est critique. Elles permettront encore moins de maintenir les chaussées et les trottoirs dans leur état actuel. Bien qu'il ne s'agisse pas de données spécifiques sur le réseau artériel, une telle situation aurait plutôt comme conséquence de faire passer, d'ici 2020, la proportion des chaussées et des trottoirs « en bon état » de 53 % à moins de 30 %, ce qui est nettement en dessous du taux de 2010.

Quel que soit le scénario proposé, nous constatons un sous-investissement du réseau, qui augmente d'année en année le déficit d'investissement. Les conséquences de ce sous-investissement seront lourdes au cours des années à venir si la situation n'est pas redressée, car le nombre de chaussées et de trottoirs en mauvais état s'accroîtra et les travaux requis seront plus importants, non seulement en raison de leur nature, mais également en matière de coûts. En effet, des interventions de reconstruction sont plus coûteuses que des interventions de réhabilitation. C'est sans compter qu'une telle situation risque d'entraîner des effets perturbateurs importants pour la population.

Les faibles niveaux d'investissements qui ont prévalu au cours des années ne concordent pas avec les orientations du *Plan de transport* de 2008, lequel vise la remise en bon état du

réseau de voirie. Jusqu'à maintenant, le financement des travaux de chaussées et de trottoirs a été dicté par les contraintes budgétaires. Pour renverser la tendance et freiner la détérioration, les instances doivent approuver un niveau de service et des niveaux d'investissements 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 des objectifs.

D'ailleurs, plusieurs références convergent quant à l'importance de statuer sur ces points :

- Le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* précise que le conseil municipal doit approuver le niveau de service afin de l'officialiser;
- Les commissions permanentes sur les finances et l'administration ont établi, en juin 2010, 15 principes directeurs portant sur les orientations de l'administration municipale et sur le cadre financier de 2011 de la Ville. Parmi ceux-ci figure la nécessité que les niveaux de service soient clairement déterminés;
- La Direction générale, dans sa Politique des équipements et des infrastructures, entrée en vigueur le 30 janvier 2009, signale la nécessité de fixer des objectifs clairs concernant 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. Bien qu'une politique devait être approuvée en août 2010, tel n'a pas été le cas.

En conclusion, 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. 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.

3.3.B. Recommandation

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 requis à long terme pour chacun des scénarios;
- d'obtenir l'approbation des instances à l'égard du niveau de service visé et du niveau d'investissement correspondant à long terme ainsi que du mode de financement;
- d'évaluer annuellement les résultats;

et ce, afin de permettre la planification et la mise en œuvre des interventions au moment opportun et de freiner la détérioration du réseau de voirie ainsi que la progression du déficit d'investissement et d'en minimiser, par voie de conséquence, les effets perturbateurs pour les citoyens.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le PII propose une approche basée sur la connaissance de chaque actif du réseau routier. L'analyse des besoins en investissements repose donc sur l'état réel des infrastructures au moment de l'analyse. Pour déterminer les besoins en investissements, le PII a élaboré un arbre de décision basé sur des seuils d'intervention (niveau de service). Le calcul du déficit d'investissement et les plans d'investissements qui en découleront seront fonction de ces seuils. Or, tant le déficit d'investissement que les besoins devront être réévalués périodiquement (cinq ans), de façon à tenir compte des investissements réels de la période précédente.

La Direction générale présentera aux élus, pour décision, les niveaux de service recommandés par catégories d'actifs et les besoins en investissement qui en découleront. Plusieurs scénarios seront proposés, démontrant du même coup l'interaction entre les niveaux de service et les niveaux d'investissement. Cette discussion pourrait se tenir dans le contexte plus large d'une « stratégie de la rue » telle que privilégiée par la Direction des transports.

La Direction générale fera rapport aux élus des résultats des investissements par le moyen du rapport de suivi des investissements annuels que développera la DI. (Échéancier prévu : mars 2014)

3.4. Détermination des priorités

3.4.A. Contexte et constatations

Il est impératif de procéder judicieusement au choix des projets de voirie pour réaliser ceux qui permettront d'atteindre le niveau de service que les instances de la Ville se sont fixé. Un

tel exercice ne peut se faire de façon efficace sans d'abord obtenir un portrait global de l'état de l'ensemble du réseau et avoir classé les interventions selon un ordre de priorité en vue de leur réalisation à court, à moyen ou à long terme. Cette tâche serait ardue sans l'aide d'un logiciel spécialisé.

Le processus qu'avait mis en place la DGAV pour sélectionner les projets de 2010 et de 2011 nous a été décrit de la façon ci-après mentionnée. Au moment de notre vérification, une liste des tronçons les plus en mauvais état avait été constituée. Elle était composée de 300 tronçons pour lesquels l'IPC était de moins de 40 (tronçons dont l'état est mauvais et très mauvais). À partir de cette liste, des tronçons étaient choisis selon une répartition équitable entre les arrondissements basée, d'une part, sur le nombre de kilomètres du réseau artériel et, d'autre part, sur la proportion du réseau étant en mauvais état. Les tronçons étaient regroupés pour constituer des projets et pour composer une banque de projets désignée « carnet de projets ». Au moment de notre vérification, ce carnet de projets constituait, à notre avis, l'ensemble des priorités d'intervention établies par la DGAV pour le réseau artériel.

Au moment de choisir des projets pour sa programmation annuelle, la DGAV prenait donc en considération les projets prévus au carnet de projets pour déterminer ceux qui semblaient prioritaires pour le bon fonctionnement du réseau de voirie. Avant de faire la sélection des projets devant figurer à la programmation annuelle, les cotes d'IPC et les autres observations soulevées lors des auscultations (p. ex. le volume de circulation et la proportion de véhicules commerciaux) doivent être confirmées par des visites réalisées par des ressources de la DGAV (ingénieur et agent technique). Des analyses de laboratoire sont également demandées pour préciser la nature des travaux à réaliser (p. ex. la réhabilitation, la reconstruction).

Bien que cet exercice permette de cibler de nouveaux projets, la programmation annuelle doit cependant intégrer :

- les projets qui mettent en cause les normes de sécurité minimales;
- les projets dont la phase de réalisation des travaux est déjà amorcée (appel d'offres lancé, contrat déjà octroyé ou travaux en cours);
- les projets déjà programmés l'année précédente et qui avaient été reportés.

C'est à partir de toutes ces informations qu'une liste préliminaire de la programmation de l'année a été constituée (2010 et 2011). Par la suite, la DGAV prenait en considération les listes de projets sélectionnés par les autres unités d'affaires (p. ex. le Service de l'eau, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine [maintenant le Service de la mise en valeur du territoire]), ce qui venait modifier sa liste préliminaire de projets. Une nouvelle

liste de projets était produite et soumise aux unités d'affaires pour qu'elles puissent intégrer les projets retenus à leur planification et faire, s'il y a lieu, les dernières inspections et analyses requises. Selon les informations obtenues, la programmation annuelle était réalisée de six à neuf mois à l'avance. Une liste finale des projets à réaliser ne peut cependant être accessible qu'au moment où les enveloppes du PTI sont confirmées.

Selon les informations obtenues, un projet prioritaire doit être composé de tronçons dont la majorité de la superficie représente un IPC inférieur à 40. Au cours de notre vérification, nous avons voulu évaluer dans quelle mesure les projets retenus dans la programmation de 2010 et de 2011 correspondaient, d'une part, aux priorités d'intervention initialement établies par la DGAV et, d'autre part, comportaient des tronçons dont la cote d'IPC était inférieure à 40. Advenant que d'autres critères de sélection aient été retenus, nous avons voulu avoir l'évidence que ceux-ci avaient été documentés pour appuyer le choix des projets.

À partir d'un échantillon de 12 projets figurant dans les programmations de 2010 ou de 2011, nous avons relevé les IPC pour chacun des tronçons composant ces projets. Or, nos résultats montrent qu'un seul projet concernait une superficie dont l'IPC était majoritairement inférieur à 40. Pour les autres projets de l'échantillon, la proportion des tronçons dont l'IPC était en dessous de 40 se répartissait comme suit :

- Pour un projet, aucun dossier n'appuyait les IPC;
- Pour cinq projets, la proportion des tronçons ayant un IPC inférieur à 40 était de moins de 20 %;
- Pour cinq projets, la proportion des tronçons (en matière de superficie) ayant un IPC de moins de 40 variait entre 30 % et 50 % du projet.

Par conséquent, la presque totalité des projets examinés ne comportait pas une superficie majoritairement composée d'un IPC inférieur à 40. À première vue, 11 dossiers sur 12 ne représentaient pas des projets dont l'état était jugé critique (très mauvais et mauvais).

Comme d'autres critères ont été considérés, nous avons cherché l'évidence d'une documentation. Nous avons donc retracé l'existence d'un dossier physique pour chacun des 12 projets examinés. Selon les informations obtenues, la constitution de tels dossiers physiques pour les projets inscrits à la programmation a débuté en 2010.

L'examen de ces dossiers physiques nous a d'abord permis de recenser l'IPC des tronçons composant les projets et de trouver des rapports de laboratoire pour appuyer la nature des travaux à réaliser ainsi que de la correspondance avec les intervenants des projets. Nous n'avons cependant pas retracé de documentation justifiant les autres critères en vertu

desquels ces projets avaient été retenus (p. ex. les résultats des visites sur le terrain, les tests portant sur le volume de circulation et la détermination de la catégorie de véhicules). Par conséquent, pour 11 des 12 tests, nous n'avons pas eu l'évidence que les tronçons sélectionnés aux fins de nos travaux respectaient les critères retenus.

Par ailleurs, comme certaines communications entre des intervenants et des responsables de projets (ingénieurs) se faisaient de façon électronique, nous avons constaté que ces informations n'étaient plus accessibles lorsque les ressources avaient quitté la DGAV. Au moment de nos travaux de vérification, aucune procédure n'avait été émise afin de préciser les informations devant être archivées (dossiers physiques et fichiers électroniques). À notre avis, une telle procédure permettrait d'uniformiser les façons de faire et de démontrer l'évidence des choix effectués.

Au moment de nos travaux de vérification, le PII était en cours d'élaboration et n'avait pas été utilisé aux fins de la planification de 2010 et de 2011. Un PII spécifique avait été présenté à chacun des arrondissements au cours de 2012. Selon les informations obtenues, le PII global devrait être présenté aux instances au cours de 2013 et, par conséquent, être utilisé en 2014 par les responsables de la planification.

Considérant l'intégration de la voirie (réseaux artériel et local) au PII, les nouvelles fonctionnalités qui y sont prévues sensibiliseront chacune des unités administratives à gérer son réseau (voirie artérielle, voirie locale, aqueduc et égout) en tenant compte des priorités des autres réseaux.

L'examen du PII révèle tout d'abord la catégorisation des chaussées et des trottoirs selon leur fonctionnalité (voirie artérielle ou locale). Les critères seuils à partir desquels sont identifiés les tronçons ont été revus. Nous trouvons notamment au PII des tableaux énumérant la liste des tronçons critiques dans « un, deux ou trois » réseaux. Trois tableaux ont été produits, soit un par réseau (aqueduc, égout et voirie) et un tableau intégré des trois réseaux. Ce sont les données de ce dernier tableau qui seront utilisées pour faire le choix des projets devant être analysés dans le but d'établir la programmation annuelle de 2014. Les informations présentées sont :

- la désignation du tronçon (localisation) et sa longueur;
- l'état des actifs (eau, égout et voirie). Contrairement au premier PI, une cote d'état global n'a pas été fournie, l'état étant plutôt qualifié, s'il y a lieu, comme étant « critique »;
- le type de travaux à exécuter (réhabilitation ou reconstruction) pour ce tronçon et pour chacun de ces actifs ainsi que leur coût.

Le PII, composé d'une liste de tronçons « critiques », devient en quelque sorte une liste à partir de laquelle devra être élaboré le carnet de projets. Pour la DGAV, le PII s'apparente à ce qu'était la liste des tronçons ayant un IPC inférieur à 40, produite à partir du CRCAC. Par la suite, le processus de planification demeure le même. La seule différence est que, dès le départ, la programmation annuelle (des projets lancés en 2014 et pour les années ultérieures) sera réalisée en tenant compte des priorités du Service de l'eau. Selon les deux façons de faire, l'utilisation du PII exigera quand même, de la part des ressources de la DGAV, de procéder à l'analyse des tronçons pour juger de la pertinence des projets. Précisons que la nature et le coût des travaux à réaliser qui se retrouvent au PII servent à établir une estimation des investissements requis au cours des prochaines années. Avant d'inscrire un projet sur un carnet de projets, une analyse d'avant-projet doit être réalisée pour confirmer ou compléter les données d'état et fonctionnelles, et pour préciser la nature des travaux à réaliser.

En conclusion, considérant que tous les projets figurant au carnet de projets ne font pas l'objet d'une analyse pour juger de leur priorité, nous croyons que la DGAV n'est pas en mesure de démontrer que les projets retenus dans sa programmation annuelle sont ceux qui sont les plus prioritaires en ce qui concerne le réseau de voirie artérielle.

De plus, au cours de notre vérification, étant donné que des projets sélectionnés par d'autres unités d'affaires venaient compromettre la mise en œuvre du carnet de projets, nous n'avons pas eu l'assurance que les chaussées et les trottoirs en mauvais état ou en très mauvais état qui y figurent feront l'objet de travaux à court terme ou dans un délai restreint. Avec le PII, nous n'aurons pas plus ce degré d'assurance.

Compte tenu du nombre important de projets potentiels figurant au carnet de projets, nous croyons qu'il est essentiel que ceux-ci soient classés selon un ordre de priorité sur un horizon de quelques années. Pour ce faire, ce classement devra s'appuyer sur des critères objectifs, dont celui du rapport coûts-avantages du projet en tenant compte du moment opportun pour réaliser les travaux. À titre d'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;
- Les conséquences de l'accélération ou du report d'une intervention sur les estimations de coûts qui s'y rapportent ne sont pas évaluées.

Cette information de nature financière serait utile aux responsables de la planification pour mieux évaluer quel est le moment propice pour procéder à la réalisation des interventions.

Par ailleurs, le classement des projets selon un ordre de priorité pourrait également prendre en considération la notion de coûts socio-économiques, soit les coûts absorbés par les citoyens. En effet, à la suite de la densification du territoire et de l'augmentation des travaux de tout genre visant à combler les déficits d'investissement des infrastructures, de nombreux problèmes de congestion sont apparus sur les réseaux de voirie. L'effet négatif de ces facteurs a été largement médiatisé. À ce sujet, une réflexion pourrait être entreprise par le SITE pour évaluer la pertinence d'intégrer cet aspect dans les critères de sélection.

Finalement, la fiabilité d'un classement des projets permettrait de constituer un plan de réalisation orientant la planification annuelle des projets. Évidemment, ce plan de réalisation devrait faire l'objet d'un suivi pour s'assurer de son respect. Advenant que des travaux ne figurant pas à ce plan de réalisation doivent être réalisés, des justifications devraient alors être fournies.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des infrastructures d'émettre des directives concernant la constitution des dossiers (physiques et informatiques) des projets retenus dans le carnet de projets ou dans le plan d'intervention intégré pour les réseaux d'aqueduc, d'égout et de voirie afin d'être en mesure de démontrer les priorités liées à la prise de décisions.

Réponse de l'unité d'affaires :

Une première directive sur la méthode de conservation des courriels dans les dossiers informatiques a été émise en mars 2009. Cette méthode fait appel au logiciel Adobe Acrobat Professionnel qui a été installé sur tous les postes de travail de la DGAV.

Une nouvelle directive sera émise concernant la constitution des dossiers physiques et informatiques précisant la nature des informations que l'on doit retrouver au dossier pour chaque projet du carnet de projets ou du PII.

*L'application de cette directive pourrait prendre la forme d'une fiche de projet.
(Échéancier prévu : juillet 2013)*

3.4.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des infrastructures d'intégrer, dans un plan de réalisation établi sur un horizon de temps défini, les interventions à réaliser à la suite de l'analyse des priorités issues du carnet de projets ou du plan d'intervention intégré pour les réseaux d'aqueduc, d'égout et de voirie afin d'être en mesure d'orienter le choix des projets.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les projets retenus dans la programmation annuelle de la DGAV constituent les projets les plus prioritaires, en considération de l'ensemble des actifs que l'on retrouve dans l'emprise publique, et non en fonction de l'état de la chaussée uniquement. L'inscription d'un projet à la programmation annuelle dépend également de la capacité de chaque gestionnaire d'actifs ou de programmes à soumettre, dans les délais prescrits, ses besoins et ses concepts pour intégration dans l'avant-projet.

La DI mettra en place une programmation sur cinq ans des besoins recensés au PII et au carnet de projets, à défaut de quoi des interventions palliatives seront envisagées. Cette programmation sera réalisée en marge de la démarche de planification intégrée des projets entreprise par la Direction des transports. (Échéancier prévu : octobre 2013)

3.4.D. Recommandation

Nous recommandons à la Division de la gestion des actifs de voirie de documenter, à l'étape de la planification, le choix des projets retenus afin d'être en mesure de justifier les décisions prises.

Réponse de l'unité d'affaires :

Une nouvelle directive sera émise concernant la constitution des dossiers physiques et informatiques, insistant fortement sur l'importance de préserver la trace de toute décision ayant une influence sur le choix, la priorité et l'horizon de réalisation de chacun des projets. (Échéancier prévu : juillet 2013)

3.5. Allocation et utilisation des ressources

3.5.A. Contexte et constatations

Au moment de nos travaux de vérification, la DGAV établissait ses priorités et les soumettait ensuite au moment de sa demande de budget en immobilisations. L'enveloppe budgétaire accordée permettait de tracer la ligne pour circonscrire les projets composant la programmation de l'année à venir.

Nous avons évalué dans quelle mesure les projets prévus avaient été réalisés. Tout d'abord, nous avons voulu connaître le détail des projets que la DGAV prévoyait réaliser avec le budget accordé. Dans le cas de l'année 2010, une somme de 15,4 M\$, soit près de 80 % de l'enveloppe budgétaire (19,5 M\$), concernait des soldes de projets reportés des années antérieures à 2009 (voir les tableaux 5 et 6). La différence de l'enveloppe, soit 4,1 M\$ (19,5 M\$ - 15,4 M\$), était disponible pour lancer de nouveaux projets, ce qui est

nettement insuffisant pour atteindre le maintien des actifs de voirie. Il faut dire que l'année 2010 a été caractérisée par le gel de l'ensemble des budgets consacrés à des travaux de construction, dont ceux de réfection routière.

Dans le cas de 2011, l'enveloppe budgétaire accordée (39,8 M\$) devait également tenir compte de la somme des projets reportés de l'année 2010. Celle-ci était de 8,4 M\$, soit une proportion de 21 % de l'enveloppe accordée, ce qui laissait une marge de manœuvre un peu plus importante pour entreprendre de nouveaux projets (31,4 M\$).

Selon le suivi budgétaire consulté, pour les années 2010 et 2011, une proportion de 58 % et de 31 %, respectivement, a été dépensée sur l'enveloppe totale disponible. Les budgets accordés et les dépenses réalisées au cours des années 2010 et 2011 sont présentés dans le tableau 5. Ainsi, sur deux ans, une moyenne de seulement 40 % des montants budgétisés a été utilisée. Au cours de notre vérification, le gestionnaire responsable de la DGAV nous a confirmé que l'enveloppe autorisée n'a pu être utilisée en totalité.

Tableau 5 – Budgets accordés et montants dépensés
Programme de réfection des artères (PTI)
(en millions de dollars)

2010			2011		
Budget accordé	Montant dépensé	Montant non dépensé	Budget accordé	Montant dépensé	Montant non dépensé
19,5	11,3	8,2	39,8	12,4	27,4
100 %	58 %	42 %	100 %	31 %	69 %

Tableau 6 – Montants reportés
Projets de réfection des artères
(en millions de dollars)

	2009 à 2010	2010 à 2011	2011 à 2012
Ville centre	14,6	6,0	13,2
Agglomération	0,8	2,4	0,7
Total	15,4	8,4	13,9

Nos travaux nous ont permis de recenser, notamment, plusieurs projets importants concernant des chaussées et des trottoirs du réseau de voirie artérielle, dont la réalisation qui était prévue en 2011 a été reportée en 2012. Selon un tableau produit en juillet 2011 par la DGAV, la portion des projets reportés s'élevait à 13,9 M\$.

De façon générale, les conséquences du report de telles interventions sont importantes. En voici quelques-unes :

- La nécessité, dans certains cas, de faire un suivi des chantiers qui demeurent en cours plus longtemps afin d'assurer la sécurité des usagers jusqu'à ce que la situation soit corrigée, ce qui engendre des coûts additionnels;
- La détérioration de l'état des chaussées et des trottoirs en général, ce qui risque d'entraîner des interventions plus coûteuses à l'avenir;
- La nécessité que plus d'activités d'entretien doivent être réalisées par les arrondissements.

Par ailleurs, nous avons rapproché, à l'aide des tableaux 7 et 8, les dépenses réellement encourues en 2010 et en 2011 avec les scénarios d'investissements présentés par la Direction des transports en septembre 2010 aux commissions permanentes sur les finances et l'administration, dans le cadre de travaux sur le développement d'un plan d'investissement sur 10 ans. Ces scénarios visaient notamment à maintenir l'état des chaussées et des trottoirs au niveau de 2010 (326 M\$) ou encore à réaliser les interventions minimales requises (197 M\$). Nous constatons évidemment pour ces deux années la présence d'un déficit d'investissement. Aux fins de cette comparaison, nous avons posé l'hypothèse que 31 % des cibles concernaient le réseau de voirie artérielle (selon la proportion de la valeur de remplacement).

**Tableau 7 – Déficit d'investissement selon le niveau d'investissement projeté
Maintien de la proportion des chaussées et des trottoirs en bon état
(en millions de dollars)**

Selon le scénario de 2010				
Année	Investissement requis	Budget accordé	Montant dépensé	Déficit d'investissement
2010	101,1 ^a	19,5	11,3	89,8
2011	101,1	39,8	12,4	88,7
Total				178,5

^a Proportion de 31 % des 326 M\$ prévus en investissements, selon la présentation de septembre 2010 aux commissions permanentes sur les finances et l'administration.

**Tableau 8 – Déficit d'investissement selon le niveau d'investissement projeté
Interventions minimales requises
(en millions de dollars)**

Selon le scénario de 2010				
Année	Investissement requis	Budget accordé	Montant dépensé	Déficit d'investissement
2010	61,1 ^a	19,5	11,3	49,8
2011	61,1	39,8	12,4	48,7
Total				98,5

^a Proportion de 31 % des 197 M\$ prévus en investissements, selon la présentation de septembre 2010 aux commissions permanentes sur les finances et l'administration.

Selon les deux scénarios retenus, le déficit d'investissement représente entre 98,5 M\$ et 178,5 M\$ uniquement pour les années 2010 et 2011. Ce montant serait plus important si on considérait les budgets accordés pour les années antérieures à 2010, qui étaient également inférieurs aux investissements requis selon les scénarios d'investissements. Aussi, comme il s'agit de scénarios établis en 2010, il est probable que les estimations devront être revues pour en établir de nouvelles qui seraient plus actuelles, ce qui pourrait avoir une incidence sur le montant du déficit d'investissement.

Les conséquences d'un sous-investissement seront bien lourdes au cours des années à venir si la situation n'est pas redressée, car la proportion des chaussées et des trottoirs en mauvais état s'accroîtra et le nombre d'interventions d'urgence sur le réseau augmentera également. De plus, au fil des ans, les travaux requis seront plus importants, non seulement en raison de leur nature, mais également en matière de coûts. En effet, des interventions de reconstruction sont plus coûteuses que des interventions de réhabilitation. C'est sans compter que cette situation risque d'entraîner des effets perturbateurs importants pour la population.

Par ailleurs, au cours de notre vérification, nous avons voulu obtenir l'évidence d'un suivi documenté de la réalisation des projets pour connaître le degré d'avancement des projets et évaluer, au moment opportun, la proportion des projets reportés. Nous aurions également voulu retracer l'explication des reports de la mise en œuvre des projets inscrits à la programmation et obtenir la nature des actions entreprises pour améliorer la situation. Au moment de notre vérification, des rencontres périodiques rassemblant la DGAV, qui relevait alors de la Direction des transports, et la Direction des travaux publics (maintenant la DI) étaient tenues sur l'avancement des travaux confiés. Cependant, l'exercice n'était pas réalisé pour permettre d'évaluer de façon structurée les coûts et les conséquences des reports de projets.

Ce constat nous a amenés à examiner l'information soumise par la DGAV dans le cadre du processus d'approbation de son PTI. Or, ces documents ne font aucune mention des montants des travaux reportés des années antérieures. Selon nous, une telle situation laisse croire aux élus qu'un volume plus important de travaux est réalisé, alors que seulement une portion des enveloppes budgétaires est réellement utilisée (moyenne de 40 % pour 2010 et 2011).

À notre avis, l'évaluation des coûts engendrés par les reports de projets constitue une information de gestion importante pour appuyer une reddition de comptes sur la réalisation des projets. Elle aurait permis de renseigner périodiquement la Direction générale ainsi que les élus sur les conséquences de ces reports et ainsi favoriser une prise de décisions éclairée. De plus, la reddition de comptes devrait démontrer l'ampleur du déficit d'investissement compte tenu du niveau de service retenu par les instances. Des scénarios pour récupérer ce déficit d'investissement devraient être proposés pour freiner la détérioration du réseau de voirie artérielle.

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des infrastructures de documenter le suivi de l'état d'avancement des projets d'investissement planifiés au regard des travaux effectués et de justifier les raisons des reports afin de trouver des solutions aux irritants qui ralentissent la réalisation des projets.

Réponse de l'unité d'affaires :

La DI procédera à une refonte de son principal outil de suivi des projets : le tableau de bord. Celui-ci sera modifié pour y inclure l'étape de planification (avant-projet), donnant ainsi une vue complète de toutes les étapes d'un projet.

*La DI émettra une directive quant à la fréquence d'actualisation des échéanciers de réalisation et à la documentation des événements ayant entraîné des reports.
(Échéancier prévu : mars 2014)*

3.5.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des infrastructures de rendre compte périodiquement à la Direction générale et aux instances de l'état de la situation entourant la gestion des actifs du réseau de voirie artérielle. Cette reddition de comptes devrait notamment :

- porter sur le degré de réalisation des projets initialement prévus, en y intégrant les coûts encourus;
- faire état de l'ampleur des interventions jugées prioritaires qui seront reportées et des raisons de leur report;
- démontrer les conséquences et les coûts futurs engendrés par ces reports de projets;
- démontrer l'évolution de l'état du réseau de voirie artérielle à la suite des auscultations et des interventions réalisées;
- démontrer clairement, s'il y a lieu, la progression du déficit d'investissement compte tenu du niveau de service approuvé par les instances pour le réseau de voirie artérielle;
- proposer des scénarios visant à récupérer, s'il y a lieu, ce déficit d'investissement;

afin de permettre une prise de décisions éclairée au regard des résultats attendus.

Réponse de l'unité d'affaires :

Avant 2012, la DGAV rendait compte aux élus de l'avancement des programmes, présentait la programmation de l'année à venir et sollicitait l'autorisation de procéder aux lancements d'appels d'offres. La dernière rencontre à cet effet s'est tenue le 14 décembre 2011 pour les investissements de 2012. Depuis 2012, il n'est plus nécessaire de faire autoriser le lancement des appels d'offres d'un programme inscrit au PTI, ce qui a fait en sorte que ces présentations ont cessé.

La DI préparera un rapport de suivi des investissements annuels qu'elle soumettra à la Direction générale, laquelle évaluera la pertinence de le soumettre aux élus (comité exécutif, comité corporatif des programmes, commissions municipales sur les finances, etc.). Ce rapport serait soumis au mois de mars de chaque année, en prévision de l'adoption du PTI de l'année à venir. (Échéancier prévu : mars 2014)

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Processus d'octroi et de gestion des contrats

(Société du parc Jean-Drapeau)

5.7



Table des matières

1. Introduction	285
2. Portée de la mission	286
3. Constatations et recommandations	286
3.1. Planification des projets	287
3.2. Conception et approbation des documents d'appel d'offres	305
3.3. Conformité du processus d'adjudication de contrats	308
3.4. Approbation de l'adjudication des contrats et autres informations liées à la prise de décisions.....	316
3.5. Reddition de comptes	334
4. Annexes	338
4.1. Échantillon des contrats examinés.....	338
4.2. Sommaire des contrats examinés ayant bénéficié de crédits additionnels.....	339
4.3. Écart entre le montant des contrats adjugés et les estimations des coûts présentées au sommaire décisionnel et aux procès-verbaux de la Société du parc Jean-Drapeau	340

Liste des sigles

DSTI	Direction des stratégies et transactions immobilières	PTI	programme triennal d'immobilisations
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>	SÉAO	système électronique d'appel d'offres
PFT	programme fonctionnel et technique	SPJD	Société du parc Jean-Drapeau

5.7. Processus d'octroi et de gestion des contrats (Société du parc Jean-Drapeau)

1. Introduction

La Société du parc Jean-Drapeau (la SPJD) est un organisme paramunicipal constitué par lettres patentes en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte). Elle a pour mission de gérer, d'administrer, d'exploiter, de développer, d'entretenir et d'animer le site du parc Jean-Drapeau, lequel regroupe les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame.

Les membres de son conseil d'administration sont nommés par le comité exécutif de la Ville de Montréal (la Ville) et ses budgets (fonctionnement et programme triennal d'immobilisations [PTI]) sont approuvés par le conseil d'agglomération de la Ville du fait que le parc Jean-Drapeau s'inscrit au chapitre des équipements et des infrastructures d'intérêt collectif. Sur le plan territorial, les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame font partie du territoire sous la responsabilité de l'arrondissement de Ville-Marie, et ce, en vertu de l'annexe B de la Charte.

La Ville met à la disposition de la SPJD les bâtiments, les installations, les aménagements, les infrastructures, les œuvres d'art public et les équipements se trouvant sur le site. Tous ces actifs sont comptabilisés aux livres de la Ville. C'est donc en vertu d'un protocole d'entente, conclu en 1996 avec la Ville, que la SPJD s'est vu conférer les responsabilités visant à assurer :

- la conservation, la protection et la mise en valeur des espaces verts et bleus;
- la gestion du site en matière d'accueil du public, de sécurité et de signalisation;
- la circulation, l'accès aux îles et le stationnement;
- l'identité visuelle et l'image du parc Jean-Drapeau;
- l'animation auprès du grand public;
- la gestion et la préservation des bâtiments, des équipements et des œuvres sur le site;
- les relations avec les partenaires du parc.

Dans l'exercice des responsabilités qui lui sont conférées, la SPJD peut accorder des contrats pour la construction, la rénovation, le réaménagement et l'entretien de tout bâtiment, installation, aménagement ou équipement dont elle a la charge. À cet effet, précisons qu'en vertu de l'article 231.1, chapitre V, de la Charte, la SPJD est assujettie aux règles de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en matière d'adjudication de contrats.

Sur le plan budgétaire, le protocole d'entente conclu entre la SPJD et la Ville prévoit que cette dernière doit assurer, dans le cadre de son PTI, le financement des travaux de protection et de développement du parc Jean-Drapeau. Ainsi, pour les années 2011 et 2012, la SPJD s'est vu confier la gestion d'un budget (modifié) au PTI de 14,5 M\$ et de 12,4 M\$ respectivement. Quant au budget de fonctionnement, la SPJD disposait pour ces mêmes années d'un montant de 16,5 M\$ et de 15,2 M\$, incluant une contribution de la Ville de 10,7 M\$ et de 8,7 M\$ respectivement.

2. Portée de la mission

La vérification effectuée avait pour objectif de s'assurer que l'octroi et la gestion des contrats au sein de la SPJD s'effectuent dans le cadre d'un processus rigoureux et conforme aux lois, aux règlements et aux politiques internes en vigueur.

Plus particulièrement, nous avons examiné les aspects entourant la planification des projets, la conception et l'approbation des documents d'appel d'offres, la conformité du processus d'adjudication de contrats, le respect des règles de délégation de pouvoirs pour l'approbation des contrats, le partage des rôles et des responsabilités ainsi que les mécanismes de reddition de comptes instaurés concernant le suivi de l'avancement des travaux inhérents aux contrats octroyés.

Nos travaux de vérification ont porté sur un échantillon de 10 contrats de plus de 100 000 \$ octroyés à la suite d'un lancement d'appel d'offres public au cours des années 2010 et 2011 ainsi que des quatre premiers mois de l'année 2012 (voir l'annexe 4.1). Ces contrats concernaient la fourniture de matériaux, l'exécution de travaux ou l'acquisition de services professionnels. Nos travaux de vérification sur place ont principalement été réalisés au cours des mois de mai et de juin 2012, mais nous avons également tenu compte des informations qui nous ont été transmises et communiquées jusqu'au 26 octobre 2012.

3. Constatations et recommandations

La SPJD peut accorder divers contrats dans l'exercice des responsabilités qui lui sont conférées. À titre informatif, mentionnons que le plus récent rapport annuel d'activités produit par la SPJD révèle qu'elle a procédé, au cours de l'année 2011, au lancement de près de 80 appels d'offres publics ou sur invitation.

Dans l'objectif de pouvoir évaluer la conformité du processus d'octroi et de gestion des contrats au sein de la SPJD, compte tenu notamment de l'entrée en vigueur de nouvelles obligations législatives en cette matière (p. ex. l'adoption d'une politique de gestion contractuelle en décembre 2010, le renforcement des règles de publication des contrats dans le système électronique d'appel d'offres [SÉAO] à compter d'avril 2011), nous avons constitué notre échantillon de contrats parmi ceux octroyés au cours des années 2010, 2011 et 2012. D'autres critères ont également guidé notre sélection, notamment :

- le type de contrat et l'importance pécuniaire de celui-ci. Il devait s'agir d'un contrat relatif à l'exécution de travaux ou de services professionnels (ou d'une combinaison des deux) d'une valeur supérieure à 100 000 \$;
- l'importance pécuniaire du projet auquel était associé le contrat octroyé.

Compte tenu de ces critères, la répartition des 10 contrats de notre échantillon a été constituée comme suit : deux contrats octroyés en 2010, sept en 2011 et un au cours des quatre premiers mois de l'année 2012. Précisons également que cinq des contrats sélectionnés ont trait au projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, dont les travaux amorcés en 2010 devaient encore se poursuivre au moment de la réalisation de notre vérification. Ce projet majeur a retenu notre attention du fait qu'à lui seul, il exigeait des investissements considérables et qu'à ce jour, il aura nécessité l'octroi de plusieurs contrats importants. Quant aux cinq autres contrats composant notre échantillon, ils ont été octroyés en vue de la mise en œuvre de projets spécifiques différents les uns des autres (voir l'annexe 4.1).

Ces précisions étant apportées, les sections suivantes du présent rapport de vérification feront état de nos observations au regard de chacun des principaux aspects à considérer, en vue, entre autres, de s'assurer que le processus d'octroi et de gestion des contrats respecte les directives établies (p. ex. le niveau d'autorisation requise), mais aussi qu'il s'effectue conformément aux lois et aux règlements en vigueur et qu'il favorise le respect des saines pratiques de gestion.

3.1. Planification des projets

La planification d'un projet préalablement au lancement d'un appel d'offres en vue de l'octroi d'un contrat constitue une étape fondamentale à franchir afin d'en définir l'envergure et la portée et d'en favoriser le bon déroulement ainsi que la réussite.

Cette planification, laquelle devrait être adéquatement documentée en guise de référence, est une étape durant laquelle des solutions sont apportées et analysées afin de répondre

aux besoins exprimés. À cette étape, les objectifs et les résultats attendus eu égard aux besoins exprimés devraient être clairement définis en tenant compte, notamment, de l'enveloppe budgétaire disponible, de l'échéancier visé, des risques inhérents au projet à mettre en œuvre et de la nécessité, s'il y a lieu, de commander au préalable certaines études préparatoires (p. ex. des études de faisabilité, des études de caractérisation) ou d'obtenir les permis requis. Bien entendu, cette étape devrait également prendre en considération l'obtention des diverses approbations requises avant la mise en œuvre du projet.

À ce chapitre, étant donné que 5 des 10 contrats examinés concernent le projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, nous avons jugé approprié d'en faire un volet distinct des autres projets examinés, afin qu'il soit possible d'en exposer plus clairement les faits.

3.1.1. Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain

3.1.1.A. Contexte et constatations

Afin de situer le projet dans son contexte, nous commencerons par présenter l'historique des **principaux événements** entourant la mise en œuvre de celui-ci.

Ainsi :

- Dès 2007, l'ancien locataire exploitant dans cet édifice le restaurant Hélène-de-Champlain annonce à la SPJD qu'il ne renouvellera pas son bail. Le bâtiment, construit dans les années 30 sur le site patrimonial de l'île Sainte-Hélène, nécessite des rénovations majeures.
- En décembre 2009, la SPJD lance un appel de propositions afin de trouver un nouvel exploitant pour l'édifice du Hélène-de-Champlain. Elle cherche à recevoir des projets aux fins de procéder à la réfection de la bâtisse ainsi que de donner une nouvelle orientation au bâtiment et au site.
- En janvier 2010, le restaurant Hélène-de-Champlain ferme définitivement ses portes.
- À la fin mars 2010, l'appel de propositions lancé prend fin. La SPJD a reçu trois propositions, lesquelles ont été analysées par un comité d'évaluation composé d'un administrateur, de trois membres de la direction et d'un employé de la SPJD. Nous avons examiné le processus d'évaluation, et il nous apparaît s'être déroulé équitablement en fonction de critères préalablement établis et d'une pondération attribuée à chacun de ceux-ci.

- En avril 2010, le conseil d'administration de la SPJD approuve la recommandation du comité d'évaluation de retenir la proposition visant à faire du bâtiment du Hélène-de-Champlain un complexe de restauration haut de gamme en vue d'une accréditation « Grand Chef Relais & Châteaux ». La proposition du promoteur retenu prévoit que le bâtiment abritera un restaurant, un bar, un bistro, un cellier, des salles de location, une école de cuisine ainsi que le siège et la bibliothèque de la Fondation Relais & Châteaux. Pour ce faire, le projet proposé comporte un agrandissement du bâtiment actuel en plus des travaux de rénovation, de modification et de mise aux normes.
- Entre juin et octobre 2010, les démarches sont entreprises afin de soumettre le projet aux fins d'obtention des diverses approbations requises pour en assurer la conformité aux règlements municipaux et aux règles relatives à la préservation du patrimoine, soit le dépôt de la demande de projet particulier auprès de l'arrondissement de Ville-Marie, la présentation au comité consultatif d'urbanisme, la demande de permis, etc.
- Le 12 octobre 2010, le conseil d'administration de la SPJD approuve les principaux paramètres de l'entente avec le promoteur et autorise la direction à conclure une entente conforme en substance à ceux-ci. Du coup, il autorise également le président et le vice-président de son conseil à signer un bail avec le promoteur ainsi que les documents de financement prévus à l'entente dont les paramètres sont présentés ci-après. Ces principaux paramètres, que nous avons pu retracer à la lecture d'un mémoire interne présenté aux membres du conseil d'administration de la SPJD au cours de la séance de travail du 12 octobre 2010, sont essentiellement les suivants :
 - Obligations de la SPJD :
 - Agir à titre de maître d'œuvre des travaux de mise aux normes et d'agrandissement,
 - Financer les travaux d'agrandissement jusqu'à concurrence de 1 M\$ en contrepartie d'un loyer additionnel équivalant au remboursement du capital et des intérêts,
 - Prendre en charge les coûts des travaux majeurs – bâtiment de base (*Base building*),
 - Livrer les lieux loués au locataire le 1^{er} juin 2011;
 - Obligations du promoteur retenu (locataire) :
 - Assurer le maintien dans leurs fonctions des trois partenaires au projet soumis pour trois ans,
 - Prendre en charge les coûts des travaux d'agrandissement et d'aménagement requis par le locataire,
 - Donner en garantie les équipements de cuisine et l'inventaire de la cave à vin,

- Payer le loyer :
 - Paiement d'un loyer à pourcentage progressif de l'an 1 à l'an 5, correspondant à 4,5 % des ventes brutes jusqu'à 10 M\$ et à 5,5 % au-delà de 10 M\$ de ventes brutes,
 - Loyer minimum garanti applicable,
- Rembourser le financement de 1 M\$ consenti par la SPJD pour les travaux d'agrandissement : paiement du capital et des intérêts sur 20 ans (taux SPJD, plus surprime de 2 %),
- Obtenir obligatoirement une autorisation préalable de la SPJD pour tous travaux.
- Le 28 octobre 2010, le conseil d'administration de la SPJD approuve l'adjudication d'un contrat pour la réalisation des travaux d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain au montant de 506 200 \$ excluant les taxes (571 373 \$, taxes incluses).
- Le 24 novembre 2010, le comité exécutif de la Ville prend connaissance des paramètres de l'entente (les mêmes que ceux présentés précédemment) et autorise la SPJD à signer un bail à long terme de 35 ans avec le promoteur retenu (résolution CE10 1842). Le sommaire décisionnel soumis par la SPJD aux fins d'approbation fait alors état de coûts estimés pour les travaux de 7,3 M\$, dont 5,3 M\$ seront financés par la Ville et 2 M\$ par le futur exploitant pour l'agrandissement et certains aménagements prévus.
- Le 29 novembre 2010, le permis de transformation demandé par la SPJD relativement aux travaux d'agrandissement prévus est délivré par l'arrondissement de Ville-Marie.
- Le 15 décembre 2010, le bail est signé devant le notaire ayant participé à la rédaction du document. Ce notaire relève du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville. À la lecture du bail, nous constatons qu'une obligation supplémentaire, non initialement reflétée aux documents présentés aux fins d'approbation par les instances, a été ajoutée à celles du locataire. Ainsi, le bail stipule (clause 5.2.2) que le locataire prend en charge tous les frais d'honoraires professionnels, tels que, sans limitation, les architectes et les ingénieurs liés aux travaux prévus au bail, à l'exception des frais de supervision de ces travaux, lesquels sont à la charge de la SPJD.
- En février 2011, la SPJD réalise être aux prises avec divers problèmes, notamment en ce qui a trait aux modifications apportées aux plans et devis, rendant ainsi le contrôle de l'évolution des coûts et du respect des échéanciers plus ardu à gérer. Un appel d'offres est donc lancé afin de retenir les services professionnels d'une firme chargée d'assurer le soutien à la gestion – gérance de construction, pour le projet d'agrandissement et de restauration de l'édifice du Hélène-de-Champlain. Le contrat est finalement approuvé par le conseil d'administration de la SPJD le 27 avril 2011, au montant de 231 120 \$ excluant les taxes (263 303 \$, taxes incluses).

- Le 9 juin 2011, le conseil d'administration de la SPJD approuve l'octroi du contrat pour la réalisation des travaux de démolition intérieure de l'édifice du Hélène-de-Champlain au montant de 439 978 \$ incluant les taxes.
- Peu après son embauche, la firme chargée d'assurer la gérance de construction procède à la réévaluation du projet et revoit l'estimation détaillée des coûts de celui-ci. Cette estimation passe alors de 7,3 M\$ à 16,4 M\$ (variation de 9,1 M\$), dont 12,4 M\$ devront être assumés par la Ville et 4 M\$ par le futur exploitant. Selon les informations obtenues de la SPJD, une partie de cette hausse (environ 2,6 M\$) serait attribuable aux travaux imprévus liés à la découverte d'une présence plus importante que prévu d'amiante au cours des travaux de démolition intérieure de l'édifice.
- En juillet 2011, des pourparlers s'engagent entre la SPJD et le promoteur en vue d'amender le bail pour y préciser, entre autres, tant les coûts prévus pour les travaux que la répartition de ceux-ci entre la SPJD et le promoteur. De plus, comme le chantier accuse plusieurs retards dans l'exécution des travaux, la date de livraison des lieux loués est reportée au 1^{er} mars 2012.
- Le 9 novembre 2011, le comité exécutif de la Ville (résolution CE11 1799) entérine la décision de la SPJD de modifier le bail relatif à l'édifice du Hélène-de-Champlain et approuve le financement supplémentaire requis pour réaliser le projet par le remaniement du PTI de la SPJD d'une somme supplémentaire de 5 M\$ pour 2011. Ce projet de bail modifié, lequel ne sera jamais conclu, prévoyait que la SPJD financerait le promoteur à la hauteur de 2 M\$ au lieu de 1 M\$, tel qu'il avait été initialement prévu.
- Au cours du mois de novembre 2011, la documentation au dossier nous permet d'observer une mésentente entre la SPJD et le promoteur relativement à l'obligation contractuelle (bail) qu'a ce dernier d'assurer le maintien dans leurs fonctions, pendant trois ans, des trois partenaires au projet soumis.
- Finalement, le 18 janvier 2012, bien que les travaux de rénovation et d'agrandissement de la bâtisse ne soient pas encore terminés, le conseil d'administration de la SPJD décide de mettre fin au contrat (bail) liant la SPJD et le promoteur. Les motifs réels ayant mené à la résiliation du bail nous sont inconnus puisqu'ils sont sous le sceau d'une entente de confidentialité signée entre les parties. Selon les renseignements obtenus, il appert que les diverses difficultés éprouvées au cours des différentes phases des travaux de rénovation du Hélène-de-Champlain ont modifié les conditions de réalisation du projet, rendant ainsi difficile la poursuite de celui-ci sur la base du contrat (bail) intervenu. Conséquemment, en dédommagement des frais encourus par le promoteur et par certains fournisseurs impayés, la SPJD a été contrainte de verser une indemnisation de près de 2 M\$.

C'est donc sur la base de ces événements et de l'examen des cinq contrats sélectionnés pour ce projet que nous avons voulu évaluer l'adéquation des mesures prises à l'étape de

la planification de ce projet. Notre examen nous a permis d'observer certaines lacunes pouvant, du moins en partie, expliquer le fait que le projet a connu des ratés.

D'entrée de jeu, nous constatons, à la lumière des renseignements recueillis auprès du gestionnaire et de l'employé responsables du projet au sein de la SPJD, qu'aucun programme fonctionnel et technique (PFT) n'a été élaboré préalablement au démarrage de ce projet majeur. Or, à l'étape de la planification d'un projet, la documentation d'un PFT représentait une étape fondamentale à franchir du fait qu'elle aurait permis aux parties prenantes, soit la SPJD et le promoteur, de s'entendre au préalable quant :

- à la détermination et à la définition exhaustive des besoins et des exigences sur le plan de l'organisation fonctionnelle, opérationnelle et physique des lieux compte tenu, entre autres, des usages prévus, des normes de construction à respecter ou encore des critères de qualité pouvant être attribuables à l'obtention d'une accréditation de type « Grand Chef Relais & Châteaux »;
- aux coûts du projet à réaliser compte tenu de l'enveloppe budgétaire disponible;
- à l'échéancier visé compte tenu de l'envergure et des particularités du projet à mettre en œuvre.

Qui plus est, nous constatons, à la lecture des termes du bail conclu entre les parties, une mauvaise répartition des rôles et des responsabilités. En effet, tel que nous en avons brièvement fait état précédemment, l'article 5 du bail définissait clairement que tout l'aspect lié à la conception du projet, soit la préparation des plans et devis, était entièrement laissé sous la responsabilité du promoteur qui, pour ce faire, devait sélectionner et embaucher les firmes de professionnels (p. ex. des ingénieurs, des architectes) et assumer le coût des honoraires professionnels afférents. Pour sa part, la SPJD s'occupait de lancer les appels d'offres en vue de la réalisation des travaux de construction et en assumait tous les coûts (à l'exception des coûts relatifs à l'agrandissement du bâtiment, lesquels étaient à la charge du promoteur).

Selon les informations retracées dans les dossiers constitués par la SPJD, ce mode de fonctionnement aurait été préconisé du fait que le promoteur n'était pas régi par les règles d'adjudication de contrats (article 573 de la LCV); les parties s'assuraient ainsi de pouvoir confier la poursuite des travaux de conception à la firme d'architectes de leur choix.

À notre avis, ce partage des rôles et des responsabilités, combiné à l'absence de PFT, exposait indéniablement la SPJD au risque de perdre le contrôle du projet, tant sur le plan du respect de l'enveloppe budgétaire prévue et du respect des échéanciers, qu'au regard de la nature des livrables attendus, d'autant plus que le bail ne prévoyait aucun échéancier pour que le promoteur dépose auprès de la SPJD les plans et devis définitifs.

Les personnes rencontrées au sein de la SPJD affirment qu'elles ont effectivement été confrontées à des retards accumulés au regard de la production des plans et devis devant provenir des professionnels embauchés par le promoteur, retards qui auraient été occasionnés par de nombreux changements demandés aux plans et devis et par la présence de plusieurs intervenants spécialistes-concepteurs à la charge du promoteur. En effet, puisque les professionnels embauchés par le promoteur n'avaient aucun lien contractuel direct envers la SPJD, ils continuaient de recevoir leurs directives du promoteur, ce qui, selon les informations obtenues, aurait rendu difficile la gestion du projet. Dans les circonstances et dans l'objectif de livrer le bâtiment terminé pour l'échéance serrée initialement prévue au bail (1^{er} juin 2011), la SPJD a été contrainte de diviser le projet en plusieurs lots de construction, rendant ainsi la coordination de celui-ci d'autant plus complexe. De plus, les personnes rencontrées mentionnent que, pour certains lots de construction, la SPJD a également été contrainte de lancer des appels d'offres pour l'exécution de travaux à partir de plans et devis partiellement complétés, l'exposant ainsi davantage aux risques d'accroissement des coûts et de non-respect des échéanciers. D'ailleurs, au moment de la réalisation de nos travaux, l'examen d'un échantillon de cinq contrats octroyés à l'égard de ce projet nous a permis d'observer des dépassements de coûts non négligeables concernant trois d'entre eux. En effet, pour ces trois contrats, le conseil d'administration de la SPJD a consenti des crédits additionnels par rapport au coût original du contrat adjudgé variant de 94 % à 130 % (voir l'annexe 4.2, tableau B).

Ces faits constatés au regard du partage des rôles et des responsabilités nous amènent à nous interroger quant à la suffisance des informations communiquées aux différentes instances concernées (conseil d'administration de la SPJD et comité exécutif de la Ville) en vue d'autoriser la signature du bail.

En effet, nous remarquons que cet aspect du bail, concernant la prise en charge par le promoteur des étapes liées à la conception du projet, ne faisait aucunement partie des principaux paramètres de l'entente présentée, en octobre 2010, aux membres du conseil d'administration de la SPJD et, en novembre 2010 aux membres du comité exécutif de la Ville afin qu'ils autorisent la signature d'un bail (voir l'historique des principaux événements présentés précédemment). Ainsi, bien que cette solution puisse avoir été l'objet de discussions, du moins du côté de la SPJD, nous croyons que toutes les informations pertinentes se devaient d'être communiquées de façon transparente afin de permettre aux décideurs de réagir au moment opportun et de favoriser une prise de décisions éclairée.

Qui plus est, en examinant l'information présentée par la SPJD au sommaire décisionnel joint à la résolution du 24 novembre 2010 du comité exécutif de la Ville (CE10 1842) afin que ce dernier prenne connaissance des paramètres de l'entente et qu'il autorise la

signature d'un bail à long terme avec le promoteur, nous constatons qu'il est fait état d'un coût estimé pour le projet de 7,3 M\$ (avant les taxes et contingences), dont 5,3 M\$ seraient financés par la Ville et 2 M\$ par le futur exploitant. À cet égard, nous comprenons, à la lecture d'une présentation faite par la SPJD le 9 novembre 2011 auprès du comité exécutif de la Ville, que la portion de cette estimation de coûts devant être financée par la Ville (5,3 M\$) s'appuie sur une évaluation commandée par la SPJD auprès d'une firme de consultants, un peu plus de quatre ans auparavant (février 2006). Pour réaliser cette évaluation, la firme en question mentionne à son rapport qu'elle a utilisé diverses études techniques réalisées sur le bâtiment, dont certaines dataient des années 2002, 2003 et 2004. À notre avis, ces coûts n'étant pas récents, il s'avérait très hasardeux de les utiliser sans aucune indexation et sans tenir compte de la nouvelle fonction à laquelle le bâtiment allait être destiné dans le cadre du projet soumis par le promoteur. D'autant plus qu'au moment de présenter ce projet, la SPJD avait en sa possession une autre évaluation plus récente montrant que la mise en œuvre du projet de rénovation et d'agrandissement du bâtiment pourrait s'élever à plus de 7,3 M\$.

En effet, la SPJD avait en sa possession une estimation de coûts datant de 2010, laquelle avait été commandée auprès d'une firme spécialisée par la Direction des stratégies et transactions immobilières¹ (DSTI) de la Ville dans le contexte des démarches entreprises en vue d'évaluer le déficit d'investissement des bâtiments municipaux. À cette date, l'estimation de coûts ne portait évidemment que sur le bâtiment existant, sans autre élément de développement tel que l'agrandissement ou les rénovations requises en fonction de particularités propres au projet (p. ex. les normes attribuables à un établissement de type « Relais & Châteaux »). La firme évaluait alors le coût des travaux à réaliser à 4,7 M\$. Toutefois, elle précisait qu'il s'agit d'une valeur avant les taxes et autres considérations et elle suggérait de majorer celle-ci de 73 % afin d'y considérer des facteurs tels que les contingences de construction, les honoraires professionnels, l'administration et le profit de l'entrepreneur ainsi que les taxes. Conséquemment, les coûts estimés s'élevaient à 8,1 M\$, sans compter les coûts inhérents à l'agrandissement prévu au projet.

Par ailleurs, le promoteur retenu avait également joint au projet un budget de l'ordre de 10,7 M\$ incluant les contingences pour les travaux de rénovation et de modification ainsi que pour l'agrandissement de la bâtisse.

Compte tenu de ces informations, nous nous expliquons mal les motifs ayant pu justifier de retenir une évaluation datant de 2006 pour appuyer les coûts estimés d'un tel projet.

¹ En 2010, cette direction relevait du Service des immeubles et des systèmes d'information.

De plus, le bâtiment du Hélène-de-Champlain ayant été construit dans les années 30 et par la suite rénové en vue de l'Expo 67, il était prévisible qu'il puisse être isolé à l'amiante. D'ailleurs, le rapport d'évaluation de la bâtisse, produit en 2006, indiquait très clairement qu'il existait à l'intérieur de ce bâtiment une forte présence d'amiante nocive pour la santé, laquelle nécessitait une décontamination de type élevé. Les coûts de décontamination à eux seuls étaient alors évalués à environ 250 000 \$. Ainsi, il devenait très pertinent, au moment de la planification du projet, de commander les études complémentaires appropriées afin de pouvoir préciser davantage les coûts estimés inhérents à la décontamination, mais également ceux liés à la reconstruction des lieux à la suite de la décontamination effectuée (p. ex. le démantèlement des murs, des plafonds).

À cet effet, nous constatons que la SPJD a effectivement confié le mandat à une firme spécialisée de procéder, à l'intérieur du bâtiment, à la caractérisation des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante. Toutefois, il appert que les résultats de ce rapport, daté du 17 décembre 2010, sont arrivés un peu trop tard dans le processus. En effet, à cette date, le démarrage du projet était déjà enclenché. Notamment, les conditions du projet ainsi que la signature du bail avaient déjà été approuvées par le conseil d'administration de la SPJD (le 12 octobre 2010) et, peu après, par le comité exécutif de la Ville (le 24 novembre 2010). De plus, le bail lui-même était signé devant notaire le 15 décembre 2010, soit deux jours avant la date de production du rapport. Nous avons cherché à obtenir, auprès du personnel de la SPJD, l'estimation détaillée des coûts de décontamination issue de cette analyse de caractérisation, mais elle n'a pu être trouvée. Néanmoins, force est de constater que les résultats de cette étude de caractérisation, qui confirmaient la contamination de plusieurs des composantes de la bâtisse, n'ont pas contribué à préciser les coûts estimés de réalisation du projet. Or, en bout de piste, les renseignements obtenus de la SPJD révèlent qu'une portion des dépassements de coûts prévus au projet seraient en partie attribuables aux travaux imprévus liés à la découverte d'une présence plus importante que prévu d'amiante au cours des travaux de démolition intérieure de l'édifice, soit environ 2,6 M\$. Nous n'avons cependant pas réussi à concilier précisément ce montant.

En bref, il nous apparaît que l'estimation des coûts du projet n'a pas bénéficié de toute la rigueur qui devait lui être accordée compte tenu de l'envergure et de la complexité du projet.

Dans un autre ordre d'idées, précisons que sur le plan financier, le bail prévoyait que le loyer à être payé par le locataire correspondrait à la somme des montants déterminés aux points A et B ci-dessous :

- A. Le montant **le plus élevé** entre :
- un loyer minimum garanti, dont le montant était déterminé au bail pour une période de 35 ans; ou
 - un loyer basé sur le chiffre d'affaires brut réalisé au cours de chaque période du bail, multiplié par un pourcentage établi au bail.
- B. Un loyer additionnel correspondant essentiellement au remboursement (capital et intérêts) du prêt contracté par la SPJD en vue de permettre au promoteur de financer l'agrandissement de la bâtisse.

Or, le sommaire décisionnel présenté au comité exécutif de la Ville, afin qu'il autorise la signature d'un bail à long terme (35 ans) avec le promoteur retenu, indique notamment que la conclusion de celui-ci devait permettre à la SPJD de bénéficier de revenus de location estimés à plus de 15 M\$. À la lumière des informations obtenues auprès des personnes rencontrées, nous comprenons que ces 15 M\$ correspondent en fait à la portion variable du loyer (voir la partie A ci-dessus), laquelle a été calculée en utilisant les chiffres d'affaires bruts estimés pour la durée du bail. Bien qu'il puisse être légitime de procéder ainsi, nous croyons néanmoins qu'il aurait été plus prudent de commander au préalable une étude de marché visant à valider que les chiffres d'affaires prévus étaient réalistes, ce qui, selon les personnes rencontrées au sein de la SPJD, n'aurait pas été effectué. À cet effet, nous avons également pris connaissance d'un rapport intitulé « Analyses et commentaires sur les dépassements de coût du Hélène-de-Champlain » produit le 15 décembre 2011 par la DSTI, relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles. Ainsi, nous constatons que la DSTI remettait en question le réalisme des revenus de location prévus de 15 M\$.

Dans un même ordre d'idées, bien que le conseil d'agglomération de la Ville ait approuvé le cautionnement de la SPJD pour l'emprunt de 1 M\$, contracté par cette dernière auprès de la Caisse centrale Desjardins en vue de financer le promoteur pour l'agrandissement de la bâtisse, les informations retracées révèlent qu'aucune évaluation de la solvabilité du promoteur n'a été demandée au préalable par la SPJD. En considération du prêt effectué au promoteur, des garanties étaient toutefois prévues au bail au regard des équipements de cuisine et du contenu de la cave à vin.

Par ailleurs, en prenant connaissance des événements entourant la mise en œuvre de ce projet, nous avons été étonnés de constater que, le 28 octobre 2010, le conseil d'administration de la SPJD a approuvé l'adjudication d'un contrat (571 373 \$, taxes incluses) pour la réalisation des travaux d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, prévus au projet. En effet, ce contrat à l'égard duquel les travaux ont d'ailleurs été amorcés dès le début de novembre 2010 a été octroyé :

- avant que le comité exécutif de la Ville ait autorisé la SPJD à procéder à la signature du bail (le 24 novembre 2010, résolution CE10 1842);
- avant la délivrance, le 29 novembre 2010, du permis de transformation relatif aux travaux d'agrandissement demandé par la SPJD auprès de l'arrondissement de Ville-Marie; et
- avant même la signature officielle du bail survenue le 15 décembre 2010.

En ce sens, rappelons que l'étape de la planification du projet se devait également de prendre en considération l'obtention des diverses approbations requises préalablement à la mise en œuvre de celui-ci. En l'occurrence, en précipitant de la sorte l'amorce des travaux de construction relatifs à l'agrandissement de la bâtisse, lesquels, rappelons-le, devaient être à la charge du promoteur selon les paramètres de l'entente, la SPJD s'exposait aux risques de devoir en assumer seule les coûts, advenant que le comité exécutif ne donne pas son accord pour la signature du bail ou encore que les exigences réglementaires en vue de la délivrance du permis en provenance de l'arrondissement de Ville-Marie ne soient pas satisfaites. Selon les informations obtenues auprès des personnes rencontrées au sein de la SPJD, les courts délais prévus pour livrer le bâtiment complété, soit le 1^{er} juin 2011, auraient été l'une des principales motivations pour justifier cette façon de procéder. Au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, le total des crédits budgétaires consentis à la firme s'étant vu octroyer le contrat relatif à l'agrandissement du bâtiment du Hélène-de-Champlain s'élevait à 1 174 457 \$, taxes incluses, soit 106 % de plus que le contrat initialement adjudiqué (voir l'annexe 4.2, tableau B), et d'autres sommes devront encore y être consacrées afin de mener à terme les travaux.

En résumé, nous constatons que plusieurs étapes importantes inhérentes au processus de planification de ce projet n'ont pas bénéficié de toute l'attention qui devait leur être accordée. Notamment :

- Absence d'un PFT visant à définir clairement l'envergure et la portée des besoins au regard du projet à réaliser;
- Mauvaise répartition des rôles et des responsabilités entre la SPJD et le promoteur, alors que la SPJD n'était pas entièrement maître d'œuvre du projet tel qu'il avait initialement été communiqué aux instances en vue d'autoriser la signature du bail;
- Estimation des coûts de réalisation du projet basée sur des données historiques non actualisées;
- Études complémentaires permettant de préciser les coûts inhérents au projet non obtenues au moment opportun (p. ex. la caractérisation des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante), alors que d'autres études n'ont pas été demandées

(p. ex. l'étude de marché visant à confirmer les chiffres d'affaires prévus pour le projet, l'évaluation de la solvabilité du promoteur);

- Certaines approbations cruciales obtenues après l'amorce du projet.

Depuis le 18 janvier 2012, date à laquelle le conseil d'administration de la SPJD a décidé de mettre fin au bail conclu avec le promoteur initialement retenu, les démarches suivantes ont été entreprises en vue de relancer le projet sur de nouvelles bases, notamment :

- Élaboration d'un PFT et de nouveaux plans et devis visant à mener à terme les travaux de construction qui permettront de livrer un bâtiment aux normes à un futur exploitant;
- Recherches entamées en vue de trouver un nouvel exploitant pour l'édifice du Hélène-de-Champlain;
- Lancement d'un appel d'offres visant l'adjudication d'un contrat pour effectuer l'achèvement des travaux de mise aux normes et d'agrandissement non achevés.

Selon les plus récentes informations obtenues de la SPJD en date du 26 octobre 2012, les coûts réels engagés à ce jour pour la réalisation de ce projet de rénovation et d'agrandissement du bâtiment s'élèvent à 8,7 M\$. Des soumissions ont été reçues en août 2012 à la suite de l'appel d'offres lancé en juillet 2012 par la SPJD en vue de la finalisation des travaux de rénovation et d'agrandissement. La proposition du plus bas soumissionnaire conforme s'élève à 7,5 M\$. En date du 26 octobre 2012, l'adjudication du contrat était en attente de l'obtention de l'approbation des instances de la Ville. Au moment de la validation du présent rapport de vérification, le 8 novembre 2012, la SPJD prévoyait que les travaux seraient terminés à l'automne 2013. Compte tenu de l'ampleur des coûts afférents à ce projet, nous nous interrogeons à l'heure actuelle quant à la possibilité de trouver un exploitant dont la proposition permettrait de rentabiliser les installations.

En conclusion, considérant que l'amélioration des infrastructures du parc Jean-Drapeau fait partie des priorités de l'administration municipale en vue du développement de Montréal et qu'en 2017 cette dernière célébrera son 375^e anniversaire de fondation, il est à prévoir que la SPJD aura à gérer plusieurs autres projets d'envergure. D'ailleurs, le dépôt du budget PTI pour les années 2013-2015 traduit cette volonté de l'administration municipale du fait qu'une somme de 110 M\$ a été confirmée afin d'assurer le réaménagement des actifs du parc Jean-Drapeau, soit 32,4 M\$ en 2013, 42,3 M\$ en 2014 et 35,3 M\$ en 2015. Compte tenu de cet accroissement considérable de l'enveloppe budgétaire consenti à la SPJD, par rapport au PTI 2011-2013 (14,5 M\$, 10 M\$ et 10 M\$ respectivement) pour assurer la préservation des bâtiments, des équipements et des œuvres sur le site, nous croyons qu'il serait pertinent que cette dernière réévalue ses façons de faire afin que les projets à mettre en œuvre bénéficient de tout l'encadrement et le suivi qui s'imposent à l'étape de leur planification.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prendre toutes les mesures qui s'imposent afin de mener à terme le projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain tout en s'assurant :

- de contrôler l'ensemble des décisions devant être prises pour garantir l'adéquation des travaux aux objectifs fixés compte tenu du programme fonctionnel et technique élaboré;
- d'un suivi rigoureux des coûts devant encore être engagés, de sorte que la finalisation du projet puisse être réalisée à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire prévue à cette fin;
- d'avoir recensé et évalué la portée de tout autre risque potentiel relativement à la proposition d'un éventuel exploitant pour cet édifice.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Faire expertiser le coût des travaux restants par une firme indépendante.
(Complété, novembre 2012)*

*Mettre de l'avant le processus d'approvisionnement et d'autorisation requis afin d'octroyer le contrat à un entrepreneur général pour finaliser les travaux.
(Complété, décembre 2012)*

Rendre compte de la progression des travaux et de l'évolution des coûts du projet à chacune des réunions du comité d'audit et PTI et du conseil d'administration de la SPJD. (Complété, périodique à compter de mars 2013)

*Procéder à la recherche visant un large éventail de proposants afin de choisir celui offrant le projet doté des meilleures possibilités de revenus potentiels et d'un minimum de risque (plan d'affaires, solvabilité, clause de retrait/pénalité/garanties).
(Complété, mars 2013)*

3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons également à la Société du parc Jean-Drapeau, dans l'éventualité où d'autres projets majeurs seraient mis en œuvre, compte tenu de l'ampleur des budgets du programme triennal d'immobilisations consentis :

- de réévaluer ses façons de faire de sorte que ces projets bénéficient de tout l'encadrement et du suivi qui s'imposent à l'étape de leur planification;
- de s'assurer que toutes les informations pertinentes à une prise de décisions éclairée sont transmises aux instances au moment opportun.

Réponse de l'unité d'affaires :

Élaborer des normes et des procédures plus détaillées en matière de gestion de projet permettant d'assurer l'uniformité des pratiques, et ce, à chacune des étapes d'un projet, soit : la préféabilité, l'estimation, l'octroi de contrat, la reddition de comptes et la fermeture du projet. (Échéancier prévu : mai 2013)

Standardiser la nature de l'information ainsi que sa présentation pour faciliter la compréhension des dossiers lors de la prise de décisions tant par le directeur général, le comité d'audit et PTI qu'auprès du conseil d'administration. « Sommaire décisionnel type. » (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.2. Ensemble des projets de notre échantillon

3.1.2.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, bien que 5 des 10 contrats examinés aient trait au projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-ChAMPLAIN, nous avons également examiné cinq autres contrats, lesquels ont été adjugés en vue de la mise en œuvre des projets spécifiques suivants :

1. Construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart;
2. Fourniture et installation d'éléments de signalisation – phase 3;
3. Réfection de la maçonnerie de la poudrière;
4. Conception et construction d'une nouvelle cour de services;
5. Agrandissement du pavillon de la Jamaïque.

La présente section incorporera donc nos observations relativement à la planification de ces cinq autres projets examinés, mais également des observations concernant des éléments de planification issues d'un examen plus approfondi de la documentation sous-jacente à l'ensemble des contrats faisant partie de notre sélection.

D'une part, c'est en prenant connaissance de la documentation constituée en vue du lancement de l'appel d'offres pour l'octroi du contrat (p. ex. le « cahier des charges », les « termes de références » ou encore le « manuel du projet ») qu'il a été possible d'apprécier les mesures entreprises par la SPJD afin de définir et de circonscrire les travaux à réaliser. Nous avons ainsi pu retracer le résultat des démarches effectuées préalablement à la mise en œuvre du projet au regard d'aspects tels que :

- la description du projet et la nature des travaux visés;

- les prescriptions fonctionnelles (p. ex. précision des besoins en superficie utilisable) et les prescriptions techniques (p. ex. précision des besoins au regard de particularités de nature électrique ou encore mécaniques);
- l'échéancier de réalisation prévu.

D'autre part, l'examen réalisé à l'égard de la documentation de chacun des contrats faisant partie de notre échantillon nous a cependant permis de relever des améliorations potentielles concernant des aspects à propos desquels une attention particulière doit être accordée à l'étape de la planification. Ces aspects sont présentés ci-après.

Estimation des coûts

L'une de nos observations concerne l'estimation des coûts des travaux devant faire l'objet du contrat à octroyer. Rappelons que l'établissement d'une estimation détaillée des coûts constitue une étape importante de la planification d'un projet. En effet, c'est en vertu de cette estimation des coûts qu'il sera possible, d'une part, de déterminer le mode de sollicitation des marchés à utiliser (p. ex. un appel d'offres sur invitation ou public). D'autre part, cette estimation des coûts permettra d'évaluer les sommes nécessaires à la réalisation d'un projet pour ensuite pouvoir évaluer le caractère raisonnable des prix soumis par les soumissionnaires en vue de prendre une décision éclairée quant à l'adjudication ou non du contrat. En ce sens, il importe que tous les efforts nécessaires à la documentation de celle-ci soient investis et qu'elle soit ensuite consignée au dossier de façon à ce qu'il soit possible pour les intervenants de s'y référer.

Or, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, il s'est avéré assez laborieux de trouver ces estimations des coûts du fait qu'aucune d'elles n'était consignée au dossier constitué par la SPJD à l'égard des contrats examinés (100 % des cas). À la suite de nos requêtes en vue de les obtenir auprès des chargés de projet responsables (dont un était un consultant externe), la documentation de six d'entre elles a pu être retracée (6 cas sur 10, voir l'annexe 4.1 – n^{os} 1, 3, 5, 7, 8 et 10). Quant aux quatre autres cas (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 2, 4, 6 et 9), bien que, de l'avis des responsables rencontrés, les estimations aient été préparées avant le lancement des appels d'offres, la documentation de celles-ci n'a pu être trouvée. Ces quatre contrats concernent le projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, plus précisément les travaux d'agrandissement, la gérance de construction, les travaux de démolition intérieure ainsi que la fourniture et l'installation de fenêtres et de portes.

Parmi les six estimations détaillées trouvées, nous avons remarqué que l'une d'entre elles, soit celle relative au projet de conception et de construction d'une nouvelle cour de services,

n'était ni datée ni identifiée du nom de la personne ayant procédé à sa préparation. Bien que, selon les informations obtenues, cette estimation aurait été préparée par le chargé de projet responsable du dossier, lequel est à l'emploi de la SPJD, il appert qu'en l'absence d'une date et de l'identification du responsable, conférant ainsi au document une valeur plus officielle, il pourrait subsister des doutes quant au moment précis où cette estimation a été préparée ou quant à la valeur de l'estimation préparée, compte tenu des compétences de la personne assignée à cette tâche. Dans les circonstances, afin qu'il soit possible d'y accorder une valeur fiable, nous estimons que la SPJD devrait prendre les dispositions nécessaires pour que toutes les estimations des coûts préparées soient datées du jour où elles ont été préparées et identifiées au nom de la personne ou de la firme responsable.

De surcroît, en raison de leur importance dans le processus d'adjudication, nous sommes d'avis que les estimations des coûts doivent être adéquatement documentées et conservées avec l'ensemble des documents constitués en vue du lancement de l'appel d'offres. De cette façon, il pourra notamment être plus facile d'assurer le suivi d'un dossier advenant qu'un intervenant différent y soit assigné et de démontrer le caractère raisonnable ou pas des soumissions reçues en vue d'une prise de décisions éclairée.

Par ailleurs, notre examen nous a également permis de remarquer l'existence de différents montants de l'estimation des coûts véhiculés pour un même contrat. En effet, nous avons pu observer que le montant de l'estimation des coûts présentée au conseil d'administration en vue de l'adjudication du contrat ne correspondait pas toujours au montant apparaissant à l'estimation des coûts documentée (2 cas sur 10). Le tableau 1 détaille ces deux cas.

Tableau 1 – Contrats présentant un écart entre l'estimation des coûts documentée et celle présentée aux instances

Objet du contrat	Montant apparaissant à l'estimation des coûts documentée (incluant les taxes et les contingences)	Montant de l'estimation des coûts présentée au sommaire décisionnel et au procès-verbal correspondant (incluant les taxes et les contingences)	Écart
Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 123 057 \$	8 500 000 \$	623 057 \$
Aménagement paysager et civil (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	836 454 \$	800 000 \$ ^a	36 454 \$

^a Ce montant a pu être trouvé à la suite d'une conciliation effectuée, puisqu'il était inclus à une estimation globale de 1 525 000 \$ présentée au procès-verbal de la SPJD du 9 novembre 2011 et attribuable à l'approbation, par le conseil d'administration de la SPJD, de l'adjudication d'un lot de cinq contrats dont le coût global des plus bas soumissionnaires était de 1 590 268 \$.

Il en est de même du coût estimé présenté au SÉAO à la suite de l'adjudication du contrat, lequel différerait parfois du montant apparaissant à l'estimation documentée par la SPJD (1 cas sur 10). Le tableau 2 présente les renseignements relatifs à ce cas.

Tableau 2 – Contrat présentant un écart entre l'estimation des coûts documentée et celle présentée au SÉAO

Objet du contrat	Montant apparaissant à l'estimation des coûts documentée (incluant les taxes et les contingences)	Montant de l'estimation des coûts présentée au SÉAO	Écart
Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 123 057 \$	8 000 000 \$	1 123 057 \$

Concernant ces aspects relatifs aux informations devant être publiées dans le SÉAO, précisons dès maintenant qu'ils seront plus amplement abordés à la section 3.3 du présent rapport de vérification traitant de la conformité du processus d'adjudication des contrats.

De plus, nous avons pris connaissance des listes de contrats tenues par la SPJD, lesquelles sont intitulées « Liste des appels d'offres inscrits dans le système électronique d'appel d'offres », pour les années 2011 et 2012. Nous constatons que ces listes présentent diverses informations liées aux contrats à adjuger, dont la valeur estimée des

travaux sous-jacents à ceux-ci. Or, pour certains contrats examinés, nous avons également pu observer un montant différent de l'estimation des coûts.

Dans les circonstances, les confusions observées au regard des estimations des coûts véhiculées nous amènent à nous interroger quant à la rigueur accordée à leur préparation et quant à l'exactitude des renseignements communiqués aux membres du conseil d'administration de la SPJD pour qu'ils procèdent à l'approbation de l'adjudication des contrats.

3.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prendre les dispositions nécessaires afin de :

- réitérer auprès du personnel responsable l'importance de documenter les estimations des coûts détaillées et de conserver celles-ci au sein même du dossier contenant l'ensemble des documents constitués en vue du lancement d'un appel d'offres;
 - réitérer auprès du personnel responsable l'importance de s'assurer que les estimations des coûts préparées sont datées et identifiées au nom de la personne ou de la firme d'experts assignée à cette tâche;
 - s'assurer d'une cohérence des informations présentées aux administrateurs de la Société du parc Jean-Drapeau, au système électronique d'appel d'offres et à tout autre document de travail préparé, au regard des estimations des coûts établies;
- et ce, afin qu'il soit notamment possible à tout intervenant affecté à un dossier de se référer aisément à l'estimation détaillée des coûts, mais aussi pour que cette estimation puisse servir d'appui à la décision d'adjuger ou non un contrat.

Réponse de l'unité d'affaires :

Déterminer les documents essentiels requis, notamment les estimations, pour chacune des étapes d'un projet, assurer leur production conforme et les suivis, et finalement centraliser leur conservation (archives). (Complété, mars 2013)

Uniformiser le contenu et la présentation des estimations de projets d'investissement aux fins de signature par le responsable désigné. Confirmer leur provenance et la date de production. (Complété, mars 2013)

Faire signer les différents intervenants du dossier afin d'attester de l'exactitude de l'information, et ce, dans le but d'assurer la diffusion conforme à chacune des étapes. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2. Conception et approbation des documents d'appel d'offres

Subséquentement à leur planification, les travaux à réaliser, ou encore les services professionnels requis, doivent, selon l'importance des sommes en cause, faire l'objet de la préparation des documents d'appel d'offres en vue de la sollicitation des marchés. La conception de ces documents, lesquels comprennent, entre autres, les instructions aux soumissionnaires, le bordereau de soumission, les plans et devis, les clauses particulières et générales, ainsi que les *addenda*, nécessite qu'une surveillance particulière soit exercée de façon à ce que leur contenu assure, notamment, un traitement équitable à l'ensemble des soumissionnaires, mais aussi pour qu'ils prévoient toutes les clauses permettant à la SPJD d'exercer un contrôle du déroulement des travaux au regard d'aspects tels que les échéanciers prévus, les modalités de paiement et l'évolution des travaux ou des services rendus. En ce sens, toutes les approbations de niveau hiérarchique approprié devraient être obtenues préalablement à la diffusion publique (lancement) desdits documents d'appel d'offres.

C'est donc dans cette optique que nous avons examiné les documents d'appel d'offres pour chacun des 10 contrats de notre sélection dans l'objectif de nous assurer que ces derniers avaient été conçus de manière à favoriser la mise en concurrence des soumissionnaires, qu'ils avaient été l'objet des approbations requises préalablement à leur lancement et qu'ils incorporaient des clauses suffisamment précises pour permettre à la SPJD d'exercer le contrôle du déroulement des travaux concernant les aspects susmentionnés.

3.2.1. Conception des documents d'appel d'offres par rapport à la mise en concurrence des soumissionnaires

3.2.1.A. Contexte et constatations

La constitution des documents nous apparaît avoir été effectuée dans un souci de favoriser la concurrence des soumissionnaires. Aussi, tous les soumissionnaires ont pris possession des mêmes documents d'appel d'offres, les *addenda* ont été transmis à tous au moment opportun lorsque requis, et un seul responsable, en l'occurrence le responsable des achats, était clairement désigné pour recevoir les demandes de renseignements en provenance des soumissionnaires intéressés relativement à l'appel d'offres.

3.2.2. Approbations préalables au lancement des documents d'appel d'offres

3.2.2.A. Contexte et constatations

En ce qui concerne l'approbation des documents d'appel d'offres préalablement à leur publication dans le SÉAO, il importe que cette responsabilité soit exercée par un gestionnaire ayant le niveau d'autorisation requis en fonction des pouvoirs délégués au sein de la SPJD.

À cet effet, nous comprenons, à la lecture d'un document de présentation préparé par la direction de l'administration de la SPJD en date du 5 avril 2011 et intitulé « Approvisionnement, normes et procédures », que les règles internes édictées par la SPJD prévoient que le requérant (p. ex. le chargé de projet) d'un appel d'offres a, entre autres responsabilités, celles-ci :

- Obtenir, préalablement à l'amorce des démarches menant au lancement d'un appel d'offres (p. ex. la précision des besoins, la préparation des plans et devis, l'élaboration d'une estimation détaillée des coûts du projet), l'autorisation de la personne ayant le niveau hiérarchique requis selon les règles de délégation de pouvoirs de la SPJD;
- Élaborer le devis, s'il n'est pas exécuté par des consultants externes;
- Procéder à l'estimation de la dépense (si elle n'est pas exécutée par des consultants externes) et s'assurer de la disponibilité budgétaire;
- Informer le conseiller en approvisionnement (responsable des achats) du dossier en cours et adopter le mode d'adjudication requis (p. ex. un appel d'offres sur invitation ou public).

Pour sa part, le conseiller en approvisionnement doit, entre autres :

- s'assurer de la conformité du processus d'approvisionnement retenu (p. ex. le mode d'adjudication, le choix du fournisseur);
- analyser les documents d'appel d'offres préparés par les chargés de projet ou par les consultants externes, selon le cas, adapter les clauses administratives et faire des recommandations quant aux modifications qu'il juge nécessaires;
- procéder à la publication de l'appel d'offres dans le SÉAO.

Ainsi, nous constatons que les normes et les procédures internes édictées par la SPJD prévoient que le requérant d'un appel d'offres doit obtenir, au préalable, l'autorisation de la personne ayant le niveau hiérarchique requis. Cependant, en ce qui a trait à l'approbation du contenu des documents d'appel d'offres et subséquemment à l'approbation de leur publication, l'intervention d'une personne de niveau hiérarchique supérieur n'y est aucunement prévue.

D'ailleurs, au cours de la réalisation de nos travaux de vérification, nous avons constaté, à l'égard de tous les documents d'appel d'offres relatifs aux contrats examinés, et ce, qu'ils aient été préparés à l'interne ou par des consultants externes, qu'il n'y avait aucune évidence :

- de l'obtention d'une approbation au préalable visant à autoriser l'enclenchement du processus devant mener au lancement d'un appel d'offres comme préconisé aux normes et procédures instaurées par la SPJD;
- de la révision et de l'approbation du contenu des documents d'appel d'offres, ainsi que de leur publication dans le SÉAO.

Selon les informations obtenues auprès des personnes rencontrées, ces approbations seraient davantage consenties verbalement sans qu'une trace soit nécessairement laissée au dossier.

En ce qui concerne plus précisément les documents d'appel d'offres dont la préparation aurait été confiée à une firme de consultants externe, précisons qu'un paiement des honoraires ne devrait pas être interprété comme une admission que les travaux et les services sont, en totalité ou en partie, complets, satisfaisants ou conformes au contrat. C'est pourquoi nous estimons que l'évidence de l'obtention d'une approbation des documents préparés par des consultants externes devrait également être applicable.

Ainsi, en vue d'assurer une plus grande transparence des décisions prises et des approbations obtenues, nous sommes d'avis que les normes et les procédures internes édictées par la SPJD en matière d'approvisionnement devraient être bonifiées par l'insertion des approbations requises aux étapes où elles étaient manquantes.

Également, nous sommes d'avis qu'un mécanisme devrait être instauré à l'interne afin qu'il soit possible de démontrer l'évidence (laisser une trace) des approbations obtenues de la part des personnes de niveau hiérarchique supérieur quant aux autorisations relatives à l'enclenchement du processus devant mener au lancement d'un appel d'offres, au contenu des documents d'appel d'offres à la suite des révisions effectuées et à la publication de l'appel d'offres dans le SÉAO. À titre d'exemple, ce mécanisme à instaurer pourrait prendre la forme d'un formulaire à consigner au sein des dossiers constitués à l'égard des contrats à octroyer, lequel pourrait notamment prévoir des champs permettant d'inscrire des renseignements tels que :

- l'objet du contrat;
- le nom du requérant;
- le montant de l'estimation des coûts pour les travaux ou les services requis;
- le mode d'adjudication retenu;

- la description sommaire des principaux aspects des documents d'appel d'offres ayant fait l'objet d'une révision;
- la signature de la ou des personnes en autorité désignées pour consentir les approbations nécessaires.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, en vue de s'assurer d'une plus grande transparence des décisions prises, de :

- **revoir ses normes et ses procédures internes en matière d'approvisionnement pour qu'ensuite le contenu du document intitulé « Approvisionnement, normes et procédures » soit bonifié par l'insertion des approbations préalables requises, de la part des personnes de niveau hiérarchique supérieur, aux étapes où elles étaient manquantes, soit au moment de l'approbation du contenu des documents d'appel d'offres à la suite des vérifications effectuées ainsi que de leur publication dans le système électronique d'appel d'offres;**
- **prendre les mesures qui s'imposent afin de se doter d'un mécanisme permettant de consigner par écrit l'évidence des approbations consenties au regard de :**
 - **l'enclenchement des démarches devant mener au lancement d'un appel d'offres par un requérant comme déjà prévu aux normes et procédures internes existantes,**
 - **la révision du contenu des documents d'appel d'offres, qu'ils soient préparés à l'interne ou par des consultants externes, préalablement à leur publication,**
 - **la publication de ces documents d'appel d'offres dans le système électronique d'appel d'offres.**

Réponse de l'unité d'affaires :

La « Fiche projet » devra être remplie par les différents responsables et signée par les responsables désignés conformément aux règles de délégation de pouvoirs. Les fiches, validées et signées, seront soumises au comité d'audit et PTI ainsi qu'au conseil d'administration aux fins de prise de décisions et de suivis de projet. (Complété, mars 2013)

3.3. Conformité du processus d'adjudication de contrats

3.3.A. Contexte et constatations

La SPJD est assujettie aux règles générales applicables en matière d'adjudication de contrats par les organismes municipaux stipulées à l'article 573 de la LCV, et ce, en vertu de l'article 231.1, chapitre V, de la Charte.

À titre de société paramunicipale, la SPJD agit par l'intermédiaire de son conseil d'administration. En ce sens, lorsque la LCV fait référence au « conseil », dans un contexte où cela s'applique à une société paramunicipale, il s'agit alors du conseil d'administration de la société.

Selon ces règles, tout contrat concernant la fourniture de biens et de services de plus de 100 000 \$ ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. L'appel d'offres doit également être publié dans le SÉAO approuvé par le gouvernement du Québec. Le délai minimal accordé aux soumissionnaires pour la réception de leur soumission ne doit pas être inférieur à 15 jours. Subséquemment, les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins aux dates, heure et lieu mentionnés dans l'avis d'appel d'offres.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus à l'égard desquels un organisme municipal doit aller en appel d'offres public ou sur invitation, la règle générale prévoit l'obligation d'utiliser le système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes. Ainsi, on évaluera d'abord la qualité de l'offre de services selon des critères préétablis afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage (au moins 70 %). Le prix des offres n'entrera en ligne de compte qu'à la seconde étape. Également, en vue d'évaluer les offres reçues, un comité de sélection doit être formé.

Nos travaux de vérification avaient pour objectif, entre autres, de vérifier que l'adjudication des contrats s'effectuait dans le cadre d'un processus conforme aux lois, règlements et politiques internes en vigueur. Ainsi, l'examen des 10 contrats faisant partie de notre échantillon nous permet de conclure que le processus d'adjudication des contrats s'est déroulé conformément aux règles stipulées à l'article 573 de la LCV, à l'exception des aspects qui seront abordés ci-après.

En ce qui concerne plus particulièrement les contrats relatifs à la fourniture de services professionnels, précisons que la LCV stipule ce qui suit :

Dans le cadre de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes :

- 1° le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation;*
- 2° le système doit prévoir le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission eu égard à chacun des critères autres que le prix; ce nombre ne*

peut être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points qui peut être attribué à une soumission eu égard à ces critères;

- 3° *le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit :*
- a) évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix;*
 - b) attribuer à la soumission, eu égard à chaque critère, un nombre de points;*
 - c) établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;*
 - d) quant aux enveloppes contenant le prix proposé, ouvrir uniquement celles qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir ouvertes, à leurs expéditeurs². (Nos soulignés)*

Ainsi, selon ces dispositions de la LCV, il revient au conseil d'administration de la SPJD, préalablement au lancement de l'appel d'offres, d'approuver, d'une part, la grille d'évaluation des soumissions qui sera utilisée pour évaluer les offres, soit les critères et le pointage attribué à chacun d'eux, et, d'autre part, la composition des membres du comité de sélection qui sera responsable de procéder à l'évaluation des offres reçues.

Or, pour les deux contrats de notre sélection concernant la fourniture de services professionnels (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 4 et 7), bien que nous ayons constaté qu'une grille d'évaluation avait été utilisée et qu'un comité de sélection avait été constitué, le tout conformément aux spécifications stipulées à la LCV, nous n'avons cependant relevé aucune évidence que ces deux aspects avaient été l'objet d'une approbation au préalable de la part du conseil d'administration de la SPJD. Aussi, en ce qui a trait plus spécifiquement à l'approbation de la composition des membres du comité de sélection, la LCV prévoit que « *le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé le pouvoir de former le comité de sélection et fixer les conditions et modalités d'exercices du pouvoir délégué³* ». Les renseignements obtenus du personnel de la SPJD confirment que le conseil n'a adopté aucune résolution en ce sens.

Bien que la SPJD n'aurait pas cette obligation selon une opinion obtenue de ses conseillers juridiques, nous croyons que, dans un souci d'une plus grande transparence, il serait approprié qu'elle applique des règles plus rigoureuses, à l'instar de la Ville.

Dans un même ordre d'idées, l'extrait de l'article 573 cité précédemment stipule que les enveloppes contenant le prix des soumissions n'ayant pas obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 doivent être retournées, sans avoir été ouvertes, à leurs expéditeurs. Or, pour un des deux contrats de services professionnels examinés (voir l'annexe 4.1 – n^o 4),

² LCV, article 573.1.0.1.

³ LCV, article 573.1.0.1.1.

nous avons constaté, en examinant le dossier constitué à cette fin, que les enveloppes contenant le prix des soumissionnaires n'ayant pas obtenu la note de passage y étaient toujours consignées. Bien qu'elles ne semblent pas avoir été ouvertes, ces enveloppes devaient néanmoins être retournées à leurs expéditeurs, de façon à respecter les dispositions de la LCV.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, dans un souci d'une plus grande transparence, de prendre les mesures nécessaires pour :

- **que la grille d'évaluation des soumissions qui sera utilisée pour évaluer les offres ainsi que la composition des membres du comité de sélection responsable d'évaluer les offres reçues fassent l'objet d'une approbation du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau préalablement au lancement de l'appel d'offres ou pour déléguer ce pouvoir lorsque la *Loi sur les cités et villes* le permet;**
- **réitérer, auprès du personnel concerné, l'obligation de retourner aux soumissionnaires n'ayant pas obtenu la note de passage les enveloppes de prix, sans les avoir ouvertes;**

et ce, afin d'assurer le respect de la conformité des dispositions législatives de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* en matière d'adjudication de contrats de services professionnels.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les appels d'offres comportant un volet d'analyse qualitative seront évalués selon la grille d'évaluation standard adoptée par une résolution du conseil d'administration de la SPJD. (Complété, mars 2013)

Les règles de délégation de pouvoirs de la SPJD devront être adaptées afin de tenir lieu de la délégation de pouvoirs de la composition des comités de sélection à la direction de la SPJD (adoption également requise par le comité exécutif de la Ville selon les lettres patentes actuelles). (Échéancier prévu : décembre 2013 [si comité exécutif])

Le responsable désigné devra, par voie de signature, confirmer le retour des enveloppes aux soumissionnaires n'ayant pas obtenu la note de passage, et ce, sans les avoir ouvertes. (Complété, janvier 2013)

3.3.1. Crédits budgétaires additionnels consentis

3.3.1.A. Contexte et constatations

Dans le cadre de l'examen des contrats de notre échantillon, nous avons également porté une attention particulière aux crédits budgétaires additionnels consentis par la SPJD au même adjudicataire, en sus du montant du contrat originalement soumis par ce dernier.

Ainsi, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, 4 des 10 contrats de notre échantillon avaient été l'objet d'approbations de crédits additionnels (voir l'annexe 4.2). Pour trois d'entre eux, ayant trait au projet de rénovation et d'agrandissement du Hélène-de-Champlain, nous constatons, tel que nous l'avons mentionné plus tôt, l'approbation de crédits additionnels consentis considérablement importants par rapport au coût original du contrat adjudgé, soit de 94 % à 130 % de plus. Évidemment, il faut comprendre que ces crédits additionnels ont systématiquement été consentis au même adjudicataire (de gré à gré), sans que la procédure d'appel d'offres ait été reprise. À cet effet, mentionnons que la LCV stipule ce qui suit : « *Une municipalité ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature*⁴. »

En ce sens, nous avons pu observer, à la lecture des procès-verbaux, que la SPJD a généralement justifié le bien-fondé d'augmenter la valeur du contrat initialement attribué à la firme retenue par le fait qu'il s'agissait de modifications accessoires.

Or, nous sommes conscients qu'il est possible qu'un contrat fasse l'objet de modifications en cours d'exécution en raison d'imprévus ou de contraintes pouvant se manifester. Nous admettons également que, selon la nature des travaux ou des services à rendre, il pourrait s'avérer plus pratique et parfois même plus économique de confier la poursuite des travaux à la même firme.

Cependant, dans les cas cités, compte tenu de leur importance, les crédits additionnels consentis nous semblent pouvoir être remis en question quant à la possibilité de se qualifier à titre de frais accessoires au sens où l'entend la LCV. Nous comprenons que chaque situation est un cas d'espèce nécessitant un examen particulier du fait que la jurisprudence ne met pas de balise quant à la définition du terme « accessoire », si ce n'est que l'accessoire devrait généralement être moindre que le principal. En ce sens, nous croyons que la SPJD se devait d'obtenir l'opinion d'un conseiller juridique spécialisé en la matière

⁴ LCV, article 573.3.0.4.

de façon à pouvoir valider la légalité de confier de gré à gré la poursuite des travaux au même adjudicataire.

À cet effet, les gestionnaires responsables nous ont affirmé qu'une opinion juridique avait été demandée dans tous les cas en vue de confirmer que les modifications à la source des crédits additionnels à consentir pouvaient se qualifier à titre de frais accessoires au sens de la LCV. Nous avons donc demandé à en obtenir une copie du fait qu'aucune de ces opinions ne se trouvait au dossier constitué pour le contrat concerné. À la suite de recherches effectuées par ces mêmes gestionnaires, il appert que lesdites opinions juridiques auraient été obtenues verbalement à la suite de conversations téléphoniques, sans qu'une preuve documentaire officielle soutenant le résultat de l'opinion demandée au conseiller juridique sollicité soit transmise à la SPJD. En ce sens, en vue de pouvoir démontrer les mesures prises pour s'assurer de la conformité du processus d'adjudication de contrats, nous croyons que la SPJD aurait tout avantage à exiger que des opinions juridiques documentées lui soient acheminées pour qu'ensuite celles-ci puissent être conservées au dossier du contrat concerné.

3.3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau :

- **d'exiger de ses conseillers juridiques qu'ils lui transmettent par écrit le résultat des opinions juridiques demandées;**
- **de conserver la documentation de ces opinions juridiques au dossier constitué à l'égard du contrat concerné;**

et ce, en vue de pouvoir démontrer les mesures prises pour assurer la conformité du processus d'adjudication de contrats à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* lorsque des crédits additionnels sont requis pour poursuivre des travaux prévus à un contrat initial.

Réponse de l'unité d'affaires :

Lorsqu'une demande de crédits additionnels est jugée requise par le responsable du projet, une demande écrite devra être produite afin d'obtenir l'avis juridique afférent aux fins d'autorisation par l'instance applicable (Direction générale, conseil d'administration ou comité exécutif). La demande et l'avis afférent seront conservés dans le dossier du projet, aux archives. (Complété, janvier 2013)

3.3.2. Publication des renseignements sur les contrats dans le système électronique d'appel d'offres

3.3.2.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons brièvement abordé précédemment, à compter du 1^{er} avril 2011, de nouvelles dispositions législatives ont également été introduites à la LCV (articles 477.4 à 477.6) à la suite de l'entrée en force du projet de loi 76, intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*.

Ces nouvelles dispositions ont principalement trait à l'obligation qu'ont tous les organismes municipaux de publier dans le site du SÉAO, approuvé par le gouvernement du Québec, la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ (exclusion faite des contrats de travail). Cette liste doit être mise à jour au moins une fois par mois et doit notamment contenir, à l'égard de chaque contrat, les renseignements suivants :

- Dans le cas d'un contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus, le prix du contrat tel qu'il a été préalablement estimé par l'organisme (inscription après l'ouverture des soumissions ou au moment de l'octroi du contrat);
- Le prix du contrat adjugé et le nom du soumissionnaire avec lequel il a été conclu;
- L'objet du contrat;
- Le montant total de la dépense effectivement faite (ce montant doit inclure, le cas échéant, les dépenses contingentes et les dépenses relatives aux travaux additionnels dûment autorisés).

Pour les contrats conclus à la suite d'un processus d'appel d'offres, la liste devra également contenir les renseignements suivants :

- Le nom de chaque soumissionnaire;
- Le montant de chaque soumission;
- L'identification de chaque soumission plus basse que celle retenue et qui a été jugée non conforme.

Ainsi, pour chacun des contrats de notre sélection pour lesquels les nouvelles règles de publication étaient applicables du fait qu'ils ont été adjugés après le 1^{er} avril 2011 (8 cas sur 10, voir l'annexe 4.1 – n^{os} 3 à 10), nous avons vérifié que les informations avaient été conformément inscrites dans le SÉAO. Notre examen nous a permis d'observer les faits suivants :

- Pour ce qui est du prix estimé du contrat devant être inscrit dans le SÉAO :
 - Dans cinq cas sur huit, aucun montant n'a été inscrit (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 3, 4, 5, 6 et 8);

- Dans un cas sur huit, le prix estimé qui a été inscrit correspond à l'estimation détaillée préparée par la SPJD (voir l'annexe 4.1 – n^o 10), alors que dans les deux cas restants, le prix estimé ne correspond pas (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 7 et 9).
- Pour ce qui est du montant total de la dépense effectivement faite devant être inscrit lorsque les travaux sont terminés (les travaux de cinq contrats sur les huit étaient terminés) :
 - Dans quatre cas sur cinq, aucun montant n'a été inscrit dans le SÉAO sous la rubrique « Montant total de la dépense effectivement faite » (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 3, 5, 6 et 10);
 - Dans un cas sur cinq, le montant inscrit correspond au coût original du contrat sans toutefois inclure les crédits additionnels consentis subséquemment (voir l'annexe 4.1 – n^o 4).

3.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau d'instaurer les mécanismes qui s'imposent pour s'assurer que l'intégralité des informations relatives à chacun des contrats octroyés est adéquatement inscrite dans le système électronique d'appel d'offres, afin de se conformer aux dispositions des articles 477.4 à 477.6 de la *Loi sur les cités et villes*.

Réponse de l'unité d'affaires :

Segmenter la tâche « entrée de l'information » et « validation de l'information » dans le SÉAO. Le responsable chargé de valider l'information devra signer l'action de la validation à même la « Fiche projet ». Les documents permettant cette validation seront également conservés au dossier du projet, aux archives. (Complété, janvier 2013)

3.3.3. Adoption d'une politique de gestion contractuelle

3.3.3.A. Contexte et constatations

En conclusion, mentionnons que, conformément aux dispositions législatives en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011 (article 573.3.1.2 de la LCV), le conseil d'administration de la SPJD a adopté, le 14 décembre 2010, sa politique de gestion contractuelle visant à renforcer les principes de saine concurrence, d'efficacité, d'éthique, de transparence et d'équité applicables à tout contrat. Selon cette nouvelle obligation insérée à la LCV, la SPJD devait prévoir à sa politique de gestion contractuelle des mesures visant, entre autres :

1. à s'assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de l'influencer, avec un des membres du comité de sélection relativement à la demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission;
2. à lutter contre le truquage d'offres;
3. à favoriser le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*;
4. à prévenir les gestes d'intimidation, le trafic d'influence ou de corruption;
5. à prévenir les situations de conflits d'intérêts;
6. à prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion qui en résulte;
7. à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat.

Nous avons procédé à l'examen du contenu de la politique de gestion contractuelle dont s'est dotée la SPJD et nous concluons que son contenu est conforme aux dispositions prévues à l'article 573.3.1.2 de la LCV. De plus, pour les contrats de notre sélection ayant été adjugés après l'entrée en vigueur de cette nouvelle politique de gestion contractuelle (1^{er} janvier 2011), nous avons pu constater que ces différentes mesures prévues à la politique de gestion contractuelle de la SPJD avaient été incorporées dans les documents d'appel d'offres. Par exemple :

- Désignation aux documents d'appel d'offres d'un responsable par la SPJD à qui adresser des questions;
- Déclarations solennelles de la part du soumissionnaire;
- Déclaration solennelle des membres du comité de sélection, le cas échéant;
- Abstention de tout fournisseur de soumissionner s'il a participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres.

À cet égard, notre examen des contrats n'a d'ailleurs permis de déceler aucune irrégularité quant au respect de ces dispositions prises.

3.4. Approbation de l'adjudication des contrats et autres informations liées à la prise de décisions

L'approbation de l'adjudication des contrats doit non seulement s'effectuer dans le respect des pouvoirs délégués aux divers gestionnaires ou employés en cette matière, compte tenu de l'importance pécuniaire des biens ou des services réquisitionnés, mais elle doit également s'effectuer en fonction d'une information complète et suffisamment précise pour permettre une prise de décisions éclairée.

Concurremment, la tenue des procès-verbaux de la SPJD devrait être effectuée de façon à ce que ces derniers soient le reflet fidèle et complet des sujets discutés et des décisions prises par les administrateurs, de sorte qu'il soit possible de s'y référer ultérieurement pour en faire le suivi et s'assurer de leur mise en application, mais aussi pour qu'ils puissent servir de preuve en cas de litiges ou de poursuites éventuelles.

À cette étape du processus, nos travaux de vérification ont consisté à nous assurer que les contrats de notre sélection avaient fait l'objet d'une autorisation conforme aux niveaux d'approbation (délégation de pouvoirs) en vigueur au sein de la SPJD et que cette délégation de pouvoirs avait été effectuée conformément aux dispositions contenues aux lettres patentes. Nous avons également porté une attention particulière à la pertinence et à la suffisance des informations communiquées aux administrateurs par le biais des mémoires internes ou des sommaires décisionnels⁵ préparés en vue de leur permettre de bien saisir tous les éléments contextuels sur lesquels ils devraient s'appuyer pour procéder ou non à l'approbation de l'adjudication des contrats.

Concurremment, la documentation des procès-verbaux de la SPJD a été scrutée afin d'évaluer dans quelle mesure ils étaient suffisamment précis et intégraux quant aux décisions prises. Pour ce faire, nous avons procédé à la lecture de l'ensemble des procès-verbaux du conseil d'administration et des comptes rendus du comité de vérification pour les années 2010 et 2011 ainsi que pour les six premiers mois de l'année 2012.

3.4.1. Règles de délégation de pouvoirs pour l'approbation des contrats

3.4.1.A. Contexte et constatations

La politique d'approvisionnement de la SPJD incorpore les niveaux d'approbation requis par les divers intervenants concernés selon le montant des biens ou des services réquisitionnés. Ces niveaux d'approbation, lesquels ont fait l'objet d'une révision et d'une résolution du conseil d'administration de la SPJD au cours de la séance de travail du 9 novembre 2011, sont présentés au tableau 3.

⁵ En vue de l'approbation des contrats, nous avons constaté que la SPJD utilise deux types de documents, soit le « mémoire interne » et le « sommaire décisionnel ». Ces deux documents contenant essentiellement les mêmes informations, nous utiliserons le terme « sommaire décisionnel » aux fins du présent rapport de vérification.

**Tableau 3 – Niveaux d'approbation requis
en fonction des montants des biens et des services**

Montant des biens et services (taxes incluses)	Intervenants et niveaux d'approbation
Moins de 10 000 \$	Directeur
De 10 000 \$ à 25 000 \$	Directeur et directeur principal
De 25 000 \$ à 100 000 \$	Directeur principal et directeur général
De 100 000 \$ à 2 000 000 \$	Conseil d'administration ou comité de vérification, sur recommandation du directeur général, à entériner par le conseil d'administration
2 000 000 \$ et plus	Comité exécutif de la Ville de Montréal, sur recommandation du conseil d'administration

À titre informatif, cette politique d'approvisionnement stipule également que :

La direction générale est autorisée à effectuer des dépenses additionnelles imprévues n'excédant pas 10 % des contrats et mandats octroyés. Ces dépenses additionnelles ne doivent toutefois pas excéder 100 000 \$ par contrat ou par mandat octroyé. Ce pourcentage ou ce montant dépassé, toutes dépenses additionnelles ou imprévues devront être autorisées par le conseil d'administration de la Société⁶.

D'entrée de jeu, nous remarquons que le conseil d'administration de la SPJD a établi les niveaux d'approbation des pouvoirs délégués aux divers intervenants concernés par le biais d'une résolution et non par le biais d'un règlement comme le prévoient pourtant les lettres patentes délivrées par le gouvernement du Québec en vue de la constitution de la SPJD. En effet, l'article 4 des lettres patentes supplémentaires enregistrées le 7 juillet 1995 stipule, entre autres, que la SPJD est administrée par un conseil d'administration (article 4.a). Aussi, lorsque ce dernier désire déléguer certaines de ses responsabilités pour toute matière utile ou nécessaire à la régie interne de la SPJD, il doit le faire par le biais d'un règlement, lequel entre en vigueur sur approbation du comité exécutif de la Ville (article 4.j).

Dans les circonstances, nous sommes d'avis que tous les pouvoirs délégués, notamment ceux prévus à la résolution du 9 novembre 2011 du conseil d'administration ainsi que la délégation de pouvoirs consentie au directeur général par le biais de la politique d'approvisionnement, concernant les dépenses additionnelles imprévues n'excédant pas 10 % du coût des contrats et mandats octroyés, représentent des aspects propres à la régie interne de la SPJD. À cet égard, ils doivent faire l'objet d'un règlement officiel qui sera soumis aux fins d'approbation par le comité exécutif de la Ville, conformément à ce qui est prévu aux lettres patentes en vigueur.

⁶ Politique d'approvisionnement, Société du parc Jean-Drapeau, p. 6.

De plus, en ce qui concerne plus particulièrement la délégation de pouvoirs consentie au directeur général pour l'approbation des dépenses additionnelles imprévues, nous croyons également qu'une reddition de comptes périodique à l'intention du conseil d'administration de la SPJD devrait être effectuée afin d'assurer la transparence des décisions prises.

En outre, nous avons remarqué une non-concordance des renseignements contenus dans les divers documents de base utilisés au sein de la SPJD concernant les aspects liés à la délégation de pouvoirs (niveaux d'approbation en fonction des montants des biens et des services). D'une part, la politique d'approvisionnement de la SPJD n'a pas été mise à jour pour refléter l'approbation par son conseil d'administration, le 9 novembre 2011, des niveaux d'approbation révisés. D'autre part, en ce qui concerne la délégation de pouvoirs accordée au directeur général pour les dépenses additionnelles imprévues, la politique d'approvisionnement réfère à un seuil de 10 %, alors que le document intitulé « Approvisionnement, normes et procédures » spécifie plutôt un seuil de 20 %. À notre avis, il serait approprié que les documents de référence existant à la SPJD soient mis à jour et uniformisés afin d'en accroître l'utilité et d'éviter toute confusion potentielle de la part des divers intervenants concernés par le processus d'adjudication de contrats au sein de la SPJD.

Dans un même ordre d'idées, nous avons également observé que le comité de vérification de la SPJD a été ajouté à titre d'approbateur pour les contrats dont le montant se situe entre 100 000 \$ et 2 000 000 \$. Plus précisément, pour les biens et les services dont le montant se situe dans cette strate, la règle d'approbation concernant les intervenants autorisés à approuver la dépense est la suivante : « *Conseil d'administration ou comité de vérification, sur recommandation du directeur général, à entériner par le conseil d'administration.* » (Nos soulignés)

Selon ce qui est mentionné au procès-verbal du 9 novembre 2011 et compte tenu des informations obtenues auprès des personnes rencontrées, nous comprenons que l'intervention possible du comité de vérification a été ajoutée pour permettre une plus grande flexibilité au moment de l'attribution des contrats dans le cas où les échéanciers sont serrés, et qu'aucune séance de travail du conseil d'administration n'est prévue à brève échéance. Cependant, ce mode de fonctionnement n'est pas conforme au protocole d'entente (convention) intervenu entre la SPJD et la Ville le 6 novembre 1996. En effet, le protocole d'entente prévoit ce qui suit : « *La Société doit former un Comité de vérification dont la composition, les règles de fonctionnement, les pouvoirs, les devoirs et les attributions apparaissent en annexe 1⁷.* »

⁷ Convention entre la SPJD et la Ville de Montréal, 6 novembre 1996, article 5.3.5, p. 8.

Or, à la lecture du contenu de l'annexe 1 du protocole d'entente traitant du comité de vérification, nous constatons qu'il n'est aucunement prévu que ce dernier puisse octroyer des contrats. En ce sens, la résolution du 9 novembre 2011 du conseil d'administration de la SPJD ne respecte pas les dispositions du protocole d'entente. D'ailleurs, l'objet même de la délégation de pouvoirs au comité de vérification est incongru. En effet, la SPJD ne peut pas agir par l'intermédiaire de deux « instances » pour une décision de même nature. En ce sens, une décision (p. ex. l'adjudication d'un contrat) devant être entérinée par le conseil d'administration, comme le prévoient actuellement les règles de délégation de pouvoirs de la SPJD, ne peut pas être en vigueur avant l'intervention de ce dernier. Or, dans le cas qui nous concerne, les travaux relatifs à l'agrandissement du pavillon de la Jamaïque ont débuté avant même que la décision du comité de vérification (le 14 mars 2012) ne soit entérinée par le conseil d'administration de la SPJD. En effet, nous avons pu constater que le bon de commande pour ce contrat avait été créé le 16 mars 2012 et que les travaux ont débuté autour du 19 mars 2012, selon les informations trouvées au dossier appuyant ce contrat, tandis que le dossier a été présenté aux membres du conseil d'administration dans le cadre d'une séance de travail tenue le 29 mars 2012.

D'autre part, la possibilité même de permettre au comité de vérification d'octroyer des contrats peut être remise en question du fait que, par nature, ce type de comité a davantage une responsabilité visant, entre autres, la surveillance des processus relatifs à la qualité de l'information financière produite ou encore la surveillance des contrôles internes. L'octroi de contrats ne fait donc pas partie de ses pouvoirs, devoirs ou attributions.

Nous tenons à préciser que notre compréhension des faits relativement à la non-conformité des deux aspects dont nous venons de faire état au regard des règles de délégation de pouvoirs instaurées au sein de la SPJD (nécessité d'un règlement de délégation de pouvoirs et non-respect du protocole d'entente concernant le comité de vérification) a été confirmée par le biais d'une opinion juridique obtenue du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville.

Cependant, bien que la délégation de pouvoirs devrait être ratifiée par un règlement et non par une simple résolution, la situation actuelle relève davantage de la conformité que de l'illégalité en ce qu'elle n'a pas pour effet de rendre invalide les décisions prises par les personnes concernées sur la base de cette résolution. De ce fait, notre examen visant à nous assurer du respect des règles de délégation de pouvoirs établies pour l'approbation des contrats de notre échantillon s'est appuyé sur celles existantes à la SPJD.

Ainsi, nos travaux de vérification nous ont permis de constater que, de façon générale, les règles de délégation de pouvoirs en vigueur au sein de la SPJD ont été respectées, à

l'exception de la situation exposée ci-après à l'égard de laquelle un contrat de notre sélection était visé.

Ainsi, à la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration de la SPJD, nous avons constaté qu'à la séance de travail du 9 novembre 2011, les administrateurs présents avaient entériné, *a posteriori*, la décision prise par le président du conseil d'administration, huit semaines auparavant, d'octroyer 12 contrats totalisant 3,7 M\$. Parmi ces contrats figurait celui de notre sélection concernant l'aménagement paysager et civil sur le site du bâtiment du Hélène-de-Champlain (voir l'annexe 4.1 – n° 8).

En effet, selon les renseignements obtenus à la lecture d'un courriel (daté du 14 septembre 2011) faisant état de l'octroi de ces contrats, il appert que la décision prise par le président du conseil d'administration était motivée par les échéanciers critiques pour la réalisation des travaux. Nous admettons que certaines situations peuvent commander une prise de décisions rapide. Néanmoins, dans les circonstances, force est de constater que les autres membres du conseil d'administration ont été mis devant le fait accompli sans qu'ils puissent exercer leur pouvoir décisionnel comme le prévoient pourtant les règles de délégation de pouvoirs instaurées au sein de la SPJD. En ce sens, afin d'éviter que ce genre de situation ne se reproduise, nous croyons que la SPJD devrait évaluer, selon l'urgence des situations, la pertinence de tenir une séance extraordinaire du conseil d'administration.

3.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prendre les dispositions qui s'imposent, dans un souci d'une plus grande transparence, pour que tous les pouvoirs délégués par son conseil d'administration soient ratifiés par le biais d'un règlement, lequel devra être dûment approuvé par le comité exécutif de la Ville de Montréal, et ce, afin de se conformer aux dispositions prévues aux lettres patentes en vigueur de la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

Il est à noter que le projet de lettres patentes élaboré en 2011 modifierait cette recommandation. Dans le cas où les lettres patentes ne sont pas modifiées : présenter pour adoption au comité exécutif le règlement de délégation de pouvoirs de la SPJD. (Échéancier prévu : décembre 2013 – comité exécutif).

Nous désirons rappeler qu'un projet de convention avec la Ville, un projet de règle de régie interne et un règlement sur le parc Jean-Drapeau ont également été élaborés en 2011.

3.4.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de réviser ses règles de délégation de pouvoirs afin de retirer le comité de vérification des intervenants autorisés aux fins d'approbation des dépenses, et ce, en vue de respecter les dispositions de l'annexe 1 du protocole d'entente conclu entre la Société du parc Jean-Drapeau et la Ville de Montréal au regard des responsabilités dévolues à ce comité.

Réponse de l'unité d'affaires :

Il est à noter que le projet de lettres patentes élaboré en 2011 modifierait cette recommandation. Dans le cas où les lettres patentes ne sont pas modifiées : présenter pour adoption au comité exécutif le règlement de délégation de pouvoirs de la SPJD. (Échéancier prévu : décembre 2013 – comité exécutif).

Nous désirons rappeler qu'un projet de convention avec la Ville, un projet de règle de régie interne et un règlement sur le parc Jean-Drapeau ont également été élaborés en 2011.

3.4.1.D. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, afin d'assurer la transparence des décisions prises, de prévoir l'instauration d'un mécanisme de reddition de comptes périodique à l'intention des membres du conseil d'administration concernant les dépenses additionnelles imprévues approuvées par le directeur général pour un contrat ou un mandat octroyé, compte tenu de la délégation de pouvoirs qui lui est accordée à cet effet.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le directeur général peut actuellement autoriser des dépenses selon les normes et les procédures de la SPJD. Actuellement, il peut aussi autoriser un ajout au contrat ne pouvant excéder 20 % de la valeur du contrat initial (le 20 % doit être de moins de 100 000 \$).

Lorsque le contrat initial est octroyé par le conseil d'administration, le directeur général devra préciser l'ajout qui sera inscrit à même la « Fiche projet ». (Complété, janvier 2013)

3.4.1.E. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de mettre à jour et d'uniformiser ses documents de référence (politique d'approvisionnement, normes et procédures) pour, notamment, qu'ils reflètent adéquatement les règles de délégation de pouvoirs approuvées par les instances, et ce, afin d'en accroître l'utilité et d'éviter toute confusion potentielle de la part des divers intervenants concernés par le processus d'adjudication de contrats.

Réponse de l'unité d'affaires :

Après l'adoption du règlement de délégation de pouvoirs de la SPJD, la politique d'approvisionnement, le document des normes et procédures ainsi que la « Fiche projet » et ses consignes d'usage seront regroupés à même un document de référence. (Échéancier prévu : décembre 2013)

La politique de gestion contractuelle, requise par la loi, reste cependant un document distinct.

3.4.1.F. Recommandation

Nous recommandons également à la Société du parc Jean-Drapeau de prévoir la tenue d'une séance extraordinaire du conseil d'administration dans le cas où l'urgence de la situation le justifie, et ce, en vue d'assurer le respect des règles de délégation de pouvoirs approuvées par la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le président du conseil d'administration de la SPJD et le président du comité d'audit et PTI, sur la recommandation du directeur général, statueront sur le besoin de séances extraordinaires du conseil d'administration. (Complété, janvier 2013)

3.4.2. Suffisance des informations présentées aux fins d'une prise de décisions (sommaire décisionnel)

3.4.2.A. Contexte et constatations

Afin que les administrateurs puissent rapidement prendre connaissance de l'ensemble des aspects contextuels sous-jacents à la nécessité de procéder à l'adjudication d'un contrat, il est d'usage qu'un document intitulé « sommaire décisionnel » soit préparé et leur soit soumis au cours d'une séance de travail du conseil. Pour qu'ils puissent constituer un outil de gestion utile, ces sommaires décisionnels doivent être préparés de façon à inclure des

renseignements suffisamment précis et complets permettant ainsi aux administrateurs de prendre une décision éclairée. Ces sommaires décisionnels devraient notamment inclure :

- une présentation des informations contextuelles justifiant le recours à une décision d'autoriser l'adjudication d'un contrat pour la réalisation des travaux ou des services requis (p. ex. les objectifs poursuivis, la description des travaux requis, les décisions antérieures liées, les enjeux);
- le coût estimé pour les travaux ou les services requis incluant les contingences, s'il y a lieu;
- le mode d'adjudication retenu, le nom des firmes invitées ou, s'il s'agit d'un appel d'offres public, le nombre des preneurs du cahier des charges ainsi que le nom des soumissionnaires en lice;
- les résultats du pointage intérimaire de chaque soumissionnaire et le pointage final, dans le cas d'un contrat à l'égard duquel un système d'évaluation et de pondération en deux étapes aura été utilisé conformément à la LCV;
- l'analyse des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires en lice (p. ex. la comparaison entre le coût moyen des soumissions conformes reçues et la plus basse soumission conforme, entre le prix de la plus haute et de la plus basse soumission conforme ainsi qu'entre la plus basse et la deuxième plus basse soumission conforme);
- l'explication de l'écart (selon un seuil déterminé) entre l'estimation des coûts préparée par la SPJD préalablement au lancement de l'appel d'offres et le coût de la soumission du plus bas soumissionnaire conforme;
- le prix de la soumission ainsi que le nom de l'adjudicataire recommandé à la suite du processus d'appel d'offres.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons examiné les sommaires décisionnels préparés concernant les 10 contrats de notre sélection, afin de déterminer dans quelle mesure les informations fournies aux administrateurs étaient suffisantes à la prise de décisions. Ainsi, l'examen effectué nous a permis de déceler certaines informations manquantes à l'égard desquelles les sommaires décisionnels gagneraient à être bonifiés pour en accroître l'utilité aux fins d'une prise de décisions éclairée.

Notamment, nous avons pu observer que le coût estimé pour les travaux à réaliser, lequel est un élément clé à la prise de décisions, n'y était pas toujours spécifiquement indiqué. Cette situation a pu être observée pour 3 des 10 contrats examinés.

L'un de ceux-ci concerne le contrat octroyé pour la réalisation du projet de construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart (voir l'annexe 4.1 – n° 1), à l'égard duquel tant le sommaire décisionnel que le

procès-verbal (séance du conseil d'administration du 11 mai 2010) sont muets quant à l'évaluation de l'estimation des coûts en vue de la réalisation des travaux.

Les deux autres cas observés concernent quant à eux le contrat relatif à l'aménagement paysager et civil ainsi que celui relatif à la fourniture et à l'installation de fenêtres et de portes (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 8 et 9), tous deux octroyés dans le cadre du projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain. Pour ces deux cas, nous constatons que les sommaires décisionnels sous-jacents visaient l'approbation de lots de contrats à l'intérieur desquels les deux contrats de notre échantillon se trouvaient. Ainsi, le contrat relatif à l'installation de fenêtres et de portes est incorporé à un lot de 11 contrats, tandis que le contrat relatif à l'aménagement paysager et civil est pour sa part incorporé à un lot de cinq contrats; ces lots devant être approuvés par le conseil d'administration de la SPJD.

En ce qui a trait au contrat relatif à la fourniture et à l'installation de fenêtres et de portes inclus à un lot de 11 contrats, nous avons pu observer que le sommaire décisionnel ainsi que le procès-verbal (séance de travail du 9 novembre 2011) étaient tous deux totalement muets quant à l'évaluation des coûts estimés pour chacun de ces 11 contrats, quant au prix de la plus basse soumission conforme individuellement déposée pour chacun des contrats et quant à l'identité de ces firmes. En effet, la résolution du conseil d'administration stipulait, notamment, ce qui suit :

Considérant que les travaux reliés à ces contrats comprennent, de manière non limitative :

- *Les travaux de menuiserie et l'ébénisterie intérieure;*
- *Les travaux de métaux ouvrés liés au design d'intérieur;*
- *La fourniture et l'installation des fenêtres et des portes extérieures en bois;*
- *Les travaux de plomberie et de gaz naturel;*
- *Les travaux de chauffage et de ventilation;*
- *La fourniture et l'installation des systèmes de régulation et de contrôles;*
- *La fourniture et l'installation des systèmes de protection incendie;*
- *Le préachat des 5 appareils de ventilation du bâtiment;*
- *Le préachat des hottes de ventilation des cuisines;*
- *Le préachat des chaudières à eau chaude du bâtiment;*
- *Le préachat des échangeurs de chaleur du bâtiment.*

Il est résolu : d'octroyer 11 contrats à différentes firmes pour la réalisation de divers travaux au pavillon Hélène-de-Champlain aux prix et conditions des soumissions déposées, conformément aux résultats des appels d'offres publics, et autoriser une

dépense totale à cette fin de 5 370 516,01 \$, comprenant toutes les taxes⁸. (Nos soulignés)

Finalement, pour ce qui est du contrat relatif à l'aménagement paysager et civil sur le site du Hélène-de-ChAMPLAIN, l'examen du sommaire décisionnel préparé par la SPJD, lequel contenait sensiblement les mêmes informations que celles présentées au procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 9 novembre 2011, nous permet d'observer qu'il y est notamment stipulé ce qui suit :

[...] cinq (5) lots [contrats] de travaux ont fait l'objet d'appels d'offres publics pour permettre de poursuivre les travaux sur le site. Les lots sont les suivants :
Lot 7.3. Préachats – Refroidisseurs
Lot 7.4. Préachats – Condenseur évaporatif
Lot 7.7. Préachats – Groupe électrogène et inverseurs automatiques
Lot 8. Ascenseur et monte-charge
*Lots 24. et 35. Aménagement extérieur et civil*⁹. (Nos soulignés)

Sous la rubrique intitulée « Aspects financiers », il est indiqué :

Préalablement à l'appel d'offres, le coût des travaux liés aux lots avait été estimé par les professionnels du projet à 1 525 000 \$, incluant les taxes.

*L'ensemble des plus basses soumissions déposées pour chacun des lots totalise 1 590 267,68 \$, incluant les taxes*¹⁰.

Nous constatons, tout comme pour le cas précédent (lot de 11 contrats), que le sommaire décisionnel ainsi que le procès-verbal étaient tous deux totalement muets quant à l'évaluation des coûts estimés pour chacun des cinq contrats, de même qu'en ce qui a trait au prix de la plus basse soumission conforme individuellement déposée pour chacun d'eux et quant à l'identité des firmes retenues. Nous observons toutefois qu'il y est fait mention d'une estimation des coûts, mais que dans les faits, le montant soumis aux administrateurs de la SPJD aux fins de l'approbation de l'adjudication des contrats se révèle être un montant cumulé pour les cinq contrats du lot.

Or, à partir des informations contenues dans la liste des contrats tenue par la SPJD, intitulée « Liste des appels d'offres inscrits dans le système électronique d'appel d'offres », nous avons été en mesure de reconstituer le détail de l'estimation globale (1 525 000 \$) présentée au sommaire décisionnel et au procès-verbal. Cette conciliation révèle que

⁸ Procès-verbal, séance du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau, 9 novembre 2011, p. 7 et 8.

⁹ Sommaire décisionnel, conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau, 2 septembre 2011, p. 1.

¹⁰ Sommaire décisionnel, conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau, 2 septembre 2011, p. 2.

l'estimation des coûts présentée au regard du contrat de notre sélection relativement aux travaux d'aménagement paysager et civil du site du Hélène-de-ChAMPLAIN s'élevait à 800 000 \$. Ainsi, tel que nous en avons déjà fait mention précédemment à la section 3.1.2, bien que l'écart ne soit pas si important, nous constatons, d'une part, que ce montant ne correspond pas précisément au montant apparaissant à l'estimation détaillée documentée trouvée (836 454 \$) pour ce contrat. D'autre part, l'examen effectué révèle également que, pris séparément, les cinq contrats composant ce lot présentent des écarts entre l'estimation des coûts utilisée par la SPJD (selon la reconstitution du montant de 1 525 000 \$) et le prix de la plus basse soumission conforme¹¹ variant entre - 66,9 % et + 36 % (voir le tableau 4), comparativement à un écart total de 4,3 %, comme le suggèrent les informations présentées au sommaire décisionnel.

**Tableau 4 – Détail des montants des estimations des coûts
utilisées pour les cinq contrats inclus au lot**

Objet du contrat	Coûts de l'estimation utilisée	Coût de la plus basse soumission conforme	Écart
Lot 7.3. Préachats – refroidisseurs	125 000 \$	75 706,16 \$	(39,4 %)
Lot 7.4. Préachats – condenseur évaporatif	125 000 \$	41 525,66 \$	(66,8 %)
Lot 7.7. Préachats – groupe électrogène et inverseurs automatiques	250 000 \$	82 698,16 \$	(66,9 %)
Lot 8. Ascenseur et monte-charge	225 000 \$	302 544,93 \$	34,5 %
Lots 24. et 35. Aménagement extérieur et civil	800 000 \$	1 087 795,77 \$	36,0 %
Total	1 525 000 \$	1 590 267,68 \$	4,3 %

Du coup, nous avons également remarqué, en examinant le contenu des sommaires décisionnels, qu'une mention concernant le montant des frais contingents prévus, dans les cas où cela pouvait s'appliquer (8 cas sur 10, voir l'annexe 4.1 – tous les contrats à l'exception des n^{os} 4 et 9), n'était présente que dans trois des contrats examinés, soit le projet de construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart, le projet de réfection de la maçonnerie de la poudrière et le projet de conception et de construction d'une nouvelle cour de services (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 1, 5 et 7).

Pour les cinq autres contrats sur les huit, nous avons constaté que :

- pour deux d'entre eux (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 8 et 10), une provision pour frais contingents avait été prévue au bordereau de soumission faisant partie des documents d'appel d'offres, mais ni le sommaire décisionnel, ni les procès-verbaux n'en faisaient

¹¹ Selon le procès-verbal de l'ouverture publique des soumissions reçues.

état. À notre avis, l'ampleur de la provision pour frais contingents fait partie des informations pertinentes devant systématiquement être communiquées aux administrateurs en vue d'une prise de décisions éclairée;

- pour les trois autres contrats (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 2, 3 et 6), nous avons constaté qu'aucune provision pour frais contingents n'était indiquée au bordereau de soumission, que les sommaires décisionnels étaient muets à cet égard et qu'aucun budget à cet effet n'avait été approuvé par le conseil d'administration au moment de l'adjudication du contrat. À ce propos, nous sommes d'avis que la SPJD aurait tout avantage à prévoir, au moment de l'adjudication des contrats, une provision budgétaire pour frais contingents afin de pallier les imprévus pouvant survenir au cours de la réalisation des travaux, et ce, dans le but :
 - d'éviter de devoir retarder la réalisation des travaux par le fait qu'il faille attendre la tenue d'une prochaine séance de travail du conseil d'administration pour obtenir l'approbation des crédits additionnels requis,
 - d'atténuer les risques que les travaux soient poursuivis sans l'accord préalable des administrateurs de la SPJD.

De plus, notre examen des sommaires décisionnels sous-jacents aux contrats de notre sélection nous a permis de relever l'absence des informations suivantes :

- Une analyse comparative des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires en lice n'était généralement pas documentée au sommaire décisionnel (9 cas sur 10). En effet, seule une brève mention indiquant que les prix des 10 premières soumissions reçues se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 8 % a pu être observée au sommaire décisionnel relatif à l'octroi du contrat pour le projet de construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart (voir l'annexe 4.1 – n^o 1).
- Une explication visant à justifier, s'il y a lieu, l'écart constaté entre l'estimation des coûts préparée en vue de l'adjudication du contrat et le coût de la soumission de l'adjudicataire recommandé n'y est jamais documentée. À cet égard, les renseignements obtenus des personnes rencontrées confirment que la SPJD ne s'est dotée d'aucune directive à l'interne stipulant le seuil à partir duquel des explications doivent être fournies au sommaire décisionnel présenté aux administrateurs. À titre d'exemple, cette directive pourrait prévoir que les écarts supérieurs à 10 % (en plus ou en moins) entre l'estimation des coûts réalisée et le prix de l'adjudicataire recommandé doivent être systématiquement expliqués et documentés au sommaire décisionnel.

Ainsi, pour les contrats de notre sélection, nous avons procédé à cette analyse comparative. Pour ce faire, nous avons comparé le coût du contrat adjugé avec celui de l'estimation des coûts présentée aux administrateurs de la SPJD par le biais du sommaire décisionnel, lequel était également intégralement reflété au procès-verbal de la séance du conseil correspondant, et ce, pour les cas où cette information y était présentée. De ce fait, l'analyse comparative a pu être réalisée pour 8 des 10 contrats de notre sélection (voir l'annexe 4.3). Les résultats de celle-ci révèlent que les écarts calculés varient dans une fourchette allant de - 42,8 % à + 73,4 %. Parmi ces huit contrats, deux seulement présentaient un écart entre l'estimation des coûts et le prix de la plus basse soumission conforme se situant à l'intérieur d'un seuil pouvant être acceptable, soit de l'ordre de ± 10 %.

À notre avis, la divulgation aux sommaires décisionnels d'écarts aussi importants que ceux mentionnés ci-dessus aurait certainement pu susciter des questionnements de la part des membres du conseil d'administration, pouvant même, dans le cas d'un dépassement important des coûts prévus, remettre en question leur décision d'adjuger le contrat.

De ce fait, nous estimons que la constitution des sommaires décisionnels présentés aux administrateurs devrait être bonifiée et harmonisée quant aux renseignements devant y être consignés, de façon à ce que ceux-ci fassent état de l'ensemble des informations pertinentes et essentielles à une prise de décisions éclairée. À cet effet, nous croyons que la SPJD devrait réévaluer ses façons de faire et se doter d'un guide ou d'une directive visant à mieux encadrer la préparation des sommaires décisionnels au regard des informations devant y être consignées.

3.4.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, afin que ses administrateurs puissent bénéficier d'un outil utile et pertinent leur permettant de prendre des décisions éclairées, de réévaluer, à brève échéance, ses façons de faire et de se doter d'un guide visant à mieux encadrer la préparation des sommaires décisionnels au regard des informations devant y être consignées, de sorte que leur contenu soit plus uniforme et qu'ils puissent être bonifiés par l'intégration d'informations telles que :

- la divulgation du montant de l'estimation des coûts préparée préalablement à l'adjudication d'un contrat, du prix de la soumission retenue et de l'identité de l'adjudicataire;
- la divulgation des frais contingents prévus;
- l'analyse comparative des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires;
- l'explication, en fonction d'un seuil jugé acceptable (p. ex. $\pm 10\%$), des écarts constatés entre l'estimation des coûts préparée en vue de l'adjudication du contrat et le coût de la soumission de l'adjudicataire recommandé;

et de diffuser ce guide à tous les employés concernés au sein de la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le sommaire décisionnel présenté aux fins de décision doit être validé par plus d'une personne, et ce, en conformité avec l'information prévue à la « Fiche projet » signée par les responsables désignés. (Complété, mars 2013)

Élaborer des normes et des procédures plus détaillées en matière de gestion de projet permettant d'assurer l'uniformité des pratiques, et ce, à chacune des étapes d'un projet, soit : la préféabilité, l'estimation, l'octroi de contrat, la reddition de comptes et la fermeture du projet. (Échéancier prévu : mai 2013)

Standardiser la nature de l'information ainsi que sa présentation pour faciliter la compréhension des dossiers lors de la prise de décisions tant par le directeur général, le comité d'audit et PTI qu'auprès du conseil d'administration. « Sommaire décisionnel type. » (Échéancier prévu : mai 2013)

Uniformiser le contenu et la présentation des estimations de projets d'investissement aux fins de signature par le responsable désigné. (Notons que les contingences de design et celles de construction ne sont pas les mêmes et varient aussi selon le type de chantier, la complexité du design et la précision du PFT.) (Complété, mars 2013)

Le volet Octroi de contrat précise l'écart entre le coût du contrat et l'estimation ainsi que le justificatif applicable le cas échéant. (Complété, mars 2013)

3.4.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prévoir, au moment de l'adjudication des contrats, une provision budgétaire pour frais contingents afin d'éviter de devoir retarder la réalisation des travaux par le fait qu'il faille attendre la tenue d'une prochaine séance de travail du conseil d'administration pour obtenir l'approbation des crédits additionnels requis, ou encore afin d'atténuer les risques que les travaux ne soient poursuivis sans l'accord préalable des administrateurs de la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

« Sommaire décisionnel type ». Le projet prévoira, selon la nature du contrat, un pourcentage de contingence. Le budget du contrat sera mis en relation avec le budget global du projet. (Complété, mars 2013)

3.4.3. Documentation des procès-verbaux

3.4.3.A. Contexte et constatations

Le procès-verbal est un document officiel faisant état de ce qui a été dit, débattu, fait ou décidé au cours d'une séance de travail des membres du conseil d'administration. Il permet de confirmer le déroulement d'une séance en fonction des sujets prévus à l'ordre du jour. En somme, il constitue la mémoire de l'organisme et sert de référence en cas de besoin. Il a pour fonctions, entre autres, celles visant à :

- révéler les événements passés ou plus actuels aux personnes qui n'étaient pas présentes;
- enregistrer les décisions prises pour en faciliter le suivi et la mise en application;
- préserver la continuité des débats;
- servir de preuve en cas de litiges ou de poursuites judiciaires, ou de source d'information pour les divers intervenants intéressés.

Étant donné que les administrateurs siégeant à des conseils d'administration doivent assumer de lourdes responsabilités légales, ils ont l'obligation d'agir avec prudence et diligence. De ce fait, il importe que les procès-verbaux préparés à la suite des séances de travail d'un conseil soient suffisamment étoffés et transparents quant aux décisions prises ou des orientations préconisées pour démontrer que les administrateurs se sont bien acquittés des responsabilités qui leur incombent.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, en plus d'avoir examiné les procès-verbaux relatifs à l'approbation des 10 contrats inclus à notre échantillon, nous avons procédé à l'examen de tous les procès-verbaux de la SPJD relativement aux séances de travail tenues entre le 9 février 2010 et le 21 juin 2012.

Or, tel que nous en avons brièvement fait état à la section précédente, cet examen nous a permis de constater que les informations identifiées comme étant manquantes aux sommaires décisionnels préparés à l'égard des contrats de notre échantillon (p. ex. la divulgation du montant de l'estimation des coûts préparée, la divulgation des frais contingents prévus, l'analyse comparative des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires, l'explication des écarts constatés entre l'estimation des coûts préparée et le prix de la soumission de l'adjudicataire recommandé) étaient également manquantes dans les procès-verbaux de la SPJD. Dans les faits, nous avons constaté que les informations apparaissant aux sommaires décisionnels étaient presque intégralement retranscrites aux procès-verbaux, sans autres ajouts.

De plus, notre lecture des procès-verbaux nous a permis de constater que ces derniers étaient à certains égards incomplets du fait que certaines informations pertinentes n'y étaient pas nécessairement consignées. Notamment, nous avons observé les faits suivants :

- Lorsque des contrats de services professionnels sont octroyés sur la base d'un taux horaire, l'information concernant le montant maximal de la dépense autorisée n'y est pas toujours mentionnée, de même que le taux horaire du plus bas soumissionnaire conforme. L'octroi des contrats suivants peut être cité en exemple :
 - Entretien des systèmes électromécaniques (résolution CA2010-23);
 - Travaux civils (résolution CA2010-24);
 - Travaux de construction générale (résolution CA2010-25).
- Les décisions prises ou les discussions relatives aux différents points prévus à l'ordre du jour des séances de travail du conseil d'administration ne sont pas intégralement reflétées au sein même des procès-verbaux. À titre d'exemple, nous avons pu observer les manquements suivants :
 - Aucune évidence de l'adoption de l'ordre du jour depuis 2011. On ne sait donc pas si des sujets ont été ajoutés ou si des modifications ont été demandées à l'ordre du jour;
 - Aucune mention des documents qui auraient pu être déposés à titre informatif, de même que des discussions afférentes. À la lecture des procès-verbaux, on ne peut donc avoir la certitude que les membres ont disposé de tous les documents devant leur être présentés aux fins d'une prise de décisions éclairée;

- Aucune mention relativement à des questionnements provenant des membres du conseil;
- Imprécision quant à la conclusion d'une décision prise. En effet, bien que la décision soit consignée au procès-verbal, on ignore à la lecture de celui-ci s'il s'agissait d'une décision prise à l'unanimité, à la majorité, ou s'il y avait des dissidences;
- Absence d'information concernant certains des sujets prévus à l'ordre du jour. On ne sait pas si ceux-ci ont été reportés à une séance ultérieure ou s'ils ont été annulés pour divers motifs. En conséquence, il devient difficile d'assurer le suivi de l'évolution des dossiers dans le temps;
- Information parfois manquante aux procès-verbaux quant à l'annulation de l'adjudication de contrats approuvés au cours d'une séance de travail antérieure (p. ex. certains contrats octroyés dans le cadre du projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain ont par la suite été annulés sans que les procès-verbaux reflètent clairement ce changement);
- Information manquante concernant le montant des frais que la SPJD accepte de déboursier. Par exemple, dans le cadre du projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, la résolution (CA2012-09) de la séance de travail du conseil d'administration de la SPJD (le 22 février 2012) ne mentionnait aucunement le montant de l'indemnité devant être versée (près de 2 M\$) au promoteur subséquemment à l'interruption de l'entente contractuelle (bail) conclue avec la SPJD.

Dans les circonstances, bien que nous n'excluons pas la possibilité que d'autres documents d'informations complémentaires aient pu être présentés aux administrateurs, en supplément de ceux consignés aux procès-verbaux, et qu'ils aient pu faire l'objet de discussions au cours des séances de travail, il n'en demeure pas moins que nous n'en avons pas toujours obtenu l'assurance.

En conséquence, dans un souci d'une plus grande transparence, mais également pour protéger les intérêts de l'organisme et des personnes imputables des décisions prises, nous sommes d'avis que la constitution des procès-verbaux devrait être bonifiée de façon à ce que ceux-ci incorporent plus précisément tous les éléments d'information sous-jacents aux décisions prises, ainsi que tous les faits relatifs aux sujets discutés et aux orientations prises. En ce sens, nous croyons que la SPJD aurait tout avantage à réévaluer ses façons de faire en s'inspirant des meilleures pratiques de gestion en la matière, pour ensuite se doter d'un guide visant à encadrer la préparation des procès-verbaux quant à leur structure (p. ex. une section « Ordre du jour », une section « Octroi de contrats »), ainsi qu'à la nature des informations devant y être consignées et au niveau de détail attendu.

À notre avis, les procès-verbaux de la SPJD devraient être bien documentés, de façon à ce qu'ils fassent état, en toute transparence, de l'ensemble des éléments d'information considérés pour appuyer les décisions prises.

3.4.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, dans un souci d'une plus grande transparence, mais aussi pour protéger les intérêts de l'organisme et des personnes imputables des décisions prises, de :

- **réévaluer ses façons de faire concernant la documentation des procès-verbaux du conseil d'administration, de sorte que ceux-ci incorporent plus précisément et de façon uniforme tous les éléments d'information sous-jacents aux décisions et aux orientations prises ainsi qu'aux sujets discutés;**
- **procéder à l'élaboration d'un guide s'inspirant des meilleures pratiques en la matière en vue d'encadrer la préparation des procès-verbaux au regard d'aspects tels que leur structure, la nature des informations devant y être consignées et le niveau de détail attendu.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Actualiser, en conformité avec les recommandations d'un conseiller juridique, les pratiques en matière de rédaction des procès-verbaux.

*Former et informer les personnes responsables de la rédaction des procès-verbaux.
(Complété, mars 2013)*

3.5. Reddition de comptes

3.5.A. Contexte et constatations

En bout de piste, cette vigie, dont il a été question précédemment, concernant l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats octroyés, doit également prévoir des mécanismes de reddition de comptes périodique, visant à fournir suffisamment d'informations pertinentes aux gestionnaires et aux administrateurs de la SPJD pour leur permettre de juger de l'état d'avancement des travaux et, s'il y a lieu, de prendre les décisions qui s'imposent au regard de la nature des correctifs qu'il pourrait être nécessaire d'apporter.

À cet effet, notre examen a révélé que peu ou pas de rapports de gestion ont été produits par les chargés de projet en vue d'informer périodiquement la direction ainsi que les membres du conseil d'administration de la SPJD concernant l'évolution des travaux afférents aux contrats octroyés. Ces rapports de gestion devraient, selon nous, contenir

suffisamment d'informations pertinentes au regard de l'avancement du projet tant en matière de coûts et d'échéanciers que de livrables attendus, pour qu'il soit possible d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et, s'il y a lieu, de réagir au moment opportun afin de redresser la situation.

Ainsi, parmi les projets ayant fait l'objet des contrats de notre sélection, nous avons constaté la production de rapports d'avancement pour seulement deux d'entre eux, soit celui ayant trait au projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain (regroupant cinq contrats de notre échantillon) et celui concernant le projet de conception et de construction d'une nouvelle cour de services. Au moment de la réalisation de nos travaux, deux rapports d'avancement pour chacun des deux projets cités précédemment avaient été produits, soit un en février 2012 et l'autre en mai 2012. Ces rapports ont été présentés aux administrateurs de la SPJD dans le cadre d'une séance de travail du conseil.

Selon les renseignements obtenus du chargé de projet responsable, la production de tels rapports constituait une façon de faire nouvelle. En effet, il appert que, en général, la communication des informations relatives à l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats octroyés s'effectue davantage verbalement au cours de rencontres périodiques entre les divers intervenants concernés.

Un examen plus attentif du contenu desdits rapports d'avancement produits nous permet de constater qu'il s'agit en fait de rapports plutôt narratifs abordant succinctement les éléments suivants :

- Un bref rappel de l'objectif fixé pour le projet mis en œuvre;
- L'état d'avancement des travaux (p. ex. ceux terminés, ceux en cours de réalisation ou ceux non encore amorcés);
- Les dates d'échéance prévues compte tenu de l'avancement des travaux, sans toutefois que ce nouvel échéancier soit rapproché de l'échéancier initial;
- Le montant des coûts réels engagés à ce jour ou une mention indiquant que le budget initial est respecté et que les contingences sont entamées. Cependant, la comparaison entre le budget prévu et les coûts réels engagés n'y est pas toujours très clairement présentée.

Nous croyons que la production de ce genre de rapports représente un outil de gestion et d'aide à la prise de décisions pertinent pour les gestionnaires responsables ainsi que pour les membres du conseil d'administration, afin qu'ils puissent obtenir un portrait global de l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats octroyés. De surcroît, nous sommes d'avis que les chargés de projet de la SPJD devraient, selon une périodicité à déterminer,

procéder à la production de tels rapports d'avancement à l'égard de chacun des projets dont ils ont la charge.

Cependant, dans un souci d'une plus grande utilité de ces rapports, nous croyons que leur contenu mériterait d'être bonifié et précisé par l'ajout d'autres informations visant, entre autres, à :

- illustrer la comparaison de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi afin de repérer rapidement les dépassements de coûts prévisibles, s'il y a lieu;
- illustrer la comparaison de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et, s'il y a lieu, révisés, de façon à ce qu'il soit possible de savoir si le projet connaît des retards ou s'il est à jour;
- expliquer la raison des écarts pouvant avoir été constatés au regard de l'ampleur des coûts ou du respect des échéanciers ci-dessus mentionnés;
- présenter le pourcentage d'avancement des travaux;
- faire état des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant avoir des répercussions négatives sur le respect des coûts, des échéanciers et des livrables attendus, ainsi que des solutions de rechange proposées pour atténuer l'effet des causes problématiques décelées;
- qualifier l'appréciation du statut global du projet (p. ex. « en contrôle », « en avance » ou « critique »).

Pour ce faire, nous estimons que la direction de la SPJD aurait avantage à se doter d'une directive interne visant à communiquer ses orientations au regard de la nature et de la fréquence des rapports d'avancement devant être produits par ses chargés de projet ainsi que des outils de travail pouvant être préconisés à cette fin (p. ex. l'utilisation du logiciel MS Project).

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, en vue de favoriser une prise de décisions éclairée au moment opportun, de se doter d'une directive interne à l'intérieure de laquelle des orientations seraient communiquées afin :

- d'exiger que des rapports d'avancement soient périodiquement produits par ses chargés de projet au regard de chacun des projets dont ils ont la charge;
- de préciser la nature et la fréquence de la production de ces rapports d'avancement attendus, lesquels pourraient faire état de renseignements visant, entre autres, à :
 - illustrer la comparaison de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi afin de repérer rapidement les dépassements de coûts prévisibles, s'il y a lieu,
 - illustrer la comparaison de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et, s'il y a lieu, révisés, de façon à ce qu'il soit possible de savoir si le projet connaît des retards ou s'il est à jour,
 - expliquer la raison des écarts pouvant avoir été constatés au regard de l'ampleur des coûts ou du respect des échéanciers ci-dessus mentionnés,
 - présenter le pourcentage d'avancement des travaux,
 - faire état des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant avoir des répercussions négatives sur le respect des coûts, des échéanciers et des livrables attendus, ainsi que des solutions de rechange proposées pour atténuer l'effet des causes problématiques décelées,
 - qualifier l'appréciation du statut global du projet (p. ex. « en contrôle », « en avance » ou « critique »);
- de statuer quant à l'outil de travail devant être préconisé pour la production de ces rapports de gestion illustrant l'état d'avancement des projets en cours.

Réponse de l'unité d'affaires :

La « Fiche projet » élaborée devra prévoir le niveau et la périodicité de la reddition de comptes eu égard au projet visé. (Complété, mars 2013)

Élaboration de normes et de procédures précisant les objectifs et la reddition de comptes requis et adaptés aux différentes instances (comité de gestion, comité d'audit et PTI, conseil d'administration, comité exécutif). (Échéancier prévu : mai 2013)

4. Annexes

4.1. Échantillon des contrats examinés

Tableau A – Détail des contrats de notre échantillon

N° du contrat	Objet du contrat	Montant (taxes incluses)	Date d'approbation par le CA ^a	Type de contrat
2010				
1	Construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart	1 404 391 \$	2010-05-11	Exécution de travaux
2	Travaux d'agrandissement (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	571 373 \$	2010-10-28	Exécution de travaux
2011				
3	Fourniture et installation d'éléments de signalisation – phase 3	474 221 \$	2011-04-13	Fourniture de matériaux et exécution de travaux
4	Gérance de construction (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	263 303 \$	2011-04-27	Services professionnels
5	Réfection de la maçonnerie de la poudrière	396 459 \$	2011-04-27	Exécution de travaux
6	Travaux de démolition intérieure (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	439 978 \$	2011-06-09	Exécution de travaux
7	Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 197 746 \$	2011-10-12	Services professionnels et exécution de travaux
8	Aménagement paysager et civil (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 087 796 \$	2011-11-09	Exécution de travaux
9	Fourniture et installation de fenêtres et portes (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 065 199 \$	2011-11-09	Fourniture de matériaux et exécution de travaux
2012				
10	Travaux d'agrandissement – pavillon de la Jamaïque	168 638 \$	2012-03-29	Exécution de travaux

^a Conseil d'administration.

4.2. Sommaire des contrats examinés ayant bénéficié de crédits additionnels

**Tableau B – Contrats relatifs au projet de rénovation
et d'agrandissement du Hélène-de-Champlain**

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Date d'approbation par le CA ^a	Coût original du contrat adjudgé (taxes incluses)	Crédits additionnels consentis par le CA ^a (taxes incluses)	Total global (taxes incluses)
2	Travaux d'agrandissement	2010-10-28	571 373 \$		
		2010-12-02		151 230 \$	
		2011-06-09		451 854 \$	
	Total Écart		571 373 \$	603 084 \$ (106 % de plus)	1 174 457 \$
4	Gérance de construction	2011-04-27	263 303 \$		
		2011-11-09		341 775 \$	
	Total Écart		263 303 \$	341 775 \$ (130 % de plus)	605 078 \$
6	Travaux de démolition intérieure	2011-06-09	439 978 \$		
		2012-03-29		413 390 \$	
	Total Écart		439 978 \$	413 390 \$ (94 % de plus)	853 368 \$

^a Conseil d'administration.

Tableau C – Contrats relatifs à la réfection de la maçonnerie de la poudrière

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Date d'approbation par le CA ^a	Coût original du contrat adjudgé (taxes incluses)	Crédits additionnels consentis par le CA ^a (taxes incluses)	Total global (taxes incluses)
5	Réfection de la maçonnerie de la poudrière	2011-04-27	396 459 \$		
		2011-04-27		59 468 \$	
		(Note 1)		20 100 \$	
	Total Écart		396 459 \$	79 568 \$ (20 % de plus)	476 027 \$

^a Conseil d'administration.

Note 1 : Crédits additionnels de 5 % approuvés par le directeur général, conformément aux niveaux d'approbation des réquisitions de la politique d'approvisionnement de la SPJD qui stipule : « La direction générale est autorisée à effectuer des dépenses additionnelles imprévues n'excédant pas 10 % des contrats et mandats octroyés. Ces dépenses additionnelles ne doivent toutefois pas excéder 100 000 \$ par contrat ou par mandat octroyé¹². »

¹² Politique d'approvisionnement, Société du parc Jean-Drapeau, p. 6.

4.3. Écart entre le montant des contrats adjugés¹³ et les estimations des coûts présentées au sommaire décisionnel et aux procès-verbaux de la Société du parc Jean-Drapeau

Tableau D – Contrats dont l'écart entre le montant des contrats adjugés et l'estimation des coûts est inférieur à ± 10 %

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Montant du contrat adjugé (taxes incluses)	Estimation des coûts au sommaire décisionnel et au procès-verbal (taxes incluses)	Écart	
10	Travaux d'agrandissement – pavillon de la Jamaïque	168 638 \$	186 678 \$	(18 040 \$)	(9,7 %)
7	Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 197 746 \$	8 500 000 \$	697 746 \$	8,2 %

Tableau E – Contrats dont l'écart entre le montant des contrats adjugés et l'estimation des coûts est supérieur à ± 10 %

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Montant du contrat adjugé (taxes incluses)	Estimation des coûts au sommaire décisionnel et au procès-verbal (taxes incluses)	Écart	
2	Travaux d'agrandissement (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	571 373 \$	998 944 \$	(427 571 \$)	(42,8 %)
5	Réfection de la maçonnerie de la poudrière	396 459 \$	626 588 \$	(230 129 \$)	(36,7 %)
4	Gérance de construction (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	263 303 \$	227 850 \$	35 453 \$	15,6 %
6	Travaux de démolition intérieure (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	439 978 \$	368 000 \$	71 978 \$	19,6 %
8	Aménagement paysager et civil (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 087 796 \$	800 000 \$ ^a	287 796 \$	36,0 %
3	Fourniture et installation d'éléments de signalisation – phase 3	474 221 \$	273 420 \$	200 801 \$	73,4 %

^a Ce montant a pu être retracé à la suite d'une conciliation que nous avons effectuée puisqu'il était inclus à une estimation globale de 1 525 000 \$ présentée au procès-verbal de la SPJD du 9 novembre 2011 et attribuable à l'approbation par le conseil d'administration de la SPJD de l'adjudication d'un lot de cinq contrats dont le coût global des plus bas soumissionnaires était de 1 590 268 \$.

¹³ Ce coût correspond au montant original de la soumission retenue et ne tient pas compte des crédits supplémentaires octroyés.

Tableau F – Contrats dont l'estimation des coûts n'est pas spécifiquement indiquée au sommaire décisionnel et au procès-verbal

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Montant du contrat adjudgé (taxes incluses)	Estimation des coûts au sommaire décisionnel et au procès-verbal (taxes incluses)	Écart	
1	Construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart	1 404 391 \$	n. d.	n. d.	n. d.
9	Fourniture et installation de fenêtres et portes (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 065 199 \$	n. d.	n. d.	n. d.

N. d. : non disponible.

Réglementation sur la sécurité des piscines résidentielles



Table des matières

1. Introduction	347
2. Portée de la mission	348
3. Constatations et recommandations	348
3.1. Conformité du processus de délivrance des permis et suivi du respect des dispositions réglementaires	348
3.2. Mécanismes de repérage des installations non conformes	367
3.3. Suivi des avis de non-conformité émis.....	370
3.4. Mécanismes de sensibilisation des citoyens.....	379
3.5. Reddition de comptes	386

Liste des sigles

DAUSE	Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises	SIGS	système d'information géographique spatial
MELS	ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport		

5.8. Réglementation sur la sécurité des piscines résidentielles

1. Introduction

Un rapport produit en 2010¹ par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) révèle qu'il est survenu, au cours des années 2000 à 2008, 80 noyades en piscines résidentielles au Québec, soit une moyenne de neuf par année. Ce type de noyades représente 12 % du total des décès, tous plans d'eau confondus, sans compter les quasi-noyades qui occasionnent de nombreuses hospitalisations. Il faut noter qu'au cours de cette même période, près de 300 000 piscines résidentielles avaient été recensées au Québec. Or, un dénombrement réalisé en 2004 par la Ville de Montréal (la Ville) répertoriait près de 33 000 piscines résidentielles sur le territoire montréalais, lequel était alors composé de 27 arrondissements.

Presque le tiers des victimes de noyades en piscines résidentielles sont des enfants âgés de moins de cinq ans. La cause principale de ces noyades est l'absence d'un dispositif de sécurité adéquat autour des piscines. Ces facteurs de risques sont aggravés par le fait que, la plupart du temps, les enfants peuvent se trouver seuls près de l'eau lors d'une absence temporaire ou d'un manque d'attention ou de vigilance de la personne responsable.

Afin de favoriser la réduction du nombre de noyades liées aux piscines résidentielles, le gouvernement du Québec a adopté, le 25 octobre 2007, la *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles*² (la Loi). Comme le permettait cette nouvelle loi, le gouvernement a par la suite adopté, le 23 juin 2010, le *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*³, lequel est entré en vigueur le 22 juillet 2010 (le Règlement provincial). Ce règlement prévoit une série de normes visant à accroître la sécurité des installations, incluant les piscines (p. ex. la hauteur minimale de la paroi de la piscine, la présence d'une échelle munie d'une portière de sécurité), les enceintes devant protéger l'accès aux piscines ou les caractéristiques et l'emplacement des appareils liés au fonctionnement de celles-ci.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement provincial, le 22 juillet 2010, il est dorénavant obligatoire pour un citoyen de détenir un permis délivré par la municipalité pour construire, installer ou remplacer une piscine, ou encore pour ériger une construction donnant ou

¹ *Faits saillants sur les noyades et les autres décès liés à l'eau au Québec de 2000 à 2008 – Édition 2010*, Trois-Rivières, MELS – Direction de la promotion de la sécurité, 2010, 19 pages.

² LRQ, chapitre S-3.1.02.

³ *Gazette officielle du Québec. Partie 2*, vol. 142, n° 27, 7 juillet 2010, p. 2805-07.

empêchant l'accès à celle-ci (article 9 du Règlement provincial). En effet, la Loi confère aux municipalités la responsabilité de veiller au respect de ce règlement. À la Ville, cette responsabilité incombe aux arrondissements, lesquels possèdent, en vertu de l'article 131 de la *Charte de la Ville de Montréal*⁴, la compétence en matière de délivrance de certificats d'autorisations ou de permis relatifs aux piscines.

2. Portée de la mission

Notre vérification avait pour objectif de nous enquérir des mesures prises par les unités d'affaires de la Ville responsables d'assurer le respect des dispositions réglementaires et législatives régissant la sécurité des piscines résidentielles. De plus, nous avons également voulu nous enquérir des mesures préventives entreprises par ces mêmes unités d'affaires en vue de sensibiliser les citoyens propriétaires de piscines au regard des normes de sécurité à respecter conformément au Règlement provincial.

Ces travaux amorcés à l'automne 2012 ont principalement porté sur les années 2011 et 2012, mais ils ont également tenu compte des informations qui nous ont été transmises et communiquées jusqu'au 22 février 2013. Pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées. Nos travaux de vérification ont été concentrés auprès des trois arrondissements suivants :

- Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville : Direction du développement du territoire;
- Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro : Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises (DAUSE);
- Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles : Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises (DAUSE).

3. Constatations et recommandations

3.1. Conformité du processus de délivrance des permis et suivi du respect des dispositions réglementaires

Dans le but d'assurer le respect des normes édictées par le Règlement provincial, les citoyens doivent s'adresser à leur arrondissement pour se voir délivrer un permis⁵ pour

⁴ LRQ, chapitre 11.4.

⁵ Aux fins du présent rapport de vérification, nous préconiserons le terme « permis » comme utilisé par le Règlement provincial, bien que les arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles utilisent plutôt le terme « certificat d'autorisation ».

construire, installer ou remplacer une piscine, ou encore pour ériger une construction donnant ou empêchant l'accès à celle-ci.

Le Règlement provincial concerne tout bassin artificiel extérieur, permanent ou temporaire, destiné à la baignade, dont la profondeur est de 60 centimètres ou plus et qui n'est pas visé par le *Règlement sur la sécurité dans les bains publics*⁶, à l'exception d'un bain à remous ou d'une cuve thermale (spa) lorsque leur capacité n'excède pas 2 000 litres. Il est donc applicable aux installations suivantes :

- Piscine hors terre : considérée comme une piscine à paroi rigide installée de façon permanente sur la surface du sol;
- Piscine démontable : définie comme une piscine à paroi souple, gonflable ou non, prévue pour être installée de façon temporaire;
- Piscine creusée ou semi-creusée : considérée comme tout bassin artificiel extérieur destiné à la baignade qui est enfoui, en tout ou en partie.

Précisons toutefois que le Règlement provincial ne s'applique pas à une piscine qui était déjà installée avant la date d'entrée en vigueur dudit Règlement provincial (le 22 juillet 2010), ni à une piscine qui a été acquise avant cette date et qui n'avait pas encore été installée, à condition que celle-ci ait été installée au plus tard le 31 octobre 2010. Lorsque la piscine est remplacée, celle-ci doit cependant être conforme aux normes prescrites par ledit Règlement provincial. En outre, le Règlement provincial prévoit des dispositions pénales pour un propriétaire de piscine contrevenant.

Ces normes de sécurité édictées par le Règlement provincial visent à contrôler et à protéger l'accès aux installations. Elles exigent notamment que :

- toute piscine creusée ou semi-creusée soit pourvue d'une échelle ou d'un escalier permettant d'entrer dans l'eau et d'en sortir;
- toute piscine soit entourée d'une enceinte, de manière à protéger l'accès. Cette enceinte doit :
 - empêcher le passage d'un objet sphérique de 10 centimètres de diamètre,
 - être d'une hauteur d'au moins 1,2 mètre,
 - être dépourvue de tout élément de fixation, saillie ou partie ajourée pouvant en faciliter l'escalade;
- toute porte aménagée dans une enceinte soit pourvue d'un dispositif de sécurité passif installé du côté intérieur de l'enceinte, dans la partie supérieure de la porte et permettant à cette dernière de se refermer et de se verrouiller automatiquement;

⁶ RRQ, chapitre S-3, r. 3.

- la hauteur de la paroi d'une piscine hors terre soit d'au moins 1,2 mètre en tout point par rapport au sol, alors que la hauteur de la paroi d'une piscine démontable doit être de 1,4 mètre ou plus;
- tout appareil lié au fonctionnement de la piscine soit installé à plus d'un mètre de la paroi de celle-ci. De plus, les conduits reliant l'appareil à la piscine doivent être souples et ne doivent pas être installés de façon à faciliter l'escalade de la paroi de la piscine ou, selon le cas, de l'enceinte.

Ainsi, préalablement à la délivrance d'un permis, il importe que les responsables au sein des arrondissements aient obtenu tous les renseignements leur permettant de s'assurer que les installations seront conformes aux exigences du Règlement provincial ou à toute autre norme plus sévère que celles prévues à celui-ci dont aurait pu se doter l'arrondissement. En effet, bien avant l'adoption des nouvelles dispositions législatives et réglementaires relatives à la sécurité des piscines résidentielles, plusieurs arrondissements assuraient déjà l'application de certaines mesures de sécurité se retrouvant notamment au sein des règlements d'arrondissement portant sur les clôtures. L'entrée en vigueur en 2010 du nouveau Règlement provincial a contribué à renforcer la sécurité des installations relatives aux piscines résidentielles, mais l'article 3 de la Loi n'empêche toutefois pas un arrondissement d'adopter des normes plus sévères que celles prévues au Règlement provincial.

Nous présenterons ci-après les résultats de nos travaux de vérification au regard de la conformité du processus de délivrance des permis. Mentionnons que, pour chacun des arrondissements visités, nos observations s'appuient sur l'examen d'un échantillon de quatre permis pour piscines délivrés au cours des années 2011 (deux permis) et 2012 (deux permis). Nous avons volontairement constitué notre sélection de deux permis délivrés à l'égard de piscines creusées et de deux permis concernant des piscines hors terre pour pouvoir mieux apprécier le respect des exigences réglementaires propres à ces différentes installations.

3.1.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

3.1.1.1. Traitement des demandes de permis et réglementation en vigueur

3.1.1.1.A. Contexte et constatations

Précisons d'entrée de jeu que l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville n'a pas modifié sa réglementation en matière de délivrance de permis et que le terme « permis » a été

conservé. En effet, l'arrondissement applique les dispositions du *Règlement sur la construction et la transformation de bâtiments*⁷ de la Ville. Plus particulièrement, l'article 34 de ce règlement dicte les renseignements et les documents devant accompagner la demande de permis (p. ex. la description des travaux projetés, la valeur estimée des travaux, les plans, le certificat de localisation).

Ainsi, au sein de cet arrondissement, un citoyen qui envisage d'installer une piscine doit au préalable déposer une demande de permis au bureau d'arrondissement, accompagnée de tous les documents exigés.

Un préposé à l'émission des permis, relevant de la Division urbanisme, permis et inspection sous la gouverne de la Direction du développement du territoire, est responsable de mener à bien le processus menant à la délivrance du permis. Il doit notamment réaliser les activités suivantes :

- S'assurer d'obtenir tous les documents devant être joints à la demande;
- Procéder à l'étude de la demande de permis de façon à valider la conformité des installations prévues aux exigences de la réglementation provinciale relative à la sécurité des piscines résidentielles et aux autres normes plus sévères contenues dans un autre règlement (p. ex. le règlement sur les clôtures);
- Enregistrer la demande dans l'application informatisée utilisée à cette fin, soit Gestion du territoire – Permis;
- Déterminer le coût du permis conformément à la grille de tarification en vigueur;
- Procéder à la délivrance du permis lorsque le dossier est conforme et que les frais inhérents à l'obtention du permis ont été acquittés.

Une fois le permis délivré, un inspecteur est assigné pour effectuer un suivi sur le terrain et valider la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine. Il intègre à son tour les résultats de ses interventions dans l'application informatisée Gestion du territoire – Permis. Si tout est trouvé conforme, le dossier est fermé. Par contre, advenant que les installations présentent des aspects ne répondant pas aux exigences réglementaires, l'inspecteur doit :

- donner un avis de non-conformité, informant le propriétaire de la piscine concernée des correctifs à apporter pour se conformer à l'intérieur d'un délai fixé;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des correctifs demandés à l'avis notifié;
- entreprendre, si nécessaire, les procédures pénales pour qu'un constat d'infraction soit signifié au propriétaire récalcitrant.

⁷ Conseil municipal, règlement n° 11-018, 24 octobre 2011.

En matière de sécurité des piscines, l'arrondissement doit assurer l'application de son règlement sur les clôtures en plus du Règlement provincial. Il devient ainsi plus laborieux d'assurer l'application de l'intégralité des dispositions réglementaires.

À cet effet, nos travaux de vérification nous ont permis de constater qu'une grande partie des dispositions du Règlement provincial ont été intégrées dans le règlement sur les clôtures de l'arrondissement. D'ailleurs, le bulletin de l'arrondissement publié à l'automne 2011 – hiver 2012⁸ fait état d'un nouveau règlement sur les clôtures⁹, lequel a été adopté afin d'introduire les nouvelles normes provinciales en matière de sécurité pour les piscines résidentielles. Bien qu'il s'agisse d'une décision légitime, nous avons pu observer, en comparant lesdits règlements, que certaines dispositions du Règlement provincial n'avaient pas été intégrées dans le nouveau règlement sur les clôtures de l'arrondissement. Notamment, l'article 2 du Règlement provincial qui spécifie que « *toute piscine creusée ou semi-creusée doit être pourvue d'une échelle ou d'un escalier permettant d'entrer dans l'eau et d'en sortir* » n'a pas été intégré au règlement sur les clôtures. Il en est de même de l'article 8 du Règlement provincial qui stipule que « *toute installation destinée à donner ou empêcher l'accès à la piscine doit être maintenue en bon état de fonctionnement* ». Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées, il s'agirait d'un oubli. En conséquence, afin d'éviter toute confusion potentielle, tant pour les employés de l'arrondissement que pour les citoyens, au regard du respect de la réglementation en vigueur, nous croyons qu'il y aurait lieu d'apporter les correctifs qui s'imposent.

3.1.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, dans le cas où son intention est toujours de recourir à une seule source de réglementation en matière de sécurité des piscines résidentielles, de prendre les dispositions nécessaires pour que le règlement sur les clôtures de l'arrondissement incorpore l'intégralité des dispositions contenues au *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*, et ce, afin d'éviter toute confusion ou tout oubli dans le respect de celles-ci.

⁸ Le bulletin d'Ahuntsic-Cartierville, automne 2011 – hiver 2012, vol. 8, n° 2, p. 25.

⁹ Conseil d'arrondissement, règlement n° RCA11 09008 intitulé *Règlement modifiant le Règlement sur les clôtures (RRVM, chapitre C-5) de l'ancienne Ville de Montréal à l'égard du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville*, 3 octobre 2011.

Réponse de l'unité d'affaires :

L'amendement du Règlement d'urbanisme de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville¹⁰ est en cours de traitement (adoption en première lecture prévue au conseil d'arrondissement de mai 2013) afin d'ajouter la disposition sur les dispositifs d'entrée et de sortie des piscines, qui n'avait pas pu être intégrée au règlement sur les clôtures déjà modifié puisqu'il ne s'agissait pas de clôtures.

La disposition traitant de l'entretien des composantes des piscines (incluant les clôtures) est actuellement couverte par une disposition du Règlement sur la construction et la transformation de bâtiments, selon laquelle nos inspecteurs ont toute la latitude pour intervenir lorsque le manque d'entretien compromet la sécurité du public.

Par conséquent, tous les aspects de la réglementation provinciale seront couverts par la réglementation municipale aussitôt que l'amendement du Règlement d'urbanisme de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville aura été adopté.

Il est important de noter que, entre-temps, nos inspecteurs peuvent appliquer la réglementation provinciale directement et que la sécurité du public n'a été compromise en aucun temps. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.1.2. Suivi des dispositions réglementaires

3.1.1.2.A. Contexte et constatations

En ce qui a trait au processus menant à la délivrance du permis par le préposé à l'émission des permis, l'examen des dossiers constitués à l'égard des quatre permis de notre échantillon révèle que les dossiers n'étaient pas toujours constitués de façon à ce qu'ils permettent de retracer l'évidence des vérifications effectuées au regard des normes de sécurité prévues au Règlement provincial. En effet, un seul des quatre dossiers était complet.

Étant donné que le permis est délivré préalablement à la réalisation des travaux inhérents à l'installation d'une piscine, il importe que tous les documents et les renseignements permettant au préposé à l'émission des permis d'analyser et de faire les vérifications requises soient obtenus, afin qu'il puisse attester de la conformité des installations à la réglementation en vigueur. Ces vérifications sont d'autant plus importantes qu'elles permettront d'aviser promptement le citoyen des non-conformités observées préalablement à l'amorce des travaux et ainsi de lui éviter de devoir engager inutilement des frais supplémentaires pour apporter les correctifs requis. En ce sens, nous sommes d'avis que les dossiers constitués auraient avantage à être documentés de façon à soutenir

¹⁰ Conseil d'arrondissement, règlement n° 01-274, 31 août 2012.

l'ensemble des aspects réglementaires ayant fait l'objet d'une vérification, préalablement à la délivrance du permis pour piscine.

À cet égard, nous avons pu observer, pour deux des quatre dossiers examinés, qu'une fiche d'analyse réglementaire avait été utilisée par l'un des préposés, afin de procéder à l'étude de la demande. La fiche d'analyse en question porte le titre suivant : « PISCINES 01-274 Art. 347 ». Elle répertorie, sous la forme d'une liste de points de contrôle, différentes exigences réglementaires relatives, entre autres, à l'implantation d'une piscine (p. ex. la présence de fils électriques aériens, la présence de servitudes, le bord du bassin à un mètre de la clôture), aux clôtures (p. ex. la hauteur minimale de 1,2 mètre) et aux appareils (p. ex. l'emplacement d'une thermopompe par rapport à la ligne de terrain). Nous avons observé toutefois que ladite fiche d'analyse ne porte pas le logo de l'arrondissement et qu'elle n'est pas signée par l'employé l'ayant remplie, mais aussi qu'elle n'était pas nécessairement à jour au moment de la délivrance des permis examinés. Notamment, des éléments concernant les clôtures référaient à d'anciennes normes qui ne sont plus en vigueur.

Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, il appert que cette fiche d'analyse s'apparente davantage à un outil de travail personnel développé par l'un des employés et qu'il ne s'agit aucunement d'une pratique formellement instaurée au sein de la Direction du développement du territoire de l'arrondissement. Pour les deux autres dossiers de notre échantillon, bien que le préposé à l'émission des permis ait, comme pour tous les permis délivrés, créé un dossier par le biais de l'application informatisée (Gestion du territoire – Permis), ce dossier ne présentait aucune évidence ou preuve documentaire permettant d'attester des vérifications effectuées et du caractère complet et conforme de la demande.

Bien que la fiche d'analyse en question n'était pas nécessairement intégrale et à jour quant aux normes réglementaires devant être surveillées, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue un outil de travail fort pertinent en vue de permettre aux préposés de s'assurer d'avoir considéré l'ensemble des dispositions réglementaires applicables et de démontrer le travail effectué préalablement à la délivrance du permis demandé. Elle pourrait même être bonifiée par l'insertion d'une liste des documents devant accompagner la demande de permis. En ce sens, nous estimons que l'arrondissement aurait tout avantage à se doter d'une fiche d'analyse réglementaire officielle répertoriant l'ensemble des normes relatives à la sécurité des piscines résidentielles, laquelle devrait être utilisée par tous les employés concernés.

De surcroît, puisque l'inspecteur doit, tout comme le préposé à l'émission des permis, se référer au contenu des dispositions réglementaires en vigueur pour corroborer la conformité des installations sur le terrain, nous croyons qu'il pourrait être tout aussi utile et pertinent qu'il puisse également disposer d'une fiche d'analyse (liste de points de contrôle) lui permettant de documenter et de conserver en dossier la preuve des éléments inspectés, ainsi que ses conclusions concernant la conformité ou non des installations.

À cette étape du processus, nous avons également examiné les frais inhérents à l'obtention d'un permis pour nous assurer qu'ils correspondaient à la tarification en vigueur et qu'ils étaient perçus préalablement à la délivrance du permis. Précisons que l'arrondissement utilise le règlement sur les tarifs¹¹ de la Ville pour calculer les frais inhérents à l'obtention de ce type de permis. Or, nos travaux de vérification nous ont permis d'observer que tous les revenus avaient été adéquatement perçus le jour même du dépôt de la demande de permis et qu'ils étaient conformes à la grille de tarification en vigueur.

3.1.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville de prendre les dispositions nécessaires pour se doter d'une fiche d'analyse réglementaire (liste de points de contrôle) officielle qui :

- **répertorie l'ensemble des normes applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles et qui pourrait également incorporer la liste des documents devant accompagner une demande de permis;**
- **soit utilisée par tous les employés concernés et qu'elle soit systématiquement consignée en dossier;**

et ce, afin que les préposés à l'émission des permis et les inspecteurs puissent documenter et conserver en dossier la preuve des éléments vérifiés ou inspectés, ainsi que leurs conclusions au regard de la conformité ou non des installations.

Réponse de l'unité d'affaires :

La fiche de vérification a été élaborée par un agent technique en architecture.

La fiche en question est en cours de contre-vérification par la préposée principale à l'émission des permis et par le chef de section de l'Inspection.

¹¹ Pour 2011 : *Règlement sur les tarifs (exercice financier 2011)*, n° 10-029, conseil municipal, 20 décembre 2010.
Pour 2012 : *Règlement sur les tarifs (exercice financier 2012)*, n° 11-037, conseil municipal, 19 décembre 2011.

La mise en page et l'intégration dans les pratiques courantes des préposés à l'émission des permis et des inspecteurs seront terminées pour le 1^{er} mai 2013.

La fiche remplie à la suite des inspections sera numérisée et incorporée au dossier électronique conservé dans le système des permis. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.1.3. Inspection des installations

3.1.1.3.A. Contexte et constatations

Finalement, à la suite de la délivrance du permis, le processus prévoit qu'un inspecteur soit assigné pour effectuer un suivi sur le terrain et valider la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine. Nous avons donc étendu nos travaux de vérification pour les quatre permis de notre échantillon à l'examen des informations apparaissant aux dossiers constitués à l'application informatisée (Gestion du territoire – Permis), au regard de cette étape du processus. Les résultats de notre examen révèlent que, pour deux des quatre dossiers sélectionnés, une première inspection a été réalisée à la suite de la date de délivrance du permis, dans un délai allant de 26 jours à 58 jours. Par contre, pour ce qui est des deux autres dossiers examinés, nous avons observé pour l'un d'eux qu'il s'est écoulé un délai de 135 jours (près de 4,5 mois) avant qu'une première inspection soit réalisée, alors que pour l'autre, concernant un permis délivré le 23 mai 2012, il n'y avait au moment de nos travaux de vérification, le 28 novembre 2012 (189 jours ou un peu plus de 6 mois plus tard), aucune évidence au dossier constitué qu'une inspection sur le terrain avait été réalisée par un inspecteur.

En outre, bien que l'application informatisée utilisée prévoie la possibilité d'inscrire la date prévue de début et de fin des travaux liés à l'installation de la piscine, nous avons constaté qu'en aucun cas ces informations n'ont été inscrites à l'application. En conséquence, il devient plus difficile de planifier le moment approprié où les visites sur le terrain devront être effectuées par l'inspecteur.

Nous sommes conscients que différentes circonstances, parfois hors du contrôle de l'arrondissement, peuvent faire en sorte d'allonger les délais (p. ex. les travaux tardent à être entrepris par le citoyen). Toutefois, nous sommes d'avis que le suivi des travaux à la suite de la délivrance des permis représente une étape importante qui se devrait d'être réalisée le plus rapidement possible et dans les meilleurs délais, afin de valider que les installations sont sécuritaires et conformes aux dispositions réglementaires prévues, mais surtout pour contrer les risques de noyades. En ce sens, nous croyons qu'il pourrait être opportun que la direction utilise l'outil qu'elle jugera approprié, afin de lui permettre d'assurer un suivi dans le temps des inspections devant être réalisées à la suite de la

délivrance d'un permis, de façon à éviter que ces interventions ne soient oubliées ou que des installations non conformes ne soient pas détectées promptement.

3.1.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville de déterminer l'outil qui devra être utilisé pour lui permettre d'assurer le suivi des inspections devant être réalisées à la suite de la délivrance d'un permis, de façon à éviter que ces interventions ne soient oubliées ou que des installations non conformes ne soient pas détectées promptement.

Réponse de l'unité d'affaires :

La fiche de vérification mentionnée en réponse à la recommandation 3.1.1.2.B assurera la conformité des installations tout au cours des processus de délivrance des permis et d'inspections sur le terrain. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.2. Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

3.1.2.1. Traitement des demandes de permis et réglementation en vigueur

3.1.2.1.A. Contexte et constatations

Au sein de cet arrondissement, un citoyen qui envisage d'installer une piscine résidentielle doit déposer une demande de permis au bureau d'arrondissement. La réception de cette demande est traitée par un préposé à l'émission des permis, lequel relève de la Division de la construction et de l'occupation au sein de la DAUSE. Ce préposé à l'émission des permis doit :

- s'assurer que tous les documents devant accompagner la demande ont été fournis par le requérant;
- enregistrer la demande dans l'application informatisée utilisée à cette fin, soit Gestion du territoire – Permis.

Le dossier, lorsqu'il est jugé complet, est par la suite acheminé à un inspecteur de la DAUSE, lequel intègre à son tour les résultats de ses interventions dans l'application informatisée Gestion du territoire – Permis. L'inspecteur a la responsabilité d'effectuer les tâches suivantes :

- Procéder à l'étude de la demande de permis de façon à valider la conformité des installations prévues aux exigences de la réglementation provinciale relative à la sécurité des piscines résidentielles ou autres normes contenues dans un autre règlement de l'arrondissement (p. ex. le *Règlement de zonage*¹²);
- Déterminer le coût du permis conformément à la grille de tarification en vigueur;
- Procéder à la délivrance du permis lorsque le dossier est conforme et que les frais inhérents à l'obtention du permis ont été acquittés par le requérant;
- Effectuer un suivi sur le terrain (inspection) afin de valider la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine, une fois le permis délivré;
- Fermer le dossier si tout est trouvé conforme, ou s'il détecte des aspects ne répondant pas aux exigences réglementaires :
 - Donner un avis de non-conformité informant le propriétaire de la piscine concernée des correctifs à apporter pour se conformer à l'intérieur d'un délai fixé,
 - Assurer le suivi de la mise en œuvre des correctifs demandés à l'avis notifié,
 - Entreprendre, si nécessaire, les procédures pénales pour qu'un constat d'infraction soit signifié au propriétaire récalcitrant.

Au sein de cet arrondissement, en plus du Règlement provincial, des dispositions particulières (p. ex. la hauteur des clôtures, l'emplacement des équipements mécaniques tels que les filtres et les chauffe-piscines) sont prévues au *Règlement de zonage*¹³.

De plus, en ce qui a trait aux documents et aux renseignements devant être fournis au moment d'une demande de permis pour l'installation d'une piscine résidentielle, deux règlements entrent en ligne de compte. En effet, si la demande provient d'un citoyen résidant sur le territoire de Pierrefonds, le *Règlement concernant les permis et certificats*¹⁴ s'applique. Par contre, dans le cas d'un citoyen demeurant à Roxboro, c'est plutôt le *Règlement sur la construction et la transformation de bâtiments*¹⁵ des règlements de la Ville qui s'applique. En effet, bien que le *Règlement des permis et certificats*¹⁶ existe pour Roxboro, ce dernier renvoie au règlement de la Ville (n° 11-018) lorsque la demande de permis concerne une piscine. Or, en comparant ces deux règlements, nous observons qu'en plus des informations habituellement demandées (p. ex. la description des travaux projetés, la valeur estimée des travaux, les plans), le règlement de Pierrefonds (n° 1051, article 42) est plus exigeant quant aux informations devant être fournies. En effet, il indique

¹² Conseil d'arrondissement, règlement n° CA29 0040, 7 juin 2010.

¹³ Conseil d'arrondissement, règlement n° CA29 0040, 7 juin 2010, articles 138, 143, 145 et 146.

¹⁴ Conseil d'arrondissement, règlement n° 1051, 10 octobre 1989, article 42.

¹⁵ Conseil municipal, règlement n° 11-018, 24 octobre 2011, article 34.

¹⁶ Conseil d'arrondissement, règlement n° 93-558, 5 avril 1993.

à l'article 42, paragraphe 4, que la demande doit être accompagnée d'informations telles que :

- le genre de filtration et de chloration, la tuyauterie ainsi que les recommandations du fabricant;
- le diamètre et la localisation des tuyaux d'évacuation des eaux usées.

Ainsi, le contenu des dispositions réglementaires dicte un traitement différent à l'égard des citoyens faisant pourtant partie d'un seul et même arrondissement. En conséquence, afin d'éviter toute confusion potentielle dans leur application et pour assurer un traitement équitable à l'ensemble des citoyens de l'arrondissement, nous sommes d'avis que les règlements sur les permis et certificats de Pierrefonds (n° 1051) et de Roxboro (n° 93-558) mériteraient d'être harmonisés.

3.1.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro d'entreprendre les démarches nécessaires pour harmoniser les dispositions des règlements sur les permis et certificats de Pierrefonds (n° 1051) et de Roxboro (n° 93-558) afin d'éviter toute confusion potentielle dans leur application et d'assurer un traitement équitable à l'ensemble des citoyens de l'arrondissement.

Réponse de l'unité d'affaires :

Harmonisation des règlements sur les permis et certificats de Pierrefonds et de Roxboro. Ces règlements seront abolis et remplacés par celui sur l'administration, permettant ainsi que les règles d'application soient identiques sur tout le territoire. (Échéancier prévu : août 2013)

3.1.2.2. Suivi des dispositions réglementaires

3.1.2.2.A. Contexte et constatations

Afin de faciliter le suivi des dispositions réglementaires applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles, nous avons constaté que la DAUSE imposait l'utilisation d'une fiche d'analyse intitulée « Inspection de piscine », laquelle prend la forme d'une liste de points de contrôle à l'égard des normes applicables du Règlement provincial et du *Règlement de zonage* de l'arrondissement. Selon les informations obtenues et l'examen effectué, nous avons observé que la fiche en question sert davantage à l'inspecteur au moment où il réalise son suivi sur le terrain, soit après la délivrance du permis, en vue de corroborer la conformité des installations. Cette fiche indique, entre autres, l'adresse du

propriétaire, le type de piscine, le nom de l'inspecteur assigné, la date de l'inspection ainsi que l'existence ou non d'un avis de non-conformité transmis accompagné du délai accordé au propriétaire pour apporter les correctifs requis.

La fiche d'analyse en question nous apparaît fort pertinente et utile. Toutefois au cours de l'examen des quatre dossiers de notre échantillon, nous n'avons pas toujours été en mesure de retracer l'évidence de son utilisation par les inspecteurs assignés aux dossiers. En effet, pour trois des quatre dossiers examinés, la fiche d'analyse n'a pas été utilisée.

De plus, dans l'objectif de pouvoir évaluer l'intégralité des normes réglementaires apparaissant à la fiche d'analyse devant être utilisée, nous avons comparé ces normes avec celles contenues au Règlement provincial ainsi qu'au *Règlement de zonage* de l'arrondissement. Cet examen nous a permis de constater que toutes les normes y avaient été intégrées, à l'exception de deux aspects du Règlement provincial, soit :

- Article 7, alinéa 2 : « *Les conduits reliant l'appareil à la piscine doivent être souples et ne doivent pas être installés de façon à faciliter l'escalade de la paroi de la piscine ou, selon le cas, de l'enceinte.* »
- Article 9, alinéa 3 : « *Pendant la durée des travaux, la personne à qui est délivré le permis [...] doit, s'il y a lieu, prévoir des mesures temporaires visant à contrôler l'accès à la piscine [...]* »

Par ailleurs, notre examen des dossiers constitués nous a également permis d'observer qu'il n'y avait pas toujours l'évidence que les renseignements et les documents devant faire l'objet d'une analyse avaient tous été obtenus préalablement à la délivrance du permis.

À notre avis, il est important que tous les documents et les renseignements permettant d'analyser et d'attester de la conformité des installations soient obtenus préalablement à la délivrance du permis. En ce sens, nous croyons qu'il pourrait être pertinent de réitérer, auprès des employés concernés, l'importance d'utiliser la fiche d'analyse « Inspection de piscine », mais aussi de bonifier celle-ci de façon à ce qu'elle incorpore également une section répertoriant la liste de tous les renseignements et documents (p. ex. les plans, la description des travaux projetés, la valeur estimée des travaux, les documents du fabricant) devant accompagner la demande de permis. Le préposé à l'émission des permis pourrait ainsi, dès l'amorce du processus, s'assurer que le dossier est complet pour que l'inspecteur puisse ensuite procéder à l'étude de la demande en vue de la délivrance du permis et, s'il y a lieu, aviser promptement le citoyen des non-conformités observées préalablement à l'amorce des travaux, lui évitant ainsi de devoir engager inutilement des frais supplémentaires pour apporter les correctifs requis ultérieurement.

3.1.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de prendre les dispositions nécessaires pour que la fiche d'analyse intitulée « Inspection de piscine » soit :

- révisée, de sorte qu'elle incorpore l'ensemble des normes prévues au *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*;
- bonifiée par l'insertion d'une section répertoriant la liste de tous les renseignements et documents devant accompagner la demande de permis;
- utilisée par tous les employés concernés et systématiquement consignée au dossier constitué;

et ce, afin que les employés concernés par la délivrance des permis pour piscines puissent documenter les éléments vérifiés, ainsi que leurs conclusions au regard de la conformité ou non des installations.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les normes prévues à l'article 7, alinéa 2 et à l'article 9, alinéa 3 du Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles seront ajoutées à la fiche de vérification déjà utilisée par les inspecteurs. (Échéancier prévu : mai 2013)

À la suite de l'adoption du règlement sur l'administration, les exigences concernant les documents à fournir seront révisées et uniformisées pour l'ensemble du territoire. Une section sera également ajoutée à la fiche d'analyse, de façon à y inclure tous les renseignements requis. (Échéancier prévu : août 2013)

La fiche d'analyse sera également remplie par les inspecteurs au moment de l'étude de la demande d'un certificat d'autorisation, s'assurant ainsi de la conformité du projet. Nous continuerons de remplir une fiche d'analyse pour chaque inspection. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.2.3. Inspection des installations

3.1.2.3.A. Contexte et constatations

En ce qui a trait à l'étape ultime du processus relative au suivi sur le terrain (inspection) visant à ce que l'inspecteur valide la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine subséquemment à la délivrance du permis, notre examen des dossiers sélectionnés nous a permis de constater les faits suivants :

- Pour un des quatre dossiers dont le permis a été délivré le 25 avril 2012, nous n'avons aucunement retracé l'évidence d'une quelconque inspection sur le terrain, alors que nos travaux de vérification ont été réalisés le 12 février 2013 (293 jours, soit près de 10 mois plus tard);

- Pour les trois autres dossiers examinés, nous avons observé qu'une inspection a été réalisée à l'intérieur d'un délai variant entre 36 jours et 137 jours (4,5 mois).

De surcroît, bien que l'application informatisée utilisée prévoit la possibilité d'inscrire la date prévue de début et de fin des travaux liés à l'installation de la piscine, nous constatons que cette fonctionnalité n'a pas été utilisée pour deux des quatre dossiers examinés. En conséquence, il devient plus difficile de planifier le moment approprié où les visites sur le terrain devront être effectuées par l'inspecteur.

Nous sommes conscients que différentes circonstances, parfois hors du contrôle de l'arrondissement, peuvent faire en sorte d'allonger les délais (p. ex. les travaux tardent à être entrepris par le citoyen). Toutefois, nous sommes d'avis que le suivi des travaux à la suite de la délivrance des permis représente une étape importante qui se devrait d'être réalisée le plus rapidement possible et dans les meilleurs délais, afin de valider que les installations sont sécuritaires et conformes aux dispositions réglementaires prévues, mais surtout pour contrer les risques de noyades. En ce sens, nous croyons qu'il pourrait être opportun que la DAUSE utilise l'outil qu'elle jugera approprié, afin de lui permettre d'assurer un suivi dans le temps des inspections devant être réalisées à la suite de la délivrance d'un permis, de façon à éviter que ces interventions ne soient oubliées ou que des installations non conformes ne soient pas détectées promptement.

Finalement, nous avons également examiné les frais inhérents à l'obtention d'un permis pour nous assurer qu'ils correspondaient à la tarification en vigueur et qu'ils étaient perçus préalablement à la délivrance du permis. Précisons qu'à cette fin, le règlement sur les tarifs¹⁷ de l'arrondissement est utilisé. Or, nos travaux de vérification nous ont permis d'observer que tous les revenus avaient été adéquatement perçus le jour même du dépôt de la demande de permis et qu'ils étaient conformes à la grille de tarification en vigueur.

3.1.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de déterminer l'outil qui devra être utilisé pour lui permettre d'assurer le suivi des inspections devant être réalisées à la suite de la délivrance d'un permis, de façon à éviter que ces interventions ne soient oubliées ou que des installations non conformes ne soient pas détectées promptement.

¹⁷ Pour 2011 : *Règlement concernant la tarification de divers biens, activités et services municipaux pour l'exercice financier 2011*, n° CA 29 0050, conseil d'arrondissement, 6 décembre 2010.
Pour 2012 : *Règlement concernant la tarification de divers biens, activités et services municipaux pour l'exercice financier 2012*, n° CA 29 0058, conseil d'arrondissement, 5 décembre 2011.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le logiciel de permis Oracle est l'outil privilégié pour s'assurer du suivi des certificats d'autorisations délivrés et pour produire des rapports. Le fichier Excel utilisé nous permet de produire un rapport détaillé de suivi sur les constats émis et à émettre. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.3. Arrondissement de Rivière-des-Prairies– Pointe-aux-Trembles

3.1.3.1. Traitement des demandes de permis et réglementation en vigueur

3.1.3.1.A. Contexte et constatations

En vertu d'un règlement de l'arrondissement, soit le *Règlement sur le certificat d'occupation et certains certificats d'autorisations, à l'égard du territoire de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles*¹⁸, un citoyen qui envisage de construire ou d'installer une piscine doit déposer une demande de permis au bureau d'arrondissement, accompagnée des documents et des renseignements exigés.

Un préposé à l'émission des permis, relevant de la Division des permis et des inspections au sein de la DAUSE, est responsable de la réception de la demande, de l'étude du dossier et de la délivrance du permis. Il doit notamment réaliser les activités suivantes :

- S'assurer d'obtenir tous les documents devant être joints à la demande;
- Procéder à l'étude de la demande de permis de façon à valider la conformité des installations prévues aux exigences de la réglementation relative à la sécurité des piscines résidentielles ou aux autres normes contenues au *Règlement de zonage de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles*¹⁹;
- Enregistrer la demande dans l'application informatisée utilisée à cette fin, soit Gestion du territoire – Permis;
- Déterminer le coût du permis conformément à la grille de tarification en vigueur;
- Procéder à la délivrance du permis lorsque le dossier est conforme et que les frais inhérents à l'obtention du permis ont été acquittés.

Une fois le permis délivré, un inspecteur, relevant de la DAUSE, est assigné pour effectuer un suivi sur le terrain et valider la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine.

¹⁸ Conseil d'arrondissement, règlement n° RCA09-C01, 1^{er} octobre 2009.

¹⁹ Conseil d'arrondissement, règlement n° RCA09-Z01, 4 septembre 2009.

L'inspecteur assigné intègre à son tour les résultats de ses interventions dans l'application informatisée Gestion du territoire – Permis. Si tout est trouvé conforme, le dossier est fermé. Par contre, advenant que les installations présentent des aspects ne répondant pas aux exigences réglementaires, l'inspecteur doit :

- donner un avis de non-conformité, informant le propriétaire de la piscine concernée des correctifs à apporter pour se conformer à l'intérieur d'un délai fixé;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des correctifs demandés à l'avis notifié;
- entreprendre, si nécessaire, les procédures pénales pour qu'un constat d'infraction soit signifié au propriétaire récalcitrant.

3.1.3.2. Suivi des dispositions réglementaires

3.1.3.2.A. Contexte et constatations

Afin de faciliter le suivi des dispositions réglementaires applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles, nous avons constaté que la DAUSE imposait l'utilisation d'une fiche d'analyse intitulée « Fiche d'analyse réglementaire – Étude/inspection ».

La fiche en question incorpore une section répertoriant la liste des renseignements et des documents (p. ex. les plans, le certificat de localisation, la description des travaux projetés) devant accompagner la demande de permis. Le préposé à l'émission des permis peut ainsi plus facilement s'assurer que le dossier est complet en vue de l'étude du dossier et, ultimement, de la délivrance du permis. Elle présente également, sous la forme d'une liste de points de contrôle, la plupart des normes issues du règlement de zonage de l'arrondissement et du Règlement provincial, à l'exception des dispositions suivantes de ce dernier :

- Article 8 : « *Toute installation destinée à donner ou empêcher l'accès à la piscine doit être maintenue en bon état de fonctionnement.* »
- Article 9, alinéa 3 : « *Pendant la durée des travaux, la personne à qui est délivré le permis [...] doit, s'il y a lieu, prévoir des mesures temporaires visant à contrôler l'accès à la piscine [...]* »

Par ailleurs, cette même fiche d'analyse est également utilisée par l'inspecteur assigné au dossier afin de valider la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine. D'ailleurs, la fiche prévoit l'inscription de l'intervention de l'inspecteur.

La fiche d'analyse nous apparaît fort pertinente et utile. D'ailleurs, nous avons pu constater qu'elle avait été utilisée pour les quatre dossiers examinés, à l'exception d'un cas où la fiche, bien qu'elle ait été utilisée par l'inspecteur au moment de sa visite sur le terrain,

n'avait pas été remplie par le préposé à l'émission des permis ayant initialement procédé à la réception de la demande et à la délivrance du permis. Ainsi, mis à part ce dossier pour lequel nous n'avons pas l'évidence que le préposé à l'émission des permis a validé tous les renseignements requis préalablement à la délivrance du permis, nous avons observé pour les trois autres dossiers qu'ils avaient été adéquatement constitués.

À cette étape du processus, nous avons également examiné les frais inhérents à l'obtention d'un permis pour nous assurer qu'ils correspondaient à la tarification en vigueur et qu'ils étaient perçus préalablement à la délivrance du permis. Précisons qu'à cette fin, le règlement sur les tarifs²⁰ de l'arrondissement est utilisé. Or, nos travaux de vérification nous ont permis d'observer que tous les revenus avaient été adéquatement perçus le jour même du dépôt de la demande de permis et qu'ils étaient conformes à la grille de tarification en vigueur.

3.1.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, afin que les employés concernés par le processus puissent documenter les éléments vérifiés ainsi que leurs conclusions au regard de la conformité ou non des installations, de prendre les dispositions nécessaires pour que la fiche d'analyse intitulée « Fiche d'analyse réglementaire – Étude/inspection » soit :

- **révisée pour qu'elle incorpore l'ensemble des normes prévues au *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*;**
- **utilisée par tous les employés concernés par le processus menant à la délivrance de permis et à l'inspection des travaux réalisés.**

Réponse de l'unité d'affaires :

La « Fiche d'analyse réglementaire – Étude/inspection » a été modifiée afin d'y incorporer les dispositions visant à encadrer les mesures temporaires pouvant être requises pendant la période des travaux (3^e alinéa de l'article 9 du Règlement provincial).

La « Fiche d'analyse réglementaire – Étude/inspection » vise de nouvelles installations. Afin de satisfaire aux dispositions de l'article 8 du Règlement provincial, visant à encadrer le maintien en bon état des installations existantes, nous avons

²⁰ Pour 2011 : *Règlement sur les tarifs de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (exercice financier 2011)*, n° RCA10-30038, conseil d'arrondissement, 7 décembre 2010.
Pour 2012 : *Règlement sur les tarifs de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (exercice financier 2012)*, n° RCA11-30043, conseil d'arrondissement, 6 décembre 2011.

*créé une fiche d'inspection spécifique à la vérification de ces installations.
(Complété, mars 2013)*

3.1.3.3. Inspection des installations

3.1.3.3.A. Contexte et constatations

En ce qui concerne l'étape du processus suivant la délivrance du permis, soit le suivi d'un inspecteur sur le terrain pour constater la conformité des installations une fois les travaux réalisés, les résultats de notre examen démontrent que, pour les quatre dossiers examinés, une première inspection a été réalisée dans un délai variant entre 63 et 98 jours (2 mois et un peu plus de 3 mois). Bien que l'application informatisée utilisée prévoie la possibilité d'inscrire la date prévue de début et de fin des travaux liés à l'installation de la piscine, nous constatons que cette fonctionnalité n'a été utilisée pour aucun des dossiers examinés. En conséquence, il devient plus difficile de planifier le moment approprié où les visites sur le terrain devront être effectuées par l'inspecteur.

Nous sommes conscients que différentes circonstances, parfois hors du contrôle de l'arrondissement, peuvent faire en sorte d'allonger les délais (p. ex. les travaux tardent à être entrepris par le citoyen). Toutefois, nous sommes d'avis que le suivi des travaux à la suite de la délivrance des permis représente une étape importante qui se devrait d'être réalisée le plus rapidement possible et dans les meilleurs délais, afin de valider que les installations sont sécuritaires et conformes aux dispositions réglementaires prévues, mais surtout pour contrer les risques de noyades. En ce sens, nous avons pris connaissance d'une directive, laquelle a été mise à jour par la DAUSE au moment où nous étions à exécuter nos travaux de vérification, le 12 décembre 2012, qui stipule que les inspections relatives aux permis délivrés aux fins de l'installation d'une piscine résidentielle ou des éléments y étant liés doivent être considérées par les inspecteurs comme des dossiers prioritaires et que les inspections doivent être réalisées rapidement. Conséquemment, nous estimons qu'il pourrait également être opportun que l'arrondissement utilise l'outil qu'elle jugera approprié, afin de lui permettre d'assurer un suivi dans le temps des inspections devant être réalisées à la suite de la délivrance d'un permis, de façon à éviter que ces interventions ne soient oubliées ou que des installations non conformes ne soient pas détectées promptement.

3.1.3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de déterminer l'outil qui devra être utilisé pour lui permettre d'assurer le suivi des inspections devant être réalisées à la suite de la délivrance d'un permis, de façon à éviter que ces interventions ne soient oubliées ou que des installations non conformes ne soient pas détectées promptement.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Peu après l'entrée en vigueur de la réglementation provinciale relative aux piscines, un certificat spécifique intitulé « Certificat d'autorisation d'installation de piscine résidentielle » a été créé par le moyen de l'application Oracle – Gestion du territoire. Dans le cadre des étapes de suivi de ce type de dossiers, l'inspecteur devra indiquer, dans le champ prévu à cette fin, la date prévue de sa prochaine inspection. Cette procédure permet à l'inspecteur de générer un rapport spécifique à cette activité en fonction des dates d'inspection prévues. Ce rapport devra être produit aux deux semaines par les inspecteurs aux fins de suivi. **(Complété, mars 2013)***

3.2. Mécanismes de repérage des installations non conformes

3.2.A. Contexte et constatations

Cela va de soi que chaque citoyen propriétaire d'une piscine résidentielle a incontestablement une part importante de responsabilité en vue de s'assurer de la sécurité de ses installations. À cet égard, il doit, conformément au Règlement provincial, s'adresser à son arrondissement pour obtenir un permis.

Néanmoins, de leur côté, les arrondissements de la Ville ont, en tant que délégués du gouvernement, et ce, en vertu de l'article 2 de la Loi, la responsabilité de veiller au respect du Règlement provincial. De ce fait, des mécanismes doivent être instaurés pour leur permettre d'assurer un minimum de surveillance sur leur territoire respectif au regard de citoyens qui, notamment :

- n'auraient pas demandé de permis et dont les installations pourraient ne pas être conformes aux normes de sécurité édictées par le gouvernement;
- n'auraient pas maintenu en bon état de fonctionnement les installations destinées à donner ou à empêcher l'accès à la piscine, ou pour lesquelles des modifications ne répondant pas aux normes de sécurité auraient été apportées à la suite de la délivrance du permis.

Dans cette optique, nos travaux de vérification ont consisté à nous enquérir des mécanismes instaurés par les arrondissements en vue de repérer des installations pouvant présenter des éléments non conformes aux normes de sécurité préconisées à la réglementation en vigueur.

À l'issue de nos travaux de vérification, nous avons constaté, pour les trois arrondissements visités, que le repérage des installations non conformes ne s'effectue pas dans le cadre d'interventions préventives planifiées. Selon les informations obtenues auprès de l'ensemble des personnes rencontrées, il appert que les installations non conformes sont davantage repérées fortuitement dans le cadre d'inspections réalisées pour d'autres motifs (p. ex. un projet de construction ou de rénovation de bâtiment) ou au moment de la réception de plaintes (requêtes) formulées par des citoyens. À cet effet, aucune statistique n'est compilée au regard de ces situations non conformes détectées fortuitement. Quant aux plaintes reçues, elles sont très peu nombreuses.

À notre avis, ces moyens de détection à eux seuls pourraient ne pas suffire pour que la Ville puisse attester qu'elle a agi avec diligence en vue de veiller au respect du Règlement provincial visant principalement à réduire les risques de noyade. Aussi, en considérant que les arrondissements ont, notamment en vertu du *Règlement sur les inspections*²¹, tous les droits pour pénétrer sur le terrain d'une propriété privée pour assurer l'application des règlements dont ils ont la charge, nous croyons qu'il y aurait lieu de se doter de mécanismes permettant de repérer les propriétés disposant de piscines, afin que celles-ci puissent être intégrées annuellement dans le cadre de la planification d'inspections préventives à réaliser.

À cet égard, nos travaux de vérification nous ont permis d'observer l'existence d'un outil informatisé pouvant, entre autres, être utilisé pour procéder à cette détection. Il s'agit de l'application SIGS (système d'information géographique spatial), laquelle permet, à l'aide de photos aériennes, de repérer l'existence de différents objets, dont les piscines. Cette technique de repérage a d'ailleurs été utilisée par la Ville en 2004, alors que près de 33 000 piscines résidentielles avaient été répertoriées sur le territoire montréalais. Ultimement, d'autres moyens pourraient tout aussi bien être utilisés afin d'atteindre les objectifs (p. ex. le repérage sur rue par une équipe temporaire d'étudiants).

²¹ Conseil municipal, règlement n° 6678, 2 avril 1985.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville ainsi qu'à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de chacun des arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles de prendre les dispositions appropriées, afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités pour veiller au respect du *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*, notamment en :

- intégrant annuellement, dans le cadre de la planification d'inspections préventives, les activités visant à s'assurer de la sécurité des piscines résidentielles sur leur territoire respectif;
- prévoyant, à cet effet, l'utilisation des mécanismes de repérage des installations qui seront jugés à-propos.

Réponses des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Un des inspecteurs en construction et aménagement urbain de l'arrondissement sera assigné à temps partiel aux tâches d'inspections préventives (dossiers antérieurs) et de détection dès juin 2013.

Les mécanismes de détection sont encore à définir en fonction des moyens technologiques à notre disposition (photographies aériennes). (Échéancier prévu : juin 2013)

Les demandes de budget additionnel seront faites en prévision de 2014 afin de doter la Direction du développement du territoire de ressources saisonnières vouées à la prévention en matière de piscines résidentielles. (Échéancier prévu : été 2014)

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

Un projet d'embauche de personnel sera soumis au conseil d'arrondissement prévoyant les effectifs nécessaires pour procéder à des inspections préventives sur une période de trois ans.

Les mécanismes de repérage utilisés feront appel à l'utilisation du logiciel Rire-Spatial, qui nous permet de visualiser l'emplacement des propriétés avec piscines. La comparaison de l'orthophoto des années antérieures à 2010 avec les données récentes (à compter de 2011) nous permet de sélectionner les nouvelles installations sans permis et d'en assurer le suivi par une inspection des lieux. (Échéancier prévu : juin 2014)

ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES

Dans le cadre de l'application des mesures pénales prévues dans le Règlement provincial, nous devons établir, hors de tout doute, la date des installations.

Nous proposons donc de planifier des inspections préventives pour un échantillonnage de bâtiments sur une base annuelle.

Afin de déterminer si les installations sont assujetties à l'application de la réglementation :

- *nous dépisterons de nouvelles installations en comparant, pour un secteur donné, des photographies aériennes prises ultérieurement à la date d'application de la réglementation provinciale (au moyen de Map-Info et de SIGS);*
- *nous vérifierons la présence d'installations ne faisant pas l'objet d'un certificat d'autorisation d'installation de piscines résidentielles pour des bâtiments érigés après la date d'application de la réglementation provinciale.*

De plus, nous proposons que les dossiers liés à un certificat d'autorisation d'installation de piscines résidentielles soient maintenus actifs pour une période de trois ans suivant leur délivrance. Ces emplacements seront systématiquement revisités à la suite de ce délai. Les dossiers seront ensuite classés. (Échéancier prévu : entre mai et août 2013)

3.3. Suivi des avis de non-conformité émis

Suivant la délivrance du permis, un inspecteur doit effectuer une inspection sur le terrain afin de valider la conformité des travaux liés à l'installation de la piscine. En d'autres circonstances, ce dernier pourrait également être appelé à réaliser une inspection advenant que, notamment, à l'issue du résultat des mécanismes de repérage qui pourraient être instaurés ou encore de la réception d'une plainte, des installations ne se conformant pas aux normes de sécurité édictées par la réglementation soient détectées.

À la suite de ces inspections, l'inspecteur doit signifier un avis de non-conformité informant le propriétaire de la piscine concernée des correctifs à apporter pour se conformer à l'intérieur d'un délai consenti. Pour les trois arrondissements visités, rappelons que l'inspecteur doit intégrer les résultats de ses interventions dans l'application informatisée Gestion du territoire – Permis et en assurer le suivi. Ultimement, un propriétaire de piscine qui contrevient aux normes de sécurité édictées au Règlement provincial pourra se voir délivrer un constat d'infraction dont les amendes varient entre 500 \$ et 700 \$, pouvant même atteindre 1 000 \$ en cas de récidive.

À cette étape, nos travaux de vérification ont consisté à examiner les différents aspects suivants :

- La nature des avis de non-conformité pouvant être signifiés au propriétaire de la piscine (avis verbal ou écrit);
- Le suivi par l'inspecteur des correctifs devant être apportés par le citoyen à l'échéance du délai consenti;
- Le détail des informations devant être colligées à l'application informatisée utilisée Gestion du territoire – Permis, en vue d'assurer le suivi de l'évolution du dossier.

En vue d'étayer nos observations, nous avons procédé, pour chaque arrondissement, à la sélection d'un nouvel échantillon, de façon à nous assurer de consulter des dossiers pour lesquels des avis de non-conformité avaient été signifiés. Cette sélection a été réalisée aléatoirement à partir de la liste des avis de non-conformité fournie par les arrondissements pour les années 2010, 2011 et 2012. Ainsi, quatre dossiers comportant un avis de non-conformité ont composé notre échantillon pour chaque arrondissement, à l'exception de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville pour lequel uniquement trois dossiers comportant un avis de non-conformité ont pu être retracés pour les années examinées.

Les résultats de l'examen effectué sont présentés ci-après au regard des trois arrondissements. Par ailleurs, mentionnons d'entrée de jeu qu'aucun des dossiers examinés au sein des trois arrondissements sélectionnés n'a mené à la délivrance d'un constat d'infraction.

3.3.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

3.3.1.A. Contexte et constatations

Pour les trois dossiers examinés au sein de cet arrondissement, nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faits suivants :

- Dans un des trois dossiers examinés, nous avons constaté qu'un avis de non-conformité écrit a été signifié au citoyen, lequel spécifiait un délai de 10 jours pour que les correctifs soient apportés. L'examen des informations consignées au dossier nous a permis de constater l'évidence d'un suivi constant réalisé par l'inspecteur pour valider la mise en œuvre des correctifs demandés.
- Dans un autre des trois dossiers examinés, nous avons retracé, dans l'application informatisée utilisée pour consigner les dossiers, une mention selon laquelle un avis verbal a été donné au citoyen au printemps 2010 pour qu'il sécurise les accès à sa

piscine, entre autres, une porte n'était pas sécuritaire et une partie de clôture était absente. Toutefois, il n'y a aucune indication quant au délai accordé pour que les correctifs nécessaires soient apportés. Nous avons ensuite retracé une mention indiquant que l'inspecteur a réalisé, quelques jours après la signification de l'avis verbal, une nouvelle inspection, mais que les correctifs n'avaient toujours pas été apportés. Une entente verbale est à nouveau survenue, sans mention du délai accordé. Subséquemment, les informations au dossier révèlent que ce n'est que plus d'un an plus tard (automne 2011) que l'inspecteur réalisait une autre inspection, alors qu'il constatait que les correctifs n'avaient pas encore été apportés. Nous avons par la suite retracé d'autres avis verbaux, alors que le dossier n'a finalement été considéré comme réglé qu'au début de 2012.

À notre avis, bien qu'il puisse être acceptable, **lors d'une première intervention**, de donner un avertissement verbal, nous croyons toutefois que les dossiers constitués devraient être systématiquement documentés au regard de l'ensemble des termes de l'entente prise entre les parties, incluant les délais consentis. Cela permettrait entre autres :

- d'assurer un suivi des correctifs demandés au moment opportun;
- de pouvoir mieux planifier dans le temps les interventions à réaliser;
- de faciliter le suivi des correctifs attendus advenant qu'un inspecteur différent soit assigné au dossier.

De plus, en présence de situations où le contrevenant ne coopère pas rapidement, nous croyons qu'il pourrait être plus approprié de signifier les avis de non-conformité accompagnés du délai consenti, par écrit. En effet, cela permettrait de formaliser les mesures correctives attendues, mais aussi d'étayer la preuve officielle des relances effectuées en prévision de la délivrance d'un constat d'infraction, le cas échéant.

- Dans un autre des trois dossiers examinés, un avis de non-conformité écrit a été signifié au citoyen et ce dernier indique un délai de cinq jours pour que les correctifs soient apportés. Or, à la lumière des informations consignées à l'application informatisée utilisée au moment de la réalisation de nos travaux (le 28 novembre 2012), nous n'avons retracé aucune évidence qu'une inspection a subséquemment été réalisée par l'inspecteur pour s'assurer de la mise en place des correctifs demandés à l'échéance du délai consenti.

À notre avis, il est important qu'un suivi des avis de non-conformité signifiés soit systématiquement réalisé à l'échéance des délais consentis au contrevenant, de façon à

exercer une pression pour que les correctifs demandés soient apportés rapidement et ainsi éviter que ne perdurent inutilement des situations à risque d'occasionner des noyades.

3.3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville de prendre les dispositions nécessaires pour réitérer auprès de ses inspecteurs l'importance de consigner au dossier constitué l'ensemble des termes de l'entente prise, incluant les délais consentis, lorsque, à la suite d'une première intervention, des avis de non-conformité verbaux (avertissements) sont signifiés aux contrevenants, et ce, afin d'assurer un suivi des correctifs demandés au moment opportun, de pouvoir mieux planifier les interventions à réaliser et de faciliter le suivi des correctifs attendus advenant qu'un inspecteur différent soit assigné au dossier.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Direction du développement du territoire est actuellement à élaborer une directive administrative à l'intention des inspecteurs dans le but de clarifier l'importance d'émettre des avis sous forme écrite, tant pour les piscines que pour les autres dérogations à la réglementation. Il existe des avis écrits qui peuvent être rédigés sur place et qui devront être utilisés en lieu et place des avis verbaux, sans la lourdeur des avis d'infraction informatisés.

Entre-temps, des consignes verbales ont été signifiées à chaque inspecteur en poste et au chef de section de l'Inspection. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.3.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville de prendre les dispositions nécessaires, en présence de situations où le contrevenant ne coopère pas rapidement, pour que ses inspecteurs préconisent l'utilisation d'un avis de non-conformité écrit assorti des délais consentis, afin de formaliser les mesures correctives attendues, mais aussi d'étayer la preuve officielle des relances effectuées en prévision de la délivrance d'un constat d'infraction, le cas échéant.

Réponse de l'unité d'affaires :

Comme nous l'avons signifié en réponse à la recommandation 3.3.1.B, la directive administrative en cours d'élaboration instaurera l'utilisation systématique d'avis écrits (manuels ou informatisés). Le recours aux avis verbaux ne sera pas maintenu. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.3.1.D. Recommandation

Nous recommandons également à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, dans l'objectif d'exercer une pression pour que les correctifs demandés soient apportés rapidement et ainsi d'éviter que ne perdurent inutilement des situations à risque d'occasionner des noyades, de prendre les dispositions nécessaires pour qu'un suivi des avis de non-conformité signifiés soit systématiquement réalisé à l'échéance des délais consentis au contrevenant.

Réponse de l'unité d'affaires :

La directive administrative décrite en réponse aux deux recommandations précédentes stipulera également les moyens de consigner les dates de suivi au dossier électronique de permis. De cette façon, chaque dossier comportera une date de rappel, à laquelle les inspecteurs pourront faire le suivi des avis écrits. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.3.2. Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

3.3.2.A. Contexte et constatations

En ce qui concerne le suivi des avis de non-conformité des quatre dossiers sélectionnés au sein de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, notre examen révèle les faits suivants :

- Les quatre avis de non-conformité examinés ont pu être retracés en consultant le document de suivi personnel préparé par un étudiant. En effet, selon les informations obtenues auprès du gestionnaire rencontré, l'application informatisée Gestion du territoire – Permis devrait être celle utilisée par les inspecteurs pour consigner les résultats de leurs interventions au regard des avis de non-conformité émis et des suivis subséquents. Toutefois, nous avons constaté à cet égard que les avis de non-conformité émis n'ont pas été enregistrés dans l'application informatisée. Il n'est donc pas possible de repérer par le biais de celle-ci le nombre d'avis de non-conformité émis au fil du temps. Cependant, sporadiquement, la direction embauche, en période estivale, des étudiants pour l'aider à assurer le suivi de certains dossiers, en l'occurrence, le suivi des non-conformités signifiées concernant les piscines résidentielles. Or, ces étudiants se dotent d'outils de suivi personnels développés par le biais de chiffriers électroniques (Excel), lesquels font état des avis de non-conformité émis. Or, cette source d'information, pour laquelle personne ne peut nous confirmer la complétude, est la seule disponible pour repérer les avis de non-conformité émis.

Par ailleurs, l'examen des dossiers sélectionnés nous a permis de constater que, à la suite de la délivrance de ces avis de non-conformité, des interventions visant à en assurer le suivi sont parfois saisies dans l'application Gestion du territoire – Permis, mais pas intégralement, car certaines sont consignées au dossier constitué par l'étudiant.

Afin de pouvoir plus facilement repérer l'historique des interventions effectuées et d'en assurer le suivi au moment opportun au regard des avis de non-conformité signifiés à un citoyen, nous sommes d'avis que l'ensemble des informations se devrait d'être consigné à l'application informatisée recommandée par la direction. Cela permettrait, d'une part, de générer des rapports répertoriant le nombre d'avis de non-conformité émis et de ceux nécessitant toujours un suivi et, d'autre part, d'éviter que la dispersion des informations n'aboutisse à une confusion dans les interventions, voire que des avis de non-conformité demeurent sans suite.

- Pour deux des quatre dossiers examinés, nous avons constaté qu'un avis de non-conformité verbal (avertissement) a été donné au citoyen. Toutefois, en examinant plus attentivement les renseignements consignés aux dossiers constitués, nous avons remarqué qu'un seul d'entre eux indique qu'un délai (15 jours) a été consenti au citoyen pour qu'il apporte les correctifs requis, alors que, pour l'autre dossier, nous n'avons retracé aucune information à cet effet.

Pour le dossier spécifiant le délai consenti et au regard duquel les correctifs demandés concernaient, entre autres, l'absence d'une porte pour protéger l'accès à la piscine par le biais du patio adjacent, nous avons constaté qu'il a été considéré comme réglé et fermé au terme d'un délai de 52 jours (près de deux mois) à compter de l'échéance du délai de 15 jours initialement consenti au citoyen. Dans l'intervalle, nous avons retracé au dossier constitué qu'un autre avis a été signifié verbalement, sans mention, cette fois, d'un quelconque délai consenti.

Quant à l'autre dossier, pour lequel nous n'avons retracé aucune évidence du délai consenti au citoyen, nous avons constaté que la seule autre intervention réalisée en vue d'assurer le suivi des correctifs demandés n'a été réalisée que 134 jours (près de 4,5 mois) après la date de l'avis. À cette date, le dossier a été considéré comme réglé et a été fermé. Ce délai de traitement nous apparaît long, d'autant plus que la non-conformité relevée a trait à la porte de la clôture non sécuritaire pour protéger l'accès à la piscine, et que cet avis a été signifié verbalement, sans précisions sur le délai consenti pour apporter les correctifs.

- Pour deux des quatre dossiers, le citoyen a été avisé des correctifs à apporter par le biais d'un avis de non-conformité écrit. Une fois de plus, nous avons constaté qu'un seul des deux dossiers fait état du délai consenti (15 jours), alors que l'autre dossier n'indique aucune information concernant un quelconque délai consenti.

Pour le dossier dont l'avis écrit précise le délai consenti de 15 jours, lequel dénote l'absence d'une clôture devant ceinturer la piscine creusée, nous avons constaté qu'il a été considéré comme réglé et a été fermé à l'intérieur d'un délai de 31 jours à compter de l'échéance du délai initialement consenti au citoyen. Dans l'intervalle, nous avons retracé l'évidence d'une autre relance effectuée verbalement, sans mention cette fois d'un quelconque délai consenti.

Quant au dossier pour lequel nous n'avons retracé l'évidence d'aucun délai consenti, nous avons constaté que le dossier a été considéré comme réglé à l'intérieur d'un délai de 55 jours (près de deux mois) à compter de la date de la délivrance de l'avis. Une fois de plus, nous avons remarqué que, dans l'intervalle, un autre avis a été signifié verbalement, sans mention encore une fois d'un quelconque délai consenti.

En conclusion, bien qu'il puisse être acceptable, **lors d'une première intervention**, de donner un avertissement verbal, nous croyons toutefois que les dossiers constitués devraient être systématiquement documentés au regard de l'ensemble des termes de l'entente prise entre les parties, incluant les délais consentis. Cela permettrait entre autres :

- d'assurer un suivi des correctifs demandés au moment opportun;
- de pouvoir mieux planifier dans le temps les interventions à réaliser;
- de faciliter le suivi des correctifs attendus advenant qu'un inspecteur différent soit assigné au dossier.

De plus, en présence de situations où le contrevenant ne coopère pas rapidement, nous croyons qu'il pourrait être plus approprié de signifier les avis de non-conformité accompagnés du délai consenti, par écrit. En effet, cela permettrait de formaliser les mesures correctives attendues, mais aussi d'étayer la preuve officielle des relances effectuées en prévision de la délivrance d'un constat d'infraction, le cas échéant.

3.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ensemble des informations relatives aux avis de non-conformité émis ainsi qu'à leur suivi soit consigné à l'application informatisée Gestion du territoire – Permis, afin :

- de pouvoir générer des rapports répertoriant le nombre d'avis de non-conformité émis et nécessitant toujours un suivi;
- de repérer facilement l'historique des interventions effectuées et d'en assurer le suivi au moment opportun;
- d'éviter que la dispersion des informations n'aboutisse à une confusion dans les interventions ou que des avis de non-conformité demeurent sans suite.

Réponse de l'unité d'affaires :

Toujours utiliser l'application Gestion du territoire – Permis et compiler les données à chaque inspection.

Assurer le suivi des inspections effectuées.

Produire un rapport mensuel permettant de vérifier le suivi des interventions. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.3.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de prendre les dispositions nécessaires pour réitérer auprès de ses inspecteurs l'importance de consigner au dossier les délais consentis au contrevenant pour qu'il apporte les correctifs demandés, et ce, afin d'en assurer le suivi au moment opportun, de pouvoir mieux planifier les interventions à réaliser et d'en faciliter le suivi advenant qu'un inspecteur différent soit assigné au dossier.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les rapports mensuels seront également transmis aux inspecteurs qui doivent assurer le suivi des dossiers pour la délivrance de constats d'infraction ou lors de remplacement de personnel.

Prévoir des rencontres avec les inspecteurs pour discuter du suivi des dossiers et des mesures à prendre. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.3.2.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de prendre les dispositions nécessaires, en présence de situations où le contrevenant ne coopère pas rapidement, pour que ses inspecteurs préconisent l'utilisation d'un avis de non-conformité écrit assorti des délais consentis, afin de formaliser les mesures correctives attendues, mais aussi d'étayer la preuve officielle des relances effectuées en prévision de la délivrance d'un constat d'infraction, le cas échéant.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les avis de non-conformité seront toujours des avis écrits comportant un délai pour effectuer les correctifs. Les non-conformités devront également toujours être clairement indiquées.

Toutes les données relatives au suivi doivent être compilées dans le logiciel Gestion du territoire – Permis. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.3.3. Arrondissement de Rivière-des-Prairies– Pointe-aux-Trembles

3.3.3.A. Contexte et constatations

Dans le cadre des quatre dossiers sélectionnés pour lesquels des avis de non-conformité ont été signifiés, nos travaux de vérification nous ont permis de constater, et ce, pour les quatre dossiers examinés, qu'un avis de non-conformité écrit a été signifié au contrevenant, lequel consentait soit 10 jours ou 30 jours de délai pour que les correctifs soient apportés. En fonction des informations consignées au dossier constitué par le biais de l'application informatisée Gestion du territoire – Permis, nous avons constaté, pour les deux cas pour lesquels un délai de 10 jours a été consenti, qu'un suivi constant a été réalisé par l'inspecteur, à compter de l'échéance du délai initialement octroyé au citoyen, pour valider la mise en œuvre des correctifs demandés à l'intérieur d'un délai satisfaisant. Quant aux deux autres dossiers, où un délai de 30 jours a été alloué, l'examen des informations consignées au dossier nous a permis de constater l'évidence qu'un suivi a été effectué rapidement par un inspecteur et que le dossier a été réglé avant l'échéance du délai.

Cependant, nous nous interrogeons concernant les avis assortis d'un délai de 30 jours dans les cas où les éléments non conformes mentionnés au dossier ont trait à l'absence ou à la non-conformité d'une enceinte autour de la piscine, alors que ces situations représentent un risque important de noyade. Également, bien que l'article 9 du Règlement

provincial mentionne l'obligation de prévoir des mesures temporaires visant à contrôler l'accès à la piscine, nous n'avons retracé au dossier constitué à l'égard de ces cas aucune évidence que de telles mesures ont été prises.

3.3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, afin de contribuer à réduire les risques de noyade, dans le cas où les non-conformités observées comportent des risques qui commandent une intervention rapide pour corriger la situation :

- **d'évaluer la possibilité de prescrire, dans le cadre des avis de non-conformité à émettre, l'allocation d'un délai inférieur à 30 jours;**
- **de réitérer auprès de ses inspecteurs l'importance de s'assurer que des mesures temporaires visant à contrôler l'accès à la piscine ont été instaurées conformément à la réglementation et que les dossiers de suivi constitués sont documentés pour en faire état.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Une section visant à encadrer les mesures temporaires pouvant être requises pendant la période des travaux a été ajoutée à la « Fiche d'analyse réglementaire – Étude/inspection ». Ces mesures font donc partie intégrante des éléments devant être vérifiés par les inspecteurs.

Le délai prescrit dans ces avis de non-conformité sera réduit à 15 jours. (Complété, mars 2013)

3.4. Mécanismes de sensibilisation des citoyens

Nos travaux de vérification avaient aussi pour objectif de répertorier les différents mécanismes utilisés par les arrondissements en vue de sensibiliser les citoyens au regard de la réglementation relative à la sécurité des piscines résidentielles ainsi qu'à la nécessité d'obtenir un permis concernant les travaux liés à la construction, à l'installation ou au remplacement d'une piscine, mais également pour ériger une construction donnant ou empêchant l'accès à celle-ci.

Pour chaque arrondissement visité, nous avons donc répertorié les mécanismes utilisés, et examiné la nature des informations diffusées ainsi que l'accessibilité de celles-ci pour les citoyens.

3.4.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

3.4.1.A. Contexte et constatations

Au sein de cet arrondissement, les mécanismes utilisés pour sensibiliser les citoyens au regard de la réglementation concernant les piscines résidentielles ont pu être observés au sein des trois principales sources d'information suivantes :

- Les feuillets d'information disponibles dans les locaux du bureau d'arrondissement, tels que la fiche d'information intitulée « Permis de piscine »;
- Les informations communiquées par le biais du site Internet de l'arrondissement, entre autres :
 - La banque d'information 311 du réseau ACCÈS MONTRÉAL : fiche d'information intitulée « Ahuntsic-Cartierville – Piscine privée »,
 - La section « Permis et autorisations » (sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation ») : fiches « Info-permis »,
 - Les bulletins de l'arrondissement répertoriés sous la rubrique « Toutes les publications » de la page d'accueil;
- Les journaux de quartier.

Or, bien qu'il soit intéressant de constater que l'arrondissement a prévu diverses sources d'information offrant la possibilité aux citoyens d'être informés des dispositions réglementaires en vigueur concernant l'installation d'une piscine, un examen des informations y apparaissant nous a permis d'observer les faits suivants :

- Dans certains cas, l'information communiquée n'est pas à jour. Notamment, la fiche d'information intitulée « Permis de piscine », disponible au sein du bureau d'arrondissement, n'intègre aucunement les nouvelles dispositions réglementaires en matière de sécurité des piscines résidentielles.

Également, la fiche d'information intitulée « Ahuntsic-Cartierville – Piscine privée » apparaissant à la banque d'information 311 indique que la clôture entourant une piscine doit être assemblée de façon à empêcher le passage d'un objet sphérique de 12 centimètres (4 pouces) de diamètre, alors que le Règlement provincial, de même que le règlement sur les clôtures de l'arrondissement, font plutôt référence à un diamètre de 10 centimètres.

Finalement, la fiche Info-permis intitulée « Vous voulez une dépendance? » (n^o 10), que l'on retrouve sous la rubrique « Permis et autorisations », est datée de septembre 2010, alors qu'un nouveau règlement de l'arrondissement sur les clôtures a été adopté en

octobre 2011 et qu'il incorpore maintenant de nouvelles dispositions concernant les clôtures et les enceintes relatives aux piscines résidentielles.

- Dans d'autres cas, l'information véhiculée pourrait être bonifiée. En effet, un examen des bulletins de l'arrondissement nous a permis de constater que le bulletin de l'arrondissement publié à l'automne 2012 – hiver 2013²² rappelle aux citoyens la nécessité d'obtenir un permis de transformation (lequel comprend, entre autres, les piscines). Toutefois, il ne présente aucune information relative aux normes de sécurité devant être observées conformément au Règlement provincial.

Il en est de même des journaux de quartier par le biais desquels diverses informations sont communiquées aux citoyens. Notamment, en 2012 nous avons pu constater que ce moyen de communication avait été utilisé par l'arrondissement afin de rappeler aux citoyens la nécessité de se procurer un permis pour l'installation d'une piscine, sans toutefois faire état des normes de sécurité devant être observées.

Dans un souci d'assurer le respect de la réglementation en vigueur visant à contrer les risques de noyade, mais aussi pour éviter toute confusion potentielle dans la mise en place des mesures de sécurité à instaurer au moment de l'installation d'une piscine, nous sommes d'avis que des efforts supplémentaires devront être investis par l'arrondissement pour faire en sorte que les diverses sources d'information utilisées pour communiquer aux citoyens les règles applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles soient intégrales et à jour. De surcroît, nous croyons qu'il pourrait être pertinent que l'arrondissement poursuive l'initiative entreprise visant à rappeler annuellement aux citoyens la nécessité de demander un permis pour l'installation d'une piscine, en y joignant toutefois l'ensemble des normes de sécurité stipulées, tant aux règlements de l'arrondissement qu'à celui du gouvernement.

²² *Le bulletin d'Ahuntsic-Cartierville*, automne 2012 – hiver 2013, vol. 9, n° 2.

3.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, afin de s'assurer du respect de la réglementation en vigueur, mais aussi pour éviter toute confusion potentielle dans la mise en place des mesures de sécurité applicables aux piscines résidentielles :

- d'investir les efforts nécessaires pour que les divers mécanismes utilisés pour sensibiliser et informer les citoyens présentent des informations à jour et intégrales;
- de poursuivre l'initiative entreprise visant à rappeler annuellement aux citoyens la nécessité de se procurer un permis pour l'installation d'une piscine, incluant l'ensemble des normes de sécurité stipulées tant aux règlements de l'arrondissement qu'à celui du gouvernement.

Réponse de l'unité d'affaires :

La fiche Info-permis traitant des piscines résidentielles est en cours de révision et sera mise en ligne au cours du mois de mai 2013. Cette nouvelle version comportera la même liste de vérification que celle qui sera utilisée par les préposés à l'émission des permis et par les inspecteurs.

Une fois en ligne, la population en sera informée par le moyen de l'infolettre citoyenne, qui est publiée mensuellement et qui intègre un hyperlien vers la fiche Info-permis. (Échéancier prévu : mai 2013)

Le bulletin d'Ahuntsic-Cartierville et les infolettres citoyennes, qui seront publiés au printemps, comporteront ces informations. (Échéancier prévu : juin 2014)

3.4.2. Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

3.4.2.A. Contexte et constatations

L'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro utilise principalement son site Internet pour sensibiliser les citoyens au regard de la réglementation applicable en matière de sécurité des piscines résidentielles. Sur ce site, il est possible de trouver des renseignements relativement aux piscines en consultant les rubriques suivantes :

- La banque d'information 311 du réseau ACCÈS MONTRÉAL;
- La rubrique « Permis et autorisations » (sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation »);
- La revue municipale accessible par le biais des bulletins de l'arrondissement (sur la page d'accueil).

Or, l'examen du contenu de ces documents nous a permis de constater ce qui suit :

- La banque d'information 311 mentionne l'obligation pour un citoyen de se procurer un permis pour la construction ou l'installation d'une piscine résidentielle et fait un rappel de l'ensemble des plus récentes normes de sécurité applicables conformément à la réglementation en vigueur.
- La revue municipale *Vivre à Pierrefonds-Roxboro* de mai 2011²³ fait un rappel aux citoyens de la nécessité d'obtenir un permis pour l'installation d'une piscine résidentielle d'une hauteur supérieure à 600 mm et présente les normes applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles. Le numéro publié en mai 2012²⁴ présente également un rappel similaire.
- La section du site « Permis et autorisations » (sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation ») indique brièvement la nécessité d'obtenir un permis pour l'installation d'une piscine creusée ou hors terre, ou d'une piscine gonflable d'une hauteur supérieure à 600 mm. Toutefois, aucune information concernant les normes de sécurité à respecter n'est mentionnée.

L'initiative entreprise par l'arrondissement visant à rappeler annuellement aux citoyens les exigences réglementaires régissant les installations de piscines constitue, selon nous, une bonne pratique de gestion en vue de sensibiliser ces derniers aux normes de sécurité à observer et ainsi de contrer les risques de noyade. Dans un même ordre d'idées, nous croyons toutefois qu'il serait pertinent que l'arrondissement bonifie l'information présentée à la section de son site Internet intitulée « Permis et autorisations », de façon à y incorporer également les normes réglementaires de sécurité à respecter au moment de l'installation d'une piscine. En effet, nous croyons que, de par son libellé, cette section du site Internet a des chances d'être plus consultée par les citoyens désireux de connaître les règles applicables quant à l'obligation ou non d'obtenir un permis pour le projet envisagé.

²³ *Vivre à Pierrefonds-Roxboro*, revue municipale, mai 2011, vol. 6, n° 2.

²⁴ *Vivre à Pierrefonds-Roxboro*, revue municipale, mai 2012, vol. 7, n° 2.

3.4.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, afin d'améliorer la sensibilisation des citoyens au respect de la réglementation en vigueur :

- de prendre les dispositions nécessaires pour que la section intitulée « Permis et autorisations » (sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation ») soit bonifiée par l'insertion des normes réglementaires de sécurité à respecter au moment de l'installation ou de la construction d'une piscine résidentielle, de sorte que les citoyens disposent de renseignements complets peu importe la source d'information consultée;
- de poursuivre l'initiative entreprise visant à rappeler annuellement aux citoyens les exigences réglementaires régissant l'installation de piscines résidentielles.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les informations inscrites dans la revue Vivre à Pierrefonds-Roxboro ainsi que tout autre détail jugé important seront également inscrits dans le site Web de l'arrondissement sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation ». (Échéancier prévu : mai 2013)

3.4.3. Arrondissement de Rivière-des-Prairies– Pointe-aux-Trembles

3.4.3.A. Contexte et constatations

Les mécanismes utilisés par cet arrondissement pour sensibiliser et informer les citoyens au regard de la réglementation applicable en matière de sécurité des piscines résidentielles concernent les deux principales sources d'information suivantes :

- Le site Internet de l'arrondissement, notamment :
 - La banque d'information 311 du réseau ACCÈS MONTRÉAL,
 - La section « Permis et autorisations » (sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation ») : fiche Info Permis sur les piscines²⁵,
 - Le cyberbulletin accessible sous la rubrique « Infolettre »,
 - Les sections « Actualités » et « Communiqués », accessibles depuis la page d'accueil;
- Les journaux et les quotidiens diffusés sur le territoire de l'arrondissement, notamment l'article intitulé « Chronique de l'arrondissement ».

²⁵ Fiche Info Permis « Les piscines, spas et autres bassins extérieurs ».

Or, l'examen du contenu de ces documents nous a permis de constater ce qui suit :

- Les informations contenues sous la rubrique « Banque d'information 311 » traitent de la nécessité pour un citoyen d'obtenir un permis pour l'installation d'une piscine. Cependant, aucune information n'y est présentée concernant les normes réglementaires de sécurité applicables aux piscines résidentielles.
- La section « Permis et autorisations » (sous « Services aux citoyens / Permis et réglementation ») présente, par le biais d'une fiche d'information (fiche Info Permis) spécifique aux piscines intitulée « Les piscines, spas et autres bassins extérieurs », diverses informations ayant fait l'objet d'une révision le 7 mai 2012. Notamment, il y est fait mention de l'obligation pour un citoyen d'obtenir un permis pour l'installation d'une piscine ainsi que des normes réglementaires de sécurité applicables aux piscines résidentielles.
- L'infolettre est un bulletin électronique (cyberbulletin) envoyé aux citoyens qui souscrivent à un abonnement. L'édition du 15 avril 2011 fait état de la nouvelle réglementation en matière de piscines résidentielles et de l'importance d'obtenir un permis. En 2012, ce mode de communication n'a pas été utilisé pour informer les citoyens concernant les règles applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles.
- Les informations qu'on retrouve sous les sections « Actualités » et « Communiqués » concernant les piscines sont publiées sporadiquement. Notamment, nous avons constaté, le 5 mai 2011, que des informations avaient été publiées à la section « Actualités » afin d'annoncer l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur la sécurité des piscines résidentielles. Également, le 14 avril 2011, on retrace la publication d'un communiqué intitulé « Renseignez-vous avant d'installer votre piscine résidentielle ». En 2012, ces mécanismes de communication n'ont pas été utilisés pour transmettre de l'information relativement aux règles applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles.
- Pour ce qui est des journaux et quotidiens diffusés sur le territoire de l'arrondissement, on remarque que l'arrondissement a publié une chronique le 17 juillet 2012 intitulée « La sécurité autour des piscines, pensez-y! », laquelle comportait une section destinée à la sécurité des piscines résidentielles.

En somme, nous constatons que l'arrondissement utilise divers mécanismes de communication pour informer et sensibiliser les citoyens en ce qui concerne les normes réglementaires applicables en matière de sécurité des piscines résidentielles. Mis à part la banque d'information du 311, qui n'incorpore pas les normes réglementaires de sécurité applicables aux piscines résidentielles, nous constatons dans l'ensemble que les informations communiquées sont complètes et à jour. Aussi, nous encourageons

l'arrondissement à poursuivre l'initiative entreprise pour rappeler annuellement aux citoyens les dispositions du Règlement provincial.

3.4.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, pour améliorer la sensibilisation des citoyens au respect de la réglementation en vigueur :

- de prendre les mesures nécessaires pour que les renseignements contenus à la banque d'information 311 incorporent également les normes réglementaires de sécurité applicables aux piscines résidentielles, de sorte que les citoyens disposent de renseignements complets, peu importe la source d'information consultée;
- de poursuivre l'initiative entreprise visant à rappeler annuellement aux citoyens les exigences réglementaires régissant l'installation de piscines résidentielles.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les dossiers contenus dans la banque d'information 311 font l'objet d'une mise à jour annuelle. Dans le cas de la fiche intitulée « Les piscines, spas et autres bassins extérieurs », cette mise à jour est prévue au mois de mai 2013. Au moment de cette mise à jour, nous y incorporerons les normes réglementaires de sécurité applicables aux piscines résidentielles.

Nous poursuivrons, conjointement avec la Division des relations avec les citoyens et communications de notre arrondissement, la publication annuelle d'articles visant à rappeler aux citoyens les exigences réglementaires régissant l'installation de piscines résidentielles. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.5. Reddition de comptes

3.5.A. Contexte et constatations

Dans le cadre des travaux de vérification effectués, nous avons également examiné les mécanismes de reddition de comptes instaurés afin qu'il puisse être possible pour les arrondissements d'apprécier périodiquement la performance des activités entourant l'application du Règlement provincial. La présente section expose donc nos observations au regard des trois arrondissements visités.

Ainsi, à la lumière des renseignements obtenus des personnes rencontrées au sein de chacun des arrondissements visités, il appert qu'aucune reddition de comptes particulière ne s'exerce concernant cette activité.

En effet, pour l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, nous constatons que des rapports statistiques, issus de l'application informatisée utilisée par l'arrondissement pour consigner les interventions liées aux permis délivrés (Gestion du territoire – Permis), sont produits annuellement par le chef de division à l'intention du directeur du Développement du territoire. Bien que ces rapports fournissent des indications concernant, entre autres, le nombre de permis délivrés, le coût des travaux et le coût du permis, en matière de construction, de démolition, de transformation et d'occupation du domaine public, aucune information ne concerne les permis délivrés à l'égard des piscines.

Pour ce qui est de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, les renseignements obtenus auprès du gestionnaire rencontré révèlent qu'un rapport est produit mensuellement aux fins de gestion à l'intention du directeur de la DAUSE, lequel est également acheminé au conseil d'arrondissement à titre informatif. Ce rapport, qui s'intitule *Permis et certificats émis pour le mois de xx*, est généré à partir des informations contenues à l'application informatisée utilisée pour la délivrance des permis, soit Gestion du territoire – Permis. Il présente, entre autres, le nombre de permis délivrés et la valeur de ceux-ci au regard des nouvelles constructions, des agrandissements, des modifications ou des démolitions de bâtiments, ainsi que des activités liées à l'occupation du domaine public. Toutefois, nous constatons qu'aucune information n'y est recensée concernant les permis délivrés au regard des piscines résidentielles.

Finalement, en ce qui concerne l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, nous avons pu observer que des rapports concernant les permis délivrés étaient également produits annuellement à l'intention de la DAUSE. Ces rapports font notamment état de statistiques relatives au volume des demandes de permis traitées chaque année ainsi que des délais consacrés à la délivrance de ceux-ci. Les données sont compilées par type de demandes, notamment :

- Permis de construction, de transformation et de démolition;
- Certificats d'occupation, d'affichage, d'enseignes;
- Opérations cadastrales.

Cependant, aucun des rapports produits n'incorpore de renseignements concernant les permis délivrés pour l'installation ou la construction de piscines résidentielles.

Considérant qu'il incombe à la Ville, en vertu de la Loi, de veiller au respect du Règlement provincial, nous croyons pertinent que des rapports de gestion soient également produits au regard des activités entourant la délivrance des permis pour l'installation de piscines résidentielles. Ces informations contribueraient, entre autres, à évaluer la charge de travail

liée à la réalisation de cette activité et, s'il y a lieu, à orienter la prise de décisions en fonction des ressources disponibles.

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du développement du territoire de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville ainsi qu'à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de chacun des arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de prendre les dispositions nécessaires pour que des rapports de gestion succincts soient périodiquement produits au regard des activités entourant la délivrance des permis pour piscines résidentielles, dans l'objectif que ces informations puissent contribuer à l'évaluation de la charge de travail liée à la réalisation de cette activité et, s'il y a lieu, à orienter la prise de décisions en fonction des ressources disponibles.

Réponses des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Nous étudions actuellement la faisabilité de modifier le système des permis afin d'incorporer la possibilité d'extraire les permis de piscines des autres types de permis de transformation.

Des rapports annuels pourront alors être produits, dès 2014, pour documenter chaque aspect du processus de délivrance des permis et d'inspection relativement aux piscines résidentielles. (Échéancier prévu : janvier 2014)

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

Produire un rapport annuel compilant les données sur le nombre de certificats d'autorisations émis, les visites effectuées, le nombre d'avis d'infraction émis, le délai d'intervention et toute autre information jugée pertinente pour déterminer les ressources requises. (Échéancier prévu : décembre 2013)

ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES

Le certificat d'autorisation d'installation de piscines résidentielles, créé à partir de l'application Oracle – Gestion du territoire, permet de produire les rapports nécessaires à l'évaluation de la charge de travail liée à la réalisation de cette activité et, s'il y a lieu, d'orienter la prise de décisions en fonction des ressources disponibles. (Complété, mars 2013)

Service de premiers répondants et schéma de couverture de risques en sécurité incendie

(Service de sécurité
incendie de Montréal)



Table des matières

1. Introduction	393
2. Portée de la mission	398
3. Constatations et recommandations	399
3.1. Service de premiers répondants	399
3.2. Schéma de couverture de risques en sécurité incendie 2009-2013	411
4. Annexe	439
4.1. Implantation du service de premiers répondants – prévisions budgétaires détaillées 2007-2009	439

Liste des sigles

ASSSM	Agence de la santé et des services sociaux de Montréal	SCRSI	schéma de couverture de risques en sécurité incendie
DSTI	Direction des stratégies et transactions immobilières	SGAP	système de gestion des activités de prévention
GDD	système de gestion des dossiers décisionnels	SGIAP	système de gestion intégré des activités de prévention
MSP	ministère de la Sécurité publique	SIM	Service de sécurité incendie de Montréal
PR	premiers répondants	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
PTI	programme triennal d'immobilisations	STI	Service des technologies de l'information

5.9. Service de premiers répondants et schéma de couverture de risques en sécurité incendie (Service de sécurité incendie de Montréal)

1. Introduction

Au cours des dernières années, la direction du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) s'est vu confier deux projets majeurs, soit l'implantation d'un service de premiers répondants (PR) ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma de couverture de risques en sécurité incendie (SCRSI). Le premier projet allait permettre au SIM d'augmenter son offre de services aux citoyens pour l'ensemble de l'agglomération de Montréal et changer toute une culture organisationnelle. Le deuxième projet, quant à lui, visait à répondre aux exigences de la *Loi sur la sécurité incendie*¹ afin que le risque d'incendie soit géré sur l'ensemble du territoire de l'agglomération en conformité avec les orientations et les objectifs du ministère de la Sécurité publique (MSP). Dans les deux cas, une équipe de projet relevant de la direction du SIM a été mise en place.

Service de premiers répondants

Au moment de la création de la nouvelle Ville en 2002, huit casernes appartenant à d'ex-villes de banlieue² offraient déjà le service de PR. Toutefois, ce service fonctionnait de façon différente d'une caserne à l'autre et n'était pas standardisé. En 2003, le conseil municipal de la Ville de Montréal (la Ville) a choisi d'étendre le service de PR à toute l'Île de Montréal et a mandaté la direction du SIM pour élaborer un service de PR standard à l'échelle de l'Île.

En 2005 et en 2006, la direction du SIM a conclu une entente avec les pompiers concernant l'implantation du service de PR, a harmonisé ce service dans les huit casernes qui l'offraient déjà et a élaboré un plan d'extension dans les 58 autres casernes de l'Île de Montréal (19 arrondissements et 15 villes liées). C'est ainsi que l'effort consenti par la direction du SIM s'est traduit par la conclusion par la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération), au cours des années subséquentes, de deux protocoles d'entente et d'une entente en vue d'implanter et de rendre opérationnel le service de PR :

- Un protocole d'entente d'une durée de 10 ans (2007-2017) entre la Ville et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (ASSSM) ainsi que la Corporation

¹ LRQ, chapitre S-3.4.

² Beaconsfield, Dollard-des-Ormeaux, Hampstead, Kirkland, Montréal-Ouest, Outremont, Pointe-Claire et Westmount.

d'urgences-santé établissant les modalités d'implication des parties concernant la mise en place du service de PR et le soutien financier à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération). Ce protocole a été approuvé par le conseil d'agglomération en mars 2007;

- Un protocole d'entente entre la Ville et la Corporation d'urgences-santé d'une durée de 10 ans (2007-2017) concernant l'acquisition de biens et services. Ce protocole a été approuvé par le conseil d'agglomération en mars 2007 et modifié en 2011;
- Une entente entre la Ville et l'Association des pompiers de Montréal pour permettre l'implantation du service de PR. Cette entente a été signée en janvier 2007 et a été intégrée à la convention collective en vigueur.

Ces ententes visent à encadrer l'implantation du service de PR dont les objectifs sont les suivants :

- Mise sur pied d'un service de PR intégré à la chaîne de soins préhospitaliers d'urgence sur l'ensemble du territoire de Montréal;
- Diminution de la morbidité et de la mortalité de la population, notamment par la réduction des temps de réponse du système de soins préhospitaliers d'urgence.

Pour assurer ce service de PR, la direction du SIM a élaboré un plan de mise en œuvre, sur une période de trois ans (2007-2009), dont les principales activités consistent à :

- harmoniser les moyens de communication du SIM avec ceux de la Corporation d'urgences-santé;
- former des pompiers afin qu'ils acquièrent la formation de base (62 heures) et continue (24 heures sur deux ans) leur permettant d'agir à titre de PR et de maintenir leur certification;
- acquérir les équipements nécessaires pour les interventions des PR (trousses, appareils spécialisés, etc.);
- aménager les véhicules de la flotte existante et acquérir des véhicules supplémentaires.

Pour cette programmation s'étendant sur une période de trois ans, la direction du SIM avait préparé les prévisions budgétaires présentées dans le tableau 1.

**Tableau 1 – Prévisions budgétaires initiales pour
la période d'implantation et de rodage du service de PR
(en milliers de dollars)**

	2007	2008	2009	Total
Dépenses				
Dépenses d'implantation				
N ^{bre} de casernes à intégrer	19	18	21	58
Montant	4 290,7 \$	3 626,3 \$	4 436,8 \$	12 353,8 \$
Dépenses d'exploitation				
N ^{bre} de casernes en activité – début de l'année	8			
N ^{bre} de casernes en activité – fin de l'année	27	45	66	
Montant	2 501,1 \$	5 481,4 \$	8 389,1 \$	16 371,6 \$
Total des dépenses	6 791,8 \$	9 107,7 \$	12 825,9 \$	28 725,4 \$
Revenus^a				
Selon le protocole d'entente	7 207,5 \$	5 500,0 \$	5 500,0 \$	18 207,5 \$
PTI^b				
Acquisition de véhicules	2 210,0 \$	2 000,0 \$	2 000,0 \$	6 210,0 \$

^a Montants qui seront indexés annuellement selon le taux du gouvernement du Québec.

^b Programme triennal d'immobilisations.

Source : SIM, 2007.

Le coût total prévu du service de PR durant les trois années consacrées à l'implantation et au rodage était de 28 725 400 \$. Pour cette même période, la Ville anticipait 18 207 500 \$ (aux fins de l'agglomération) à titre de compensation provenant de l'ASSSM. En ce qui concerne l'acquisition des véhicules, la direction du SIM estimait consacrer 6 210 000 \$ pour l'achat de sept autopompes.

L'annexe 4.1 présente les prévisions budgétaires détaillées pour les coûts d'implantation et d'exploitation pour les années 2007 à 2009.

Schéma de couverture de risques en sécurité incendie

Le SCRSI a pour principal but de prévoir les modalités de l'organisation de la sécurité incendie sur un territoire donné. Essentiellement, il s'agit, comme son nom l'indique, d'un exercice de gestion des risques, c'est-à-dire d'une analyse des risques présents sur le territoire, pour envisager des mesures de prévention propres à réduire les sources potentielles d'incendie et pour planifier les modalités d'intervention susceptibles d'en limiter les effets néfastes lorsqu'il se déclare.

Adopté en décembre 2008 par le conseil d'agglomération de Montréal, le SCRSI établit les actions qui doivent être mises en œuvre ainsi que les ressources additionnelles nécessaires afin de concrétiser les orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie :

- Réduire les pertes de vies;
- Réduire les pertes matérielles attribuables à l'incendie;
- Accroître l'efficacité des organismes municipaux dans ce domaine;
- Obtenir une exonération de poursuites.

Ces orientations³ visent huit objectifs édictés par le MSP :

- **Objectif n° 1** : compte tenu de l'efficacité éprouvée des mesures de prévention dans la lutte contre les incendies, faire reposer la protection des citoyens et du patrimoine contre l'incendie sur le recours, en priorité, à des approches et à des mesures préventives;
- **Objectif n° 2** : en tenant compte des ressources existantes à l'échelle régionale, structurer les services de sécurité incendie, planifier l'organisation et la prestation des secours et prévoir des modalités d'intervention de manière à viser, dans le cas des risques faibles situés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation définis au schéma d'aménagement, le déploiement d'une force de frappe permettant une intervention efficace;
- **Objectif n° 3** : en tenant compte des ressources existantes, structurer les services de sécurité incendie, planifier l'organisation et la prestation des secours et prévoir des modalités d'intervention de manière à viser, dans le cas des autres catégories de risques, le déploiement d'une force de frappe optimale;
- **Objectif n° 4** : compenser d'éventuelles lacunes en intervention contre l'incendie par des mesures adaptées d'autoprotection;
- **Objectif n° 5** : dans le cas des autres risques de sinistre susceptible de nécessiter l'utilisation des ressources affectées à la sécurité incendie, planifier l'organisation des secours et prévoir des modalités d'intervention qui permettent le déploiement d'une force de frappe optimale eu égard aux ressources disponibles à l'échelle régionale;
- **Objectif n° 6** : maximiser l'utilisation des ressources consacrées à la sécurité incendie;
- **Objectif n° 7** : privilégier le recours au palier supramunicipal des municipalités régionales de comté (MRC) pour l'organisation ou la gestion de certaines fonctions reliées à la sécurité incendie;
- **Objectif n° 8** : planifier la sécurité incendie dans le souci d'en arrimer les ressources et les organisations avec les autres structures vouées à la sécurité du public, que ce soit

³ *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie, Gazette officielle du Québec. Partie 2, vol. 133, n° 22, 30 mai 2001, p. 3315-61.*

en matière de sécurité civile, d'organisation des secours, de services préhospitaliers d'urgence ou de services policiers.

Pour réaliser ces objectifs, la direction du SIM prévoit dans son SCRSI un plan de mise en œuvre sur une période de cinq ans (2009-2013). Ce plan est articulé autour de trois principaux volets, soit la prévention (comprenant six programmes visant à améliorer la sécurité incendie sur le territoire de l'agglomération de Montréal), l'intervention au moyen de l'organisation d'une force de frappe optimale et l'approvisionnement en eau en cas d'incendie.

En 2008, la direction du SIM estimait que le budget de fonctionnement prévu pour les cinq années consacrées à la mise en œuvre complète du SCRSI serait de 63 399 400 \$ et que les investissements totaliseraient 30 369 100 \$.

Tableau 2 – Prévisions budgétaires pour la mise en œuvre du SCRSI
(en milliers de dollars)

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Budget de fonctionnement ^a	4 598,6	7 376,0	12 666,8	17 701,0	21 057,0	63 399,4
PTI	3 148,5	7 091,3	2 855,0	11 772,5	5 501,8	30 369,1

^a Prévisions incluant le service de la dette (intérêts pour payer la dette).

Source : SIM, scénario avril 2008.

À la suite de l'avis favorable émis par le conseil d'agglomération à l'égard du SCRSI, le MSP a jugé ce dernier conforme à ses orientations en matière de sécurité incendie et lui a délivré l'attestation de conformité le 17 octobre 2008. Le conseil d'agglomération a alors adopté le SCRSI au cours de sa séance du 18 décembre 2008, et celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Par conséquent, les deux projets majeurs dont nous venons de faire état sont actuellement dans une phase importante de leur évolution. Concernant le service de PR, bien que son implantation soit complétée, il n'en demeure pas moins que les coûts d'exploitation continuent de croître, alors que le soutien financier a atteint (en 2011) la somme maximale de 7 000 000 \$ prévue dans le protocole d'entente. Dans le cas du SCRSI, pour lequel les objectifs ultimement poursuivis sont d'une grande importance, il reste tout près d'un an pour terminer la mise en œuvre des actions prévues. Nous croyons donc que le moment est opportun pour nous d'entreprendre, à ce stade-ci du développement de ces deux projets, un mandat de vérification afin d'en connaître l'évolution et, s'il y a lieu, de suggérer des ajustements.

2. Portée de la mission

Notre vérification avait pour objectifs de nous assurer que :

- l'implantation du service de PR permet d'atteindre les résultats attendus;
- le SCRSI évolue conformément au plan de mise en œuvre adopté par le conseil d'agglomération.

À cette fin, nous avons examiné le suivi des échéanciers et des coûts prévus ainsi que les mécanismes de reddition de comptes instaurés pour faire état de l'avancement des travaux inhérents. En outre, en vue de comprendre les obligations légales auxquelles fait face le SIM avec le service de PR et le SCRSI, nous avons pris connaissance des lois, des règlements ainsi que des ententes qui les encadrent.

Nos travaux de vérification ont été réalisés auprès des responsables du SIM qui étaient directement concernés par l'implantation du service de PR et par la réalisation du plan de mise en œuvre du SCRSI. Par ailleurs, en plus du personnel clé du SIM, nous avons rencontré les responsables du Service des technologies de l'information (STI), de la Direction des stratégies et transactions immobilières (DSTI), relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles, et du Service de l'eau qui sont directement concernés, étant donné leur soutien, par l'exploitation du système de données opérationnelles utilisé par le service de PR ou par la réalisation de la mise en œuvre du SCRSI.

Par ailleurs, notre vérification a couvert la période d'implantation et de rodage ainsi que la période de consolidation du service de PR, soit de 2007 à 2011, et la période de mise en œuvre du SCRSI, de 2009 à 2012. Notre intervention s'est échelonnée principalement de mai à juillet 2012.

3. Constatations et recommandations

3.1. Service de premiers répondants

L'implantation du service de PR est terminée depuis décembre 2009 à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération de Montréal, à l'exception de la Ville de Côte-Saint-Luc qui assume elle-même son service de PR⁴.

Le service de PR est opérationnel dans les 65 casernes du SIM et est maintenant en phase de consolidation. En 2011, plus de 1 800 pompiers étaient certifiés en tant que PR sur un total de 2 392 pompiers actifs. Depuis son démarrage en 2007, le service de PR a effectué 244 844 interventions et a maintenu un temps de réponse moyen de 4 minutes 50 secondes, ce qui est bien en dessous du temps de réponse cible de référence (7 minutes 59 secondes) fixé dans le protocole d'entente intervenu entre l'ASSSM, la Corporation d'urgences-santé et la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération).

Bien que le service de PR soit aujourd'hui déployé dans toutes les casernes de l'Île et que le temps de réponse attendu soit largement respecté, nous avons évalué dans quelle mesure l'implantation du service de PR permettait d'atteindre les résultats escomptés. Dans un premier temps, nous décrirons brièvement comment s'est déroulée l'implantation du service au cours des trois premières années, en vue de former les pompiers et de déployer le service de PR. Dans un deuxième temps, nous examinerons le respect des obligations prévues dans le protocole d'entente avec l'ASSSM et la Corporation d'urgences-santé. Finalement, nous examinerons ce qu'il en a coûté à l'agglomération pour recevoir ce service de PR, depuis le début du protocole d'entente, et nous traiterons de la reddition de comptes.

3.1.1. Gestion de l'implantation

3.1.1.A. Contexte et constatations

Au moment de l'implantation du service de PR, une stratégie globale a été mise en place. Elle articulait de manière cohérente les principaux volets de la planification (organisationnel, ressources humaines, ressources matérielles et financières).

⁴ La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (LRQ, chapitre E-20.001) prévoit une exception à l'article 28.1 en ce qui concerne la Ville de Côte-Saint-Luc. Toutefois, cette exception a été apportée à cette loi en 2008 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*, LQ, 2008, chapitre 19).

Cette stratégie d'implantation avait été établie conjointement avec la Corporation d'urgences-santé, l'ASSSM et le SIM en fonction des paramètres suivants :

- Carte territoriale de l'agglomération;
- Disponibilité des formateurs d'Urgences-santé;
- Disponibilité des candidats pompiers.

Au début du projet en 2007, une structure de gouvernance du projet a été mise en place. Elle était constituée d'un comité de gouvernance composé des directeurs du SIM, de l'ASSSM et de la Corporation d'urgences-santé, d'un comité directeur composé de responsables du SIM et de la Corporation d'urgences-santé ainsi que de six comités de travail. Par la suite, en 2008, la direction du SIM a complété la structure de coordination et de réalisation en créant :

- un comité de gestion du protocole d'entente composé de personnes provenant du SIM, du MSP, de l'ASSSM et de la Corporation d'urgences-santé;
- une coordination conjointe (SIM et Corporation d'urgences-santé) des tables de travail composée de deux coordonnateurs, un du SIM et un de la Corporation d'urgences-santé;
- trois tables de travail (opérationnalisation, formation et assurance qualité, et technologies), chacune sous la responsabilité de deux personnes, une du SIM et l'autre de la Corporation d'urgences-santé;
- huit groupes de travail dont les membres proviennent du SIM, du STI et de la Corporation d'urgences-santé. Ces groupes travaillaient sur des secteurs spécifiques (achats et approvisionnement, communications et relations avec les médias, formation, assurance qualité, répartition assistée par ordinateur, télécommunications, opérations du Centre de communication santé et tableau de bord).

L'implantation du service de PR ne devait pas nuire aux opérations liées à la mission du SIM. Pour ce faire, la direction du SIM avait planifié les activités de formation des pompiers sur trois ans. Elle avait également prévu que la mise en place du service de PR devait se faire de façon graduelle en fonction du rythme de la formation des neuf cohortes de pompiers PR. Le tableau 3 présente cette planification.

Tableau 3 – Planification des activités de formation et de déploiement du service de PR sur le territoire desservi par le SIM

	Arrondissements et villes liées	Formation	Mise en service
Phases d'implantation 2007 – 19 nouvelles casernes PR			
1^{re} phase	L'Île-Bizard / Sainte-Geneviève / Sainte-Anne-de-Bellevue / Pierrefonds / Senneville / Roxboro / Dorval / L'Île-Dorval	Printemps 2007	Été 2007
2^e phase	Ahuntsic / Cartierville / Montréal-Nord	Automne 2007	Automne 2007
3^e phase	Anjou / Rivière-des-Prairies / Pointe-aux-Trembles / Montréal-Est / Mercier / Hochelaga-Maisonneuve	Automne 2007	Fin 2007
Phases d'implantation 2008 – 18 nouvelles casernes PR			
1^{re} phase	Saint-Laurent / Mont-Royal / Lachine / LaSalle	Début 2008	Printemps 2008
2^e phase	Villeray / Saint-Michel / Parc-Extension / Saint-Léonard	Printemps 2008	Été 2008
3^e phase	Le Plateau-Mont-Royal / Rosemont / La Petite-Patrie	Automne 2008	Fin 2008
Phases d'implantation 2009 – 21 nouvelles casernes PR			
1^{re} phase	Ville-Marie / Île Sainte-Hélène / Mercier / Hochelaga-Maisonneuve	Début 2009	Printemps 2009
2^e phase	Le Sud-Ouest / Verdun / L'Île-des-Sœurs	Printemps 2009	Été 2009
3^e phase	Côte-des-Neiges / Notre-Dame-de-Grâce / Ville-Marie / Côte-Saint-Luc	Automne 2009	Fin 2009

Source : SIM, 2007.

Dans l'ensemble, la direction du SIM a mis en place les structures et les outils qui lui ont permis d'implanter le service de PR dans les délais prévus. La direction, par le truchement du programme de formation mis en place, a certifié les pompiers PR conformément à la loi⁵ et a instauré le service de PR dans les casernes selon l'échéancier prévu.

3.1.2. Obligations prévues dans les protocoles d'entente

3.1.2.A. Contexte et constatations

Le service de PR consiste essentiellement à administrer à une victime d'urgence vitale médicale ou traumatique les soins qu'elle requiert selon les protocoles d'intervention clinique prévus à son intention. Pour le SIM, ce service de PR se traduit sommairement par les actions suivantes :

⁵ La *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* (LRQ, chapitre S-6.2), laquelle vient, entre autres, définir les rôles et les responsabilités des PR. En outre, le *Règlement sur les activités professionnelles pouvant être exercées dans le cadre des services et soins préhospitaliers d'urgence* (*Gazette officielle du Québec. Partie 2*, vol. 144, n^o 5, 1^{er} février 2012, p. 685-8) décrit les activités que peuvent faire les PR.

- Répondre immédiatement à une demande d'intervention acheminée par le Centre de communication santé et se rendre sur les lieux dès que l'appel est reçu;
- Effectuer une stabilisation sommaire de la victime afin d'éviter une détérioration de l'état de la personne en attendant l'arrivée des techniciens ambulanciers;
- Communiquer l'information nécessaire à la prise en charge de la victime par les techniciens ambulanciers et les assister dans l'exercice de leurs fonctions;
- Remplir un rapport d'intervention préhospitalière « Premiers répondants ».

Le service de PR ainsi que les interventions des pompiers PR sont encadrés par la loi, en plus des protocoles d'entente conclus par la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération).

Nos travaux de vérification nous ont démontré que la direction du SIM avait rempli ses obligations contenues dans les protocoles d'entente conclus entre l'ASSSM et la Corporation d'urgences-santé, à l'exception d'un aspect portant sur la radiocommunication.

En effet, l'arrimage des systèmes de radiocommunication de la Corporation d'urgences-santé et ceux de la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) doit être effectué afin de rendre les communications transparentes entre le Centre de communications du SIM, le Centre de communication santé, les PR et les techniciens ambulanciers. Pour éviter toute confusion, le protocole d'entente prévoit à cet effet (article 6) la conclusion d'une entente entre la Corporation d'urgences-santé et le SIM visant à harmoniser les codes radio utilisés par les pompiers PR et les techniciens ambulanciers.

Au moment de notre vérification, cette entente n'avait toujours pas été conclue. Dans une telle situation, il pourrait y avoir confusion dans les communications entre les pompiers PR et les ambulanciers de la Corporation d'urgences-santé au cours d'une intervention, ce qui pourrait avoir des conséquences sur les victimes. Précisons qu'une directive administrative, émise par le SIM en avril 2008 à tout le personnel, fait mention qu'un langage clair, et non des codes radio, doit être utilisé pendant les communications avec la Corporation d'urgences-santé.

Considérant que le comité de gestion du protocole d'entente a notamment pour mandat de faciliter l'interface entre les parties et aussi d'évaluer le protocole d'entente périodiquement au terme de la phase d'implantation et de rodage du service de PR, et aux deux ans par la suite, nous sommes d'avis que le SIM devrait demander à ce comité de statuer clairement, au moyen d'une décision écrite, sur la conclusion d'une entente liée à la radiocommunication. Si une entente est toujours nécessaire, il y aurait lieu d'établir un

échancier de réalisation et de déterminer si elle doit être approuvée par le conseil d'agglomération. Toutefois, si elle n'est plus nécessaire, le protocole d'entente approuvé par le conseil d'agglomération en mars 2007 devrait alors être modifié en conséquence pour refléter l'intention des parties.

3.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal d'obtenir une décision écrite du comité de gestion du protocole d'entente sur la conclusion d'une entente portant sur la radiocommunication (prévue à l'article 6 du protocole d'entente) afin de poser les gestes appropriés, soit pour le respect de ce protocole d'entente, soit pour la modification dudit protocole selon les intentions des parties, et, s'il y a lieu, d'établir un échancier de réalisation et d'obtenir les autorisations nécessaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

Une rencontre avec la Corporation d'urgences-santé est prévue en février 2013 pour implanter une solution d'interopérabilité « terrain » temporaire en attente de l'implantation du nouveau réseau de radiocommunication SÉRAM (mise en service prévue à la mi-mars 2014).

*L'évaluation du besoin d'une entente formelle portant sur la radiocommunication se fait dans le cadre du projet de révision de l'entente déjà en cours. (**Échéancier prévu : juin 2013**)*

3.1.3. Coûts

3.1.3.A. Contexte et constatations

Un des objectifs visés par l'ASSSM et la Corporation d'urgences-santé, en confiant au SIM d'assurer le service de PR, est de diminuer la morbidité et la mortalité de la population, notamment par la réduction des temps de réponse du système de soins préhospitaliers d'urgence.

Cet objectif a été traduit dans le protocole d'entente par l'article 8 traitant des engagements mutuels. La Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) s'engage à atteindre les résultats définis en matière de temps de réponse et de qualité des services préhospitaliers d'urgence.

Dans le cas du temps de réponse, l'atteinte du résultat attendu est directement reflétée dans le soutien financier dont nous traiterons ci-après. Pour la qualité des services, elle

concerne le respect de l'application de protocoles cliniques au cours des interventions (selon les guides préparés par le ministère de la Santé et des Services sociaux). Ces interventions sont révisées par deux employés (paramédicaux) de la Corporation d'urgences-santé, en poste à temps plein au sein de la Division des premiers répondants du SIM. Selon les renseignements obtenus du gestionnaire responsable, les interventions concernant les arrêts cardiorespiratoires et les injections d'épinéphrine sont systématiquement révisées, alors que les interventions d'autres natures sont révisées de façon ponctuelle. Dans les deux cas, s'il y a lieu, un suivi est réalisé auprès des PR.

En contrepartie des engagements de la Ville, l'ASSSM s'engage, quant à elle, à apporter à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) un soutien financier pendant la phase d'implantation et de rodage d'une durée de trois ans. Par la suite, le soutien financier prévu sera modulé en fonction d'une échelle de performance. Le tableau 4 résume les paramètres encadrant le soutien financier. Précisons que les montants sont exprimés en dollars de 2006 et qu'une indexation est prévue dans le protocole d'entente.

Tableau 4 – Paramètres du soutien financier selon le protocole d'entente

Période d'implantation et de rodage		Période de consolidation à partir de 2009	
Année financière du gouvernement du Québec ^a	Soutien financier ^b accordé sans tenir compte des cibles de performance	Soutien financier ^b modulé en fonction de l'atteinte de la cible de performance : 7 minutes 59 secondes	
2006-2007	3 000 000 \$	Montant de base pour financer l'infrastructure de gestion	1 100 000 \$ de base
2007-2008	5 500 000 \$	Au moins 70 % des appels visés respectent la cible de performance	3 300 000 \$
2008-2009	5 500 000 \$	Si au moins 80 % des appels visés atteignent la cible de performance	5 500 000 \$
		Si au moins 90 % des appels visés atteignent la cible de performance	7 000 000 \$
		Si la cible de performance est atteinte au-delà de 90 %	7 000 000 \$ maximum

^a L'année financière du gouvernement couvre la période allant du 1^{er} avril au 31 mars.

^b Indexé annuellement selon le taux du gouvernement du Québec.

Source : Protocole d'entente, mise en place du service de PR, mars 2007.

Au moment de la signature du protocole d'entente, la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) reconnaissait la valeur d'un service de PR en désignant le SIM pour implanter ce service sous réserve du financement adéquat de cette activité par le gouvernement du Québec. C'est ainsi qu'au cours de notre vérification nous avons analysé les coûts du service de PR depuis son implantation. Aux fins de cette analyse, nous avons examiné les coûts d'implantation et de rodage (2007-2009), les coûts après l'implantation (2010-2011) et finalement le soutien financier obtenu.

Le tableau 5 ci-après présente les prévisions budgétaires annuelles pour la période d'implantation et de rodage du service de PR ainsi que les coûts réels engagés. Il indique également les coûts d'exploitation pour la période de consolidation du service. Finalement, il présente aussi les revenus obtenus durant la période d'implantation et de rodage ainsi que durant la période de consolidation du service de PR. L'annexe 4.1 présente les prévisions budgétaires détaillées proposées par la direction du SIM.

Tableau 5 – Coûts et revenus du service de PR durant la période d'implantation et de rodage et durant la période de consolidation (en milliers de dollars)

	Période d'implantation et de rodage				Période de consolidation			
	2007	2008	2009	Total 2007-2009	2010	2011	Total 2007-2011	2012 ^a prévisions
Coûts								
Implantation								
N ^{bre} de casernes à intégrer	19	18	21	58				
Coûts prévus	4 290,7 \$	3 626,3 \$	4 436,8 \$	12 353,8 \$	234,3 \$			
Coûts réels	4 290,7 \$	4 554,0 \$	5 845,7 \$	14 690,4 \$	0,0 \$			
Écart (prévu - réel)	0,0 \$	(927,7 \$)	(1 408,9 \$)	(2 336,6 \$)	234,3 \$	0,0 \$	(2 102,3 \$)	
Exploitation								
N ^{bre} de casernes en activité	27	45	66	66	65 ^b	65		65
Coûts prévus	2 501,1 \$	5 481,4 \$	8 389,1 \$	16 371,6 \$	9 798,1 \$	13 619,1 \$	39 788,8 \$	13 899,1 \$
Coûts réels	2 501,1 \$	5 116,0 \$	8 275,0 \$	15 892,1 \$	12 187,8 \$	13 603,9 \$	41 683,8 \$	14 095,8 \$
Écart (prévu - réel)	0,0 \$	365,4 \$	114,1 \$	479,5 \$	(2 389,7 \$)	15,2 \$	(1 895,0 \$)	(196,7 \$)
Total des coûts prévus	6 791,8 \$	9 107,7 \$	12 825,9 \$	28 725,4 \$	10 032,4 \$	13 619,1 \$	52 376,9 \$	13 899,1 \$
Total des coûts réels	6 791,8 \$	9 670,0 \$	14 120,7 \$	30 582,5 \$	12 187,8 \$	13 603,9 \$	56 374,2 \$	14 095,8 \$
Écart (prévu - réel)	0,0 \$	(562,3 \$)	(1 294,8 \$)	(1 857,1 \$)	(2 155,4 \$)	15,2 \$	(3 997,3 \$)	(196,7 \$)
Revenus^c								
Revenus indexés	7 207,5 \$	5 500,0 \$	5 788,6 \$	18 496,1 \$	6 003,0 \$	10 571,4 \$	35 070,5 \$	7 953,0 \$
Écart (revenus - coûts réels)	415,7 \$	(4 170,0 \$)	(8 332,1 \$)	(12 086,4 \$)	(6 184,8 \$)	(3 032,5 \$)	(21 303,7 \$)	(6 142,8 \$)

^a Les coûts réels représentent les coûts projetés jusqu'au 31 décembre 2012.

^b La caserne 79, située à Hampstead, a été fermée au moment de la mise en œuvre du SCRSI.

^c Montants indexés annuellement selon le taux du gouvernement du Québec.

En ce qui concerne la période d'implantation et de rodage, l'analyse des résultats recueillis nous permet de constater que les coûts réels du service de PR ont excédé de 19 % les

coûts prévus originalement dans le dossier décisionnel présenté au conseil d'agglomération en mars 2007, soit 14 690 400 \$ par rapport à 12 353 800 \$. Cela représente une augmentation de 2 336 600 \$ attribuable :

- aux activités de certification et de maintien de la certification où il y a eu un plus grand nombre de pompiers visés (185 300 \$);
- aux coûts d'heures supplémentaires pour le remplacement des pompiers en formation, puisque la mission fondamentale du SIM ne devait pas être mise en péril (242 700 \$);
- à la révision à la hausse des prix d'acquisition d'équipements et divers imprévus (484 400 \$);
- au recours d'officiers pompiers comme accompagnateurs au moment des interventions de PR à la place d'instructeurs de la Corporation d'urgences-santé comme prévu initialement (1 424 200 \$).

Les coûts d'exploitation du service de PR ont subi une augmentation progressive sans excéder les prévisions. La mise en activité du service de PR dans les casernes se faisait de façon graduelle en fonction de la certification des pompiers répondants.

Pour ce qui est de la période de consolidation, nous constatons que les coûts d'exploitation ont augmenté de façon importante au cours de 2010. La situation s'explique en grande partie par l'application rétroactive d'une sentence arbitrale rendue au cours de cette même année, à la suite des revendications exprimées par l'Association des pompiers de Montréal. Cette sentence ordonnait que la prime annuelle accordée aux pompiers PR soit haussée de 1 500 \$ à 1 950 \$ et que la prime horaire soit augmentée de 1,10 \$ à 1,50 \$. Par la suite, l'augmentation des coûts s'est poursuivie en 2011 avec la certification de 190 pompiers supplémentaires, puisqu'ils détenaient la formation nécessaire. Par conséquent, le montant équivalant aux coûts de formation et la prime annuelle leur ont été versés. Il est à noter que, dans la dernière convention collective signée en mars 2012, la prime annuelle et la prime horaire sont dorénavant intégrées au salaire des pompiers PR et qu'elles prennent effet à compter du 1^{er} janvier 2012. L'impact de ces hausses est assez important sur les coûts d'exploitation.

Finalement, la contribution provenant de l'ASSSM constitue la seule source de revenus externes appuyant le service de PR. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, le montant accordé jusqu'au 31 mars 2009 était prévu dans le protocole d'entente, sans tenir compte de la cible de performance. À compter du 1^{er} avril 2009, ce soutien financier était modulé en fonction d'une cible de performance. Nous avons constaté que le SIM avait eu droit au montant maximal de la contribution permise par le protocole d'entente. C'est ainsi qu'un montant de 10 571 400 \$ a été versé à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) en 2011, et ce montant comprenait des ajustements basés sur la

performance du service de PR pour les périodes de 2009-2010 et de 2010-2011. En effet, le temps de réponse obtenu par le SIM était de 4 minutes 29 secondes en 2009, de 4 minutes 19 secondes en 2010 et de 4 minutes 22 secondes en 2011, soit un temps de réponse moyen de 4 minutes 23 secondes, comparativement au temps de réponse cible système de 7 minutes 59 secondes. Cela indique que le service de PR assuré par le SIM satisfait aux attentes les plus élevées déterminées dans le protocole d'entente.

Malgré son indexation et sa progression basée sur l'atteinte des cibles de performance du service, nous avons constaté que la contribution ne couvre pas la totalité des dépenses d'exploitation liées au service de PR fourni par le SIM.

C'est ainsi que pour les cinq premières années visées par le protocole d'entente (2007 à 2011), nous constatons que le montant reçu a totalisé 35 070 500 \$, alors que le total des coûts d'implantation et d'exploitation du service de PR assumé par le SIM a atteint 56 374 200 \$. Au 31 décembre 2011, il s'agit donc d'un coût net cumulatif pour l'agglomération de 21 303 700 \$. Bien que l'année 2012 ne soit pas encore terminée, il est à prévoir que le manque à gagner pourrait être de l'ordre de 6 142 800 \$, ce qui fera passer le coût net cumulatif pour l'agglomération à 27 446 500 \$.

Le manque à gagner s'explique certes en partie par le résultat de la sentence arbitrale qui n'était pas connu au moment de la signature du protocole d'entente. Selon les renseignements recueillis, il s'explique également par le fait que la contribution estimée par l'ASSSM utilisait le nombre de 50 000 interventions à titre de référence. Or, depuis 2009, le nombre d'interventions est supérieur à ce nombre. En 2011, le SIM a d'ailleurs répondu à plus de 72 426 interventions, soit 44 % de plus que le nombre initialement prévu. Une telle situation a des répercussions sur les coûts liés à l'utilisation accrue des véhicules d'incendie et sur leur coût de fonctionnement (entretien, essence, usure). Toujours selon les renseignements recueillis, le SIM a posé comme prémisses d'utiliser les ressources existantes (pompiers, camions et casernes) et de s'inspirer des modèles d'intervention déjà en place au Canada et aux États-Unis.

En conclusion, l'implantation du service de PR sur le territoire de l'agglomération de Montréal constitue un rehaussement du niveau de services aux citoyens, mais également pour les personnes non résidentes qui s'y trouvent momentanément. En effet, ce niveau de services contribue à l'amélioration des services préhospitaliers en ce qui concerne le temps de réponse.

Par ailleurs, selon les rapports produits par Urgences-santé, le service de PR contribue à améliorer le taux de survie concernant les appels liés aux arrêts cardiorespiratoires. Bien

que les statistiques concernent la région de Laval et de Montréal, ce taux est passé de 12,2 % en 2007 à 24,3 % en 2010.

Toutefois, l'excédent de coûts constatés dès la deuxième année est assumé par l'agglomération. À notre avis, une analyse devrait être réalisée par le SIM afin de déterminer, d'une part, les causes de cet état de fait et, d'autre part, des pistes de solution permettant soit de réduire les coûts d'exploitation qu'il assume, soit de trouver d'autres sources de financement, par exemple la tarification. En outre, une telle analyse permettrait également à la direction du SIM d'entreprendre des démarches auprès de l'ASSSM pour obtenir une compensation financière couvrant plus adéquatement le coût réel du service rendu.

3.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en vue d'atteindre l'équilibre financier du service de premiers répondants :

- **d'entreprendre des démarches auprès de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour obtenir une compensation adéquate couvrant le coût réel du service rendu, compte tenu de l'augmentation du nombre d'interventions de plus de 40 % par rapport aux estimations initiales ainsi que de la sentence arbitrale rendue en 2010;**
- **d'examiner la possibilité de se prévaloir d'autres sources de financement;**
- **d'analyser différentes pistes de solution visant à réduire les coûts d'exploitation.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Le projet de révision globale du protocole d'entente est en cours (commencé en 2012).

Un des principaux objectifs de ce projet est de trouver des pistes d'économie, notamment par :

- *la diminution du volume d'interventions des PR par la modulation des appels, ce qui vise à mieux préciser l'acheminement des ressources selon le niveau d'urgence et la localisation des ressources;*
- *l'amélioration des processus d'approvisionnement;*
- *l'amélioration de la structure d'enseignement.*

Les recommandations du comité de projet seront soumises au comité de gestion du protocole d'entente en mars 2013. (Complété, mars 2013)

Par la suite, le comité de gestion du protocole d'entente fera les représentations auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux en conséquence. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.1.4. Reddition de comptes

3.1.4.A. Contexte et constatations

Pour que les gestionnaires responsables puissent être informés de l'évolution des projets pour lesquels ils ont été mandatés, des mécanismes de reddition de comptes doivent être instaurés. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et contenir des renseignements suffisamment pertinents pour évaluer dans quelle mesure les objectifs poursuivis ont été atteints, et ce, à quels coûts. Ces rapports doivent être utiles à la prise de décision au moment opportun.

En ce sens, nos travaux de vérification ont consisté à nous enquérir des mécanismes instaurés en vue de rendre compte de la gestion des activités entourant le service de PR.

Au cours de la période d'implantation du programme, de 2007 à 2009, des rapports de suivi ont été produits par l'équipe de projet à l'intention de la direction du SIM. Ils fournissaient des renseignements quant à la progression de l'implantation du service de PR par rapport aux cohortes formées et à sa mise en service graduelle dans les casernes selon la programmation. Ils permettaient donc d'évaluer dans quelle mesure l'objectif visant la mise sur pied du service de PR avait été atteint.

Au terme de l'implantation, la responsabilité du service de PR a été confiée à la Division des premiers répondants. À partir de 2010, des rapports faisant état des réalisations accomplies durant l'année ont continué à être produits par cette division et transmis à la direction du SIM. Toutefois, nous avons constaté qu'il n'y a pas eu de reddition de comptes formelle concernant le service de PR à l'intention de la Direction générale.

En outre, le protocole d'entente prévoit (article 4) que le comité de gestion du protocole d'entente doit produire une évaluation périodique au terme de la période d'implantation et de rodage, et par la suite aux deux ans. Bien que des échanges entre le SIM, l'ASSSM et la Corporation d'urgences-santé aient lieu continuellement, il n'y a pas eu de production de tels rapports d'évaluation.

En conclusion, aucune reddition de comptes n'a été réalisée formellement à l'intention de la Direction générale pour l'informer sur le service de PR et lui permettre de s'assurer que les gestes appropriés sont posés au moment opportun. À notre avis, cette reddition de comptes aurait dû porter non seulement sur les réalisations accomplies en matière d'interventions, mais également sur les coûts assumés par l'agglomération au regard du service rendu, en plus de fournir des renseignements sur l'apport de la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) dans l'atteinte de l'objectif poursuivi par le service de

PR, soit la diminution de la morbidité et de la mortalité de la population, notamment par la réduction des temps de réponse du système de soins préhospitaliers d'urgence. Finalement, la Direction générale aurait également dû être informée des résultats de l'évaluation périodique du protocole d'entente.

3.1.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de demander au comité de gestion du protocole d'entente de procéder à l'évaluation dudit protocole comme mentionné à l'article 4 afin de s'assurer du respect de celui-ci.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les réunions et les travaux du comité de gestion du protocole d'entente seront planifiés comme prévu à l'article 4 du protocole d'entente. (Complété, mars 2013)

3.1.4.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de produire périodiquement pour la Direction générale une reddition de comptes faisant état :

- des réalisations du service de premiers répondants en matière d'interventions;
 - des coûts encourus aux fins de l'agglomération;
 - de l'apport de la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) dans l'atteinte de l'objectif poursuivi par le service de premiers répondants, soit la diminution de la morbidité et de la mortalité de la population, notamment par la réduction des temps de réponse du système de soins préhospitaliers d'urgence;
 - des résultats de l'évaluation périodique du protocole d'entente avec l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et la Corporation d'urgences-santé;
- et ce, afin que les correctifs nécessaires soient apportés dans la gestion du service de premiers répondants ou encore que les représentations appropriées soient entreprises auprès du gouvernement du Québec.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le directeur du SIM fait état des réalisations, des risques et des solutions en cours au directeur général au moment de leurs rencontres statutaires tenues sur une base régulière.

Les coûts encourus aux fins de l'agglomération sont présentés annuellement à la Commission de la sécurité publique à l'occasion de la présentation du bilan des activités du SIM, ainsi qu'au moment de la préparation et de la présentation du budget du SIM.

L'apport de la Ville dans l'atteinte de l'objectif poursuivi par le service de PR est présenté annuellement à la Direction générale et à la Commission de la sécurité publique au moment de la présentation du bilan des activités du SIM, y compris le nombre d'interventions, le profil des types d'appels et le temps de réponse du système de soins préhospitaliers d'urgence. En outre, le bilan du taux de réanimation est inclus aussitôt qu'il est publié par la Corporation d'urgences-santé, la seule autorité compétente à fournir les données cliniques.

L'évaluation périodique du protocole d'entente sera incluse dans l'ordre du jour des rencontres statutaires entre le directeur du SIM et le directeur général. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2. Schéma de couverture de risques en sécurité incendie 2009-2013

Le plan de mise en œuvre du SCRSI, tel qu'il a été adopté en décembre 2008, repose essentiellement sur la réalisation effective des trois volets suivants :

- **Volet de la prévention** : comprend six programmes qui visent à améliorer la sécurité incendie sur le territoire de l'agglomération de Montréal par la réduction des incendies et leurs répercussions. Voici un aperçu des six programmes :
 - Programme 1 – Évaluation et analyse des incidents : utiliser des outils informatisés de gestion et le commissariat aux incendies pour évaluer et analyser les incidents afin de déterminer les actions de prévention, d'inspection et de sensibilisation du public,
 - Programme 2 – Réglementation municipale : adopter et appliquer un règlement d'agglomération en prévention incendie visant à actualiser et à uniformiser la réglementation en vigueur dans les arrondissements et les villes liées en tenant compte de leurs particularités propres,
 - Programme 3 – Avertisseurs de fumée : augmenter le nombre d'avertisseurs de fumée opérationnels, actuellement estimé à 70 %, pour atteindre un taux de pénétration de 75 à 80 % dans les logements et les résidences, notamment dans les îlots à risque,
 - Programme 4 – Inspection périodique des risques les plus élevés : continuer à effectuer l'inspection périodique des risques plus élevés à l'aide de cinq sous-programmes d'actions spécifiques visant à réduire l'occurrence et les conséquences des incendies des bâtiments de catégories de risques élevés et très élevés,
 - Programme 5 – Activités de sensibilisation du public : amplifier les activités de sensibilisation du public favorisant l'adoption de comportements sécuritaires pour prévenir l'incendie et l'application de mesures appropriées en cas d'incendie,
 - Programme 6 – Commissariat aux incendies : mettre sur pied un commissariat aux incendies regroupant les compétences des experts du SIM et du Service de police

de la Ville de Montréal (SPVM) dans le domaine de la recherche des causes et des enquêtes d'incendie. Ce dernier programme a été inséré dans le SCRSI à titre indicatif;

- **Volet de l'intervention – force de frappe** : ce volet propose d'organiser une force de frappe optimale et efficace par le moyen de :
 - la fermeture de la caserne 79,
 - la construction d'un centre de formation dans l'ouest de l'Île,
 - la construction de trois nouvelles casernes (32, 59 et 63),
 - le réaménagement de quatre casernes (51, 56, 65 et 67),
 - l'aménagement de bureaux pour la prévention,
 - l'acquisition de nouveaux véhicules, de deux autopompes, de deux unités de protection, de deux camions-citernes et de deux appareils d'élévation pour l'intervention,
 - l'acquisition de véhicules légers pour la prévention;
- **Volet de l'approvisionnement en eau** : ce volet vise à améliorer l'approvisionnement en eau en cas d'incendie sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, et principalement dans l'ouest de l'Île au moyen de :
 - la construction de réservoirs souterrains munis de bornes sèches :
 - au parc de l'Anse-à-l'Orme,
 - à l'Arboretum Morgan,
 - à proximité de la montée Wilson et du chemin Bord-du-Lac à L'Île-Bizard,
 - à proximité de l'avenue Angus à Senneville,
 - l'implantation de deux points d'alimentation en eau aux extrémités du réseau de Senneville :
 - avenue Pacific,
 - à l'extrémité ouest de l'Anse-à-l'Orme.

Afin de réaliser l'ensemble des activités qui relèvent de ses responsabilités et dont elle est maîtresse d'œuvre, la direction du SIM a établi, à l'intérieur d'un plan de mise en œuvre de cinq ans, ses besoins en ressources humaines et financières. En ce qui concerne les ressources humaines, ce plan prévoit la création de 68 nouveaux postes pour la prévention et de 126 postes pour l'intervention (y compris quatre postes pour le centre de formation de l'ouest de l'Île). Sur le plan des ressources financières, les prévisions budgétaires pour chacune des cinq années sont présentées dans le tableau 6 sous forme de synthèse.

Tableau 6 – Prévisions budgétaires pour la mise en œuvre du SCRSI (2009-2013)
(en milliers de dollars)

	2009	2010	2011	2012	2013	Récurrence à terme
Budget de fonctionnement^a						
Intervention	1 452,1	3 102,2	6 519,2	9 222,6	12 309,7	15 330,4
Prévention	3 146,5	4 273,8	6 147,6	8 478,4	8 747,3	8 760,7
Total	4 598,6	7 376,0	12 666,8	17 701,0	21 057,0	24 091,1

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
PTI						
Intervention	2 226,9	6 444,6	1 917,4	11 438,5	5 161,0	27 188,4
Prévention	921,6	646,7	937,6	334,0	340,8	3 180,7
Total	3 148,5	7 091,3	2 855,0	11 772,5	5 501,8	30 369,1

^a Prévisions incluant le service de la dette (intérêts pour payer la dette).

Source : SIM, scénario d'avril 2008.

Comme le plan de mise en œuvre du SCRSI (2009-2013) arrive bientôt à sa cinquième et dernière année, nous avons évalué, au cours de notre vérification, dans quelle mesure ce plan évoluait conformément à la planification et à ce qui avait été adopté par les instances. Pour ce faire, nous avons d'abord procédé à l'examen des réalisations du SCRSI, et ce, pour chacun des volets. Par la suite, nous avons abordé la gestion des projets prévus dans le plan de mise en œuvre du SCRSI puis les coûts de la mise en œuvre. Finalement, nous avons examiné la reddition de comptes portant sur le SCRSI.

3.2.1. État des réalisations

Le plan de mise en œuvre s'échelonne sur cinq ans, soit de 2009-2013. Le SIM a défini et programmé dans le temps la livraison de l'ensemble des projets prévus durant cette période, et ce, pour chacun des trois volets (prévention, intervention – force de frappe et approvisionnement en eau). Aux fins de notre vérification, nous avons évalué pour chaque volet dans quelle mesure les échéanciers avaient été respectés ou étaient en voie de l'être. Le tableau 7 présente une synthèse des résultats finaux attendus pour chacun des volets ainsi que l'année de livraison prévue, comme indiqué dans le SCRSI adopté en 2008 par le conseil d'agglomération.

Tableau 7 – Principaux résultats attendus et année de livraison selon les volets du SCRSI

Volets		
Prévention	Intervention – force de frappe	Approvisionnement en eau
<ul style="list-style-type: none"> • Programme 1 : Évaluation et analyse des incidents appuyées par un SGAP^a opérationnel en 2011. • Programme 2 : Adoption d'un règlement d'agglomération en prévention incendie en 2012. • Programme 3 : <ul style="list-style-type: none"> – Augmentation du nombre d'avertisseurs de fumée opérationnels (19 arrondissements et 15 villes liées); – Vérifications annuelles de la présence d'avertisseurs de fumée opérationnels d'au moins 50 000 logements et résidences. Fin de 2013 • Programme 4 : Réalisation de 22 500 inspections de catégories 3 et 4 en 5 ans Fin de 2013. • Programme 5 : Augmentation des activités de sensibilisation du public, en continu • Programme 6 : Mise sur pied d'un commissariat aux incendies (inséré dans le SCRSI à titre d'information). 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction de 3 nouvelles casernes et d'un centre de formation : <ul style="list-style-type: none"> – Caserne 59 en 2010; – Caserne 63 en 2012; – Caserne 32 en 2013; – Centre de formation de l'ouest de l'Île en 2012. • Réaménagement de 4 casernes <ul style="list-style-type: none"> – Casernes 56, 65 et 67 en 2010; – Caserne 51 en 2012. • Aménagement des bureaux pour les équipes de la prévention en 2012. • Acquisition de véhicules additionnels : <ul style="list-style-type: none"> – Prévention : 15 véhicules légers : <ul style="list-style-type: none"> ➢ 3 en 2010, ➢ 4 en 2011, ➢ 4 en 2012, ➢ 4 en 2013; – Intervention : 9 véhicules lourds : <ul style="list-style-type: none"> ➢ 2 en 2009, ➢ 2 en 2010, ➢ 2 en 2011, ➢ 1 en 2012, ➢ 2 en 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement de 4 points d'alimentation (réservoirs d'eau et bornes sèches) ainsi que de 2 nouvelles conduites entre 2010 et 2011. • Établissement de 2 points d'alimentation (réservoir souterrain et borne sèche) entre 2012 et 2013.

^a Système de gestion des activités de prévention.

L'examen du plan de mise en œuvre nous a permis de faire les constats ci-après à l'égard de chacun des trois volets.

3.2.1.1. Volet de la prévention

3.2.1.1.1. Programme 1 – Évaluation et analyse des incidents

3.2.1.1.1.A. Contexte et constatations

Ce programme vise l'utilisation d'outils informatisés permettant de faire des analyses et de déterminer les actions de prévention à réaliser. Le SCRSI prévoyait notamment la poursuite

du développement ou le renouvellement du système de gestion des activités de prévention (SGAP) pour 2011.

Nos travaux de vérification ont démontré un retard considérable dans le développement et l'implantation du SGAP. En effet, dès 2009, le SIM avait commencé à revoir l'ancien SGAP pour l'adapter à ses besoins. Après avoir constaté que le SGAP n'avait pas les fonctionnalités nécessaires pour assurer la gestion et l'exécution des activités préventives, et qu'il comportait des problèmes d'intégrité de données, le SIM s'est alors adressé au STI pour le développement et la mise en place d'une solution informatique complète. C'est alors en 2011 que le STI a commencé à travailler sur un outil informatique désormais nommé système de gestion intégré des activités de prévention (SGIAP). Pour ce projet, le STI prévoyait également faire l'acquisition d'ordinateurs mobiles permettant aux agents de prévention d'utiliser le SGIAP sur le terrain en temps réel. Selon l'échéancier prévu par le STI, ce système ne sera livré complètement qu'en 2014, soit une année après l'échéance du plan de mise en œuvre du SCRSI (2009-2013).

Nos travaux nous ont également permis de constater que les coûts du projet initial du SGAP n'avaient pas été estimés par le SIM au moment d'élaborer le SCRSI. Ce n'est qu'au moment de la prise en charge du projet du SGIAP par le STI, soit en 2011, que les prévisions budgétaires figuraient au PTI du STI. En date du 20 septembre 2012, le coût total estimé du SGIAP, une fois complété, était de 4 176 000 \$.

Nous sommes d'avis que le SIM aurait dû, au moment de produire le SCRSI, définir adéquatement ses besoins, ce qui lui aurait permis d'établir un échéancier plus réaliste et aussi d'estimer plus justement les coûts du projet.

Par conséquent, la nouvelle échéance prévue en 2014 ne correspond pas au SCRSI transmis au MSP et ayant permis à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) d'obtenir une attestation de conformité. La *Loi sur la sécurité incendie*, en ce qui concerne le SCRSI, prévoit que tout changement ou report des échéances prévues nécessite une autorisation du MSP. Cette autorisation s'ajoute à l'attestation de conformité. Par ailleurs, la *Loi sur la sécurité incendie* mentionne que le SCRSI peut être modifié dans certains cas et que celui-ci doit être révisé au cours de la sixième année, le tout en respectant la procédure prévue dans la Loi. À notre avis, dans le cas présent, le SIM devrait obtenir l'accord du MSP au sujet du report de ce projet.

En outre, comme la prévention constitue la pierre angulaire dans l'atteinte des objectifs du SCRSI, notamment par la diminution des incendies, des pertes de vies et des coûts des dommages, le développement de cette application est essentiel à la gestion des activités

de prévention. Nous sommes donc d'avis que tous les efforts doivent être déployés pour respecter le nouvel échéancier prévu. Précisons que la mise en activité de ce système et l'exploitation de sa base de données permettront au SIM de générer des plans d'inspection ciblant les zones à hauts risques et de déterminer les inspections prioritaires. Il facilitera les activités de sensibilisation en contribuant à la détermination des secteurs à risques. Cette planification ciblée devrait rendre les équipes de prévention plus performantes.

3.2.1.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre tous les moyens nécessaires, au moment d'inclure un nouveau projet à l'occasion d'une modification ou d'une révision du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, afin que celui-ci soit bien défini et qu'il s'appuie sur une estimation des coûts fiable en vue d'être en mesure d'évaluer avec plus de certitude les échéanciers et les coûts prévus.

Réponse de l'unité d'affaires :

L'implantation de mécanismes permettant de définir et d'évaluer les coûts est en place. Les outils utilisés sont les suivants :

- *Participation des divisions de la Planification stratégique et des Ressources financières;*
- *Utilisation du GDD (système de gestion des dossiers décisionnels) de la Ville pour documenter les dossiers et informer les instances suivantes :*
 - *Direction générale,*
 - *Commission de la sécurité publique,*
 - *MSP,*
 - *Partenaires internes et externes. (Échéancier prévu : décembre 2013)*

3.2.1.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal d'obtenir l'accord du ministère de la Sécurité publique concernant le report de l'échéancier d'implantation du système de gestion intégré des activités de prévention à 2014, afin de se conformer à la *Loi sur la sécurité incendie* en ce qui concerne les schémas de couverture de risques en sécurité incendie.

Réponse de l'unité d'affaires :

Ajout d'une communication sous la forme d'une lettre expliquant les raisons et les justifications du report.

Le bilan annuel sera remis en mars 2013 par la voie officielle du GDD. (Complété, mars 2013)

3.2.1.1.1.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du respect du nouvel échéancier de livraison du système de gestion intégré des activités de prévention afin qu'il puisse faciliter les actions d'inspection et de sensibilisation.

Réponse de l'unité d'affaires :

L'application des bonnes pratiques dans le domaine de la gestion de projet, combinée aux rencontres statutaires instaurées périodiquement avec les partenaires (STI, DSTI), va assurer le respect des plans de livraison.

- Gouvernance;
- Planification et échéancier;
- Demandes de changement;
- Suivi;
- Documentation;
- Comptes rendus des rencontres statutaires (**Échéancier prévu : décembre 2013**)

3.2.1.1.2. Programme 2 – Réglementation municipale

3.2.1.1.2.A. Contexte et constatations

Au cours de l'élaboration du SCRSI, le SIM avait l'intention de faire adopter un seul règlement sur la prévention des incendies pour l'ensemble des villes de l'agglomération de Montréal. Pour ce faire, une modification législative était nécessaire afin de donner clairement cette compétence au conseil d'agglomération. Or, la Direction du contentieux (actuellement le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière) avait soumis une requête en ce sens en 2007. En l'absence d'une prise de position de la part du gouvernement, le SIM a donc fait approuver le Règlement sur la prévention des incendies par le conseil municipal de la Ville, le 23 janvier 2012, applicable aux 19 arrondissements de la Ville. En ce qui concerne les villes liées, le SIM a fait des représentations pour que chacun des conseils municipaux approuve le même règlement. Selon les renseignements et les documents fournis, en date du 17 septembre 2012, les deux tiers des 15 villes liées avaient adopté ledit règlement. À notre avis, il est important que l'ensemble des villes liées adopte le règlement sur la prévention des incendies proposé par le SIM afin de respecter l'échéancier prévu pour 2012 dans le plan de mise en œuvre du SCRSI. Cela permettrait aux agents de prévention de faire appliquer une réglementation uniforme sur le territoire de l'agglomération de Montréal en ce qui concerne notamment des normes minimales de prévention et des règles administratives. À l'inverse, une réglementation non uniforme sur le territoire de l'agglomération de Montréal risque d'être problématique au moment de l'application des règlements.

3.2.1.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre les moyens nécessaires pour inciter l'ensemble des villes liées à adopter le *Règlement sur la prévention des incendies* proposé par le Service de sécurité incendie de Montréal, non seulement pour respecter l'échéancier prévu dans le plan de mise en œuvre du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, mais également pour favoriser une application uniforme de la réglementation en cette matière sur le territoire de l'agglomération.

Réponse de l'unité d'affaires :

Poursuite des activités recensées dans le plan d'action en place auprès des villes liées pour faire adopter un règlement sur la prévention des incendies. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2.1.1.3. Programme 3 – Avertisseurs de fumée

3.2.1.1.3.A. Contexte et constatations

Ce programme vise à augmenter le nombre d'avertisseurs de fumée opérationnels dans les logements et les résidences, notamment dans les îlots à risque, de façon à ce que le déclenchement d'une alarme permette aux habitants de prendre connaissance de l'existence d'un sinistre à leur domicile et de quitter les lieux. Au moment de concevoir le SCRSI, le SIM avait estimé que 70 % des avertisseurs étaient opérationnels sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Dans le cadre du plan de mise en œuvre, la distribution d'avertisseurs neufs ainsi que des visites de vérification de fonctionnement des avertisseurs devaient être réalisées afin d'augmenter le nombre d'avertisseurs opérationnels à 75 ou 80 %. En outre, il était également prévu d'effectuer des vérifications annuelles pour au moins 50 000 logements et résidences de 2010 à 2013.

Dans les faits, de 2009 à 2011, le SIM a acheté 27 000 avertisseurs qu'il a distribués gratuitement. Selon le bilan 2009-2011, plus de 100 000 visites, dont 30 000 provenant des logements locatifs, avaient aussi été réalisées à la fin de 2011. Au moment de notre vérification, les rapports statistiques produits par le Centre de services de l'expertise et du développement de la prévention indiquaient plus particulièrement la réalisation de 55 527 vérifications d'avertisseurs de fumée en 2010 et de 99 610 vérifications en 2011. Au moment de notre vérification, les données concernant 2012 n'avaient pas été compilées de façon à permettre le calcul du taux d'avertisseurs fonctionnels.

Même si plus de visites que prévu ont été réalisées en 2010 et en 2011, nous avons toutefois constaté que le SIM avait mesuré le taux d'avertisseurs opérationnels uniquement pour l'année 2011. Nous sommes d'avis que le SIM aurait dû mesurer ce taux dès 2010 alors qu'il commençait les visites dans le contexte de ce programme. Pour ce qui est de 2011, selon les renseignements qui nous ont été transmis, le taux d'avertisseurs fonctionnels calculé à la suite des visites réalisées s'élevait à 78,2 %. Après avoir appliqué des mesures correctives, notamment la remise de piles et d'avertisseurs ainsi que l'émission d'un avis de non-conformité, le taux d'avertisseurs fonctionnels serait passé à 92,1 %. Par ailleurs, bien que l'année 2012 ne soit pas encore terminée, le SIM devrait quand même effectuer le calcul de ce taux en cours d'année afin d'évaluer dans quelle mesure l'objectif est atteint et d'adapter, s'il y a lieu, les efforts de sensibilisation.

En outre, bien que le taux des avertisseurs fonctionnels ait été calculé pour l'année 2011, nous avons constaté que cette information n'avait pas été insérée dans les bilans annuels déposés au conseil d'agglomération et envoyés au ministre de la Sécurité publique (bilan 2009-2010 et bilan 2009-2011), alors qu'il s'agit d'un objectif clairement mentionné dans le programme 3 lié aux avertisseurs de fumée. Nous sommes d'avis que l'information concernant ce taux devrait être mentionnée dans les bilans qui sont déposés au conseil d'agglomération et envoyés au ministre de la Sécurité publique.

3.2.1.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de mesurer le taux d'avertisseurs opérationnels en cours d'année, et ce, pour 2012 et 2013, afin d'évaluer dans quelle mesure l'objectif du programme « Avertisseurs de fumée » est atteint et d'adapter, s'il y a lieu, les activités de sensibilisation.

Réponse de l'unité d'affaires :

Pour 2012, l'information concernant le taux d'avertisseurs de fumée opérationnels sera disponible dans les tableaux de bord.

Pour 2013, l'information concernant le taux d'avertisseurs de fumée opérationnels sera incluse dans le tableau de bord de ce programme.

En collaboration avec les gestionnaires des régions, établissement de mesures adaptées d'activités de sensibilisation, le cas échéant. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2.1.1.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de fournir l'information concernant le taux d'avertisseurs opérationnels dans les bilans déposés au conseil d'agglomération et envoyés au ministre de la Sécurité publique afin de rendre compte de l'atteinte de l'objectif poursuivi.

Réponse de l'unité d'affaires :

Lien officiel avec le MSP, envoi d'une communication sous la forme d'un bilan annuel.

*Le bilan 2012 sera remis en mars 2013 par la voie officielle du GDD, sous la forme de documents illustrant le niveau d'avancement. **(Complété, mars 2013)***

3.2.1.1.4. Programme 4 – Inspection périodique des risques les plus élevés

3.2.1.1.4.A. Contexte et constatations

Ce programme institue des inspections périodiques des bâtiments présentant des risques élevés (catégorie 3) et très élevés (catégorie 4). L'objectif visé par le SIM dans le cadre du SCRSI était de 22 500 bâtiments, sans toutefois préciser la répartition entre les catégories 3 et 4. Selon les renseignements figurant dans le bilan de 2009-2011, seulement 4 300 inspections de catégorie 3 et 4 ont été réalisées jusqu'en 2011 (20 %). Précisons qu'il n'a pas été possible d'obtenir distinctement les données pour chacune des catégories. Au moment de notre vérification, le rapport de suivi des engagements 2012, produit par le Centre de services de l'expertise et du développement de la prévention en date du 28 septembre 2012, indiquait que 9 383 inspections additionnelles avaient été réalisées, soit un cumulatif de 13 683 inspections (61 %). Il reste donc 8 817 inspections (39 %) à réaliser jusqu'au 31 décembre 2013 pour atteindre les 22 500 inspections prévues dans le plan de mise en œuvre du SCRSI. En outre, afin d'évaluer les résultats obtenus à la suite de ces inspections ainsi que l'ampleur du suivi qui devra être réalisé par les équipes de prévention, nous avons tenté d'obtenir le nombre d'avis de non-conformité émis. Or, le SIM n'a pas pu nous fournir l'information demandée.

L'atteinte de cet objectif devait être facilitée par l'implantation du SGIAP qui contribuerait à rendre plus performantes les équipes de prévention en orientant les activités d'inspection vers les sites les plus à risque. Or, le retard dans l'implantation de cette application risque d'avoir ultimement des conséquences sur l'atteinte de l'objectif des 22 500 inspections. Bien que le résultat final de cette activité ne soit attendu qu'en 2013, nous sommes d'avis

que la situation nécessite une planification et un suivi serré en vue de respecter l'échéancier prévu.

3.2.1.1.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de mettre en place un programme d'inspections pour les catégories 3 et 4, assorti d'objectifs mesurables sur une base mensuelle, ainsi que des mesures de suivi et d'évaluation afin de réaliser les 22 500 inspections prévues pour le 31 décembre 2013 selon le schéma de couverture de risques en sécurité incendie.

Réponse de l'unité d'affaires :

Élaboration d'un plan d'action déterminant les objectifs d'inspections sur une base mensuelle ainsi qu'un processus de suivi des livrables pour s'assurer de l'atteinte des objectifs. (Complété, mars 2013)

3.2.1.1.5. Programme 5 – Activités de sensibilisation du public

3.2.1.1.5.A. Contexte et constatations

Ce programme consiste à développer et à appliquer des outils et des programmes favorisant l'adoption de comportements sécuritaires pour prévenir l'incendie. Les activités de sensibilisation définies dans le SCRSI concernent notamment l'établissement d'une collaboration de partenaires en contact avec les personnes âgées, la détermination des secteurs les plus à risque et des clientèles vulnérables, et visent à doter les casernes de matériel pédagogique et promotionnel en vue d'assister les pompiers dans leurs activités de sensibilisation au cours des visites auprès du public. Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des statistiques ont été compilées, pour les années 2010 à 2012, en ce qui concerne, entre autres, le nombre de conférences éducatives en garderie et le nombre de conférences dans les résidences pour personnes âgées. En outre, en 2011, du matériel pédagogique et promotionnel a été livré dans huit casernes pour validation avec l'intention de le rendre disponible dans toutes les casernes.

Bien que le SIM ait compilé des statistiques pour les activités de sensibilisation liées aux secteurs les plus à risque et aux clientèles vulnérables, nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des objectifs mesurables n'avaient pas été établis. À notre avis, la détermination de tels objectifs mesurables facilite la planification des activités et permet d'en évaluer la réalisation par rapport à une cible.

3.2.1.1.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de déterminer, pour l'année 2013 et au moment de la révision du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, des objectifs mesurables pour les activités de sensibilisation du public afin de faciliter la planification des activités et de permettre d'en évaluer la réalisation par rapport à une cible.

Réponse de l'unité d'affaires :

Élaboration d'un plan d'action déterminant les objectifs d'activités de sensibilisation du public ainsi qu'un processus de suivi des livrables pour s'assurer de l'atteinte des objectifs. (Complété, mars 2013)

3.2.1.1.6. Programme 6 – Commissariat aux incendies

3.2.1.1.6.A. Contexte et constatations

Bien que le commissariat aux incendies ait été inscrit dans le SCRSI, celui-ci ne fait pas partie du plan de mise en œuvre à proprement dit puisqu'il est inscrit à titre d'information seulement. Selon les personnes rencontrées, le commissariat aux incendies a été inscrit uniquement à titre d'information dans le SCRSI puisqu'il nécessitait des ressources humaines et financières ainsi que des modifications législatives afin d'en permettre l'implantation, ces dernières étant la raison principale qui justifiait la non-réalisation du commissariat.

En outre, les personnes rencontrées nous ont mentionné qu'il existe déjà une bonne pratique entourant la tenue d'enquêtes à la suite d'un incendie. En effet, dès qu'un inspecteur du SIM constate des éléments suspects, il transfère le dossier au SPVM, qui ouvre une enquête.

Toutefois, les avis sont partagés puisqu'une étude de faisabilité réalisée en 2006, conjointement avec le SIM et le SPVM, recommandait l'implantation d'un commissariat aux incendies. Une telle recommandation se justifiait d'autant plus qu'un financement externe provenant du gouvernement provincial est prévu par la *Loi sur la sécurité incendie* et que la *Charte de la Ville de Montréal*⁶ prévoit la possibilité de recouvrer certains montants auprès des assureurs qui font affaire sur son territoire. Selon les avantages relevés dans le SCRSI, un commissariat aux incendies, grâce à la collaboration entre les policiers, les pompiers et le personnel technique et scientifique concernés, permettrait la mise en place de solutions

⁶ LRQ, chapitre C-11.4.

visant à prévenir les incendies. Nous sommes d'avis que la mise en place d'un tel commissariat, à la veille de réviser le SCRSI, devrait être réévaluée.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le fait d'avoir inscrit le commissariat aux incendies à titre d'information seulement, n'étant pas une action prévue dans le contexte du présent SCRSI. À notre avis, si une action ou une mesure ne fait pas réellement partie intégrante du SCRSI ou qu'elle n'y est pas prévue, celle-ci ne devrait pas y être inscrite, et ce, afin d'éviter toute confusion auprès des instances.

3.2.1.1.6.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de réévaluer, au moment de la révision du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, la pertinence d'y inclure l'implantation d'un commissariat aux incendies afin de renforcer la prévention des incendies.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SIM s'engage à amorcer les travaux de réévaluation et de faisabilité pour la mise sur pied d'un commissariat, et ce, en tenant compte des principes de gestion communs ainsi que de l'implication des différents partenaires (SIM, Ville, SPVM, assureurs, MSP). (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2.1.1.6.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de s'assurer que toutes les actions ou mesures qui figureront dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie révisé seront réalisables et prévues dans le plan de mise en œuvre afin d'éviter de les inscrire à titre informatif et ainsi de créer de la confusion auprès des instances.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SIM prend note de la recommandation. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2.1.2. Volet de l'intervention – force de frappe

3.2.1.2.A. Contexte et constatations

La réalisation du plan de mise en œuvre du volet de l'intervention – force de frappe est d'une part tributaire des disponibilités budgétaires du PTI et, d'autre part, de la planification de la construction ou du réaménagement des casernes. À ce chapitre, et par rapport au plan déposé, les situations ci-après ont été constatées.

- La relocalisation de la caserne 63 n'est plus nécessaire étant donné les modifications apportées à l'échangeur sur l'autoroute 20 à Dorval. La caserne actuelle est conservée au même endroit et est en cours de réaménagement. L'achèvement des travaux de réaménagement est prévu pour mars 2014.
- La construction de la caserne 59 prévue en 2010 serait plutôt livrée en 2013. La caserne 32 serait, quant à elle, livrée comme prévu en 2013.
- La construction du centre de formation de l'ouest de l'Île, initialement prévue en 2012, est compromise, car elle ne figure pas dans le PTI 2013-2015 récemment déposé.

Selon les renseignements recueillis, l'absence du centre de formation de l'ouest de l'Île ne mettra pas en péril les activités de formation des pompiers du SIM, car celles-ci continueront quand même de se tenir au centre de formation de l'est de l'Île. Toutefois, cette décision engendre des coûts supplémentaires liés au transport, à l'entretien et aux déplacements des unités d'intervention de l'ouest de l'Île vers le centre de formation de l'est.

Bien que le SIM ait indiqué, au moment d'élaborer le SCRSI, des prévisions budgétaires initiales pour ce centre de formation de l'ordre de 6 061 000 \$ et que celles-ci aient été révisées en 2012 à 9 850 000 \$, la direction du SIM n'a pu nous fournir d'analyses et d'études appuyant le projet tel qu'il avait été initialement prévu.

- Le réaménagement des casernes 56 et 65 a été complété comme prévu en 2010.
- Le réaménagement de la caserne 51, prévu pour 2012, est en cours avec une livraison probable en 2013. Dans le cas du réaménagement de la caserne 67, prévu pour 2010, une réception provisoire (partielle) a été acceptée par la DSTI en décembre 2011.
- Le réaménagement des bureaux a été complété et s'est avéré moins important que prévu. Le SIM a choisi d'occuper et d'aménager un bâtiment appartenant à la Ville (200, rue de Bellechasse). En outre, de légers aménagements ont été apportés en région.
- Pour soutenir cette force de frappe ainsi que les activités de prévention, la direction du SIM a prévu l'acquisition de 15 véhicules légers pour la prévention et de 9 véhicules lourds pour l'intervention. Selon les renseignements recueillis, en date du 22 octobre 2012, tous les véhicules légers et huit véhicules lourds avaient été reçus. Un véhicule lourd affecté à la caserne 59 et prévu pour 2013 devrait être livré en 2014.

Par ailleurs, la comparaison entre les prévisions budgétaires initiales et les coûts estimés en date du 16 octobre 2012 nous indique un dépassement de 8 360 000 \$ par rapport aux coûts prévus initialement qui sont de 30 370 000 \$, comme l'indique le tableau 8. Ces dépassements se reflètent dans la plupart des projets, aussi bien de construction que de réaménagement des casernes. En faisant abstraction des projets de la caserne 63 et de l'aménagement des bureaux de prévention, ces derniers n'étant plus nécessaires tels qu'ils avaient été prévus initialement, nous constatons que tous les autres projets se termineront plutôt avec des dépassements de coûts totalisant 13 342 000 \$.

Tableau 8 – Volet de l'intervention – force de frappe
Prévisions budgétaires initiales par rapport aux prévisions révisées en 2012
(en milliers de dollars)

	Prévisions 2008	2009 réel	2010 réel	2011 réel	2012 projection	2013 projection	Total	Écart (total - prévu)
Construction								
Caserne 32	5 046		823	16	664	5 972	7 475	2 429
Caserne 59	4 857			47	1 303	6 216	7 566	2 709
Caserne 63	4 947				240	2 435	2 675	(2 272)
Centre de formation de l'ouest de l'île	6 061						9 850	3 789
Réaménagement								
Caserne 51	796			89	1 000	1 068	2 157	1 361
Caserne 56	316	24	642	9			675	359
Caserne 65	204	67	411		27		505	301
Caserne 67	750	57	388	2 371	307		3 123	2 373
Aménagement de bureaux – prévention	2 930	180		40			220	(2 710)
Acquisition de véhicules	4 463		918	1 632	895	1 039	4 484	21
Total	30 370	328	3 182	4 204	4 436	16 730	38 730	8 360

Source : SIM.

Pour les projets de construction de casernes, ces dépassements sont principalement dus à l'utilisation d'estimations des coûts basées sur un référentiel non actualisé depuis la dernière construction d'une caserne, soit entre 2002 et 2005. Quant aux dépassements de coûts liés aux projets de réaménagement des casernes, ils s'expliquent par le fait que des contraintes et des exigences n'ont pas été prises adéquatement en considération. À titre d'exemple, des contraintes liées aux casernes proprement dites (vieilles casernes), des exigences des règlements d'urbanisme des arrondissements et des villes liées ainsi que l'application de la nouvelle politique de développement durable.

Ce constat concernant les dépassements de coûts suscite des interrogations sur la fiabilité des estimations des coûts initialement prises en compte au moment de l'élaboration du SCRSI. À notre avis, le SIM aurait dû s'assurer que l'estimation des coûts de chaque projet était réalisée à l'aide d'un référentiel de coûts actualisé et aurait dû tenir compte des contraintes et des exigences susceptibles d'en modifier les coûts. Il aurait également fallu que l'estimation des coûts soit fiable et basée sur les coûts des matériaux et de la main-d'œuvre selon le marché en vigueur pour que les projets puissent être réalisés selon les échéanciers et les coûts prévus.

Maintenant que le SCRSI est déjà approuvé par le MSP et que les projets sont amorcés (à l'exception du centre de formation de l'ouest), nous sommes d'avis qu'un suivi rigoureux des coûts doit être réalisé, non seulement pour respecter les nouvelles estimations révisées en 2012, mais également pour éviter de mettre en péril la mise en œuvre de certains projets. C'est ainsi que seulement 7 714 000 \$ avaient été dépensés, à la fin de 2011, dans le contexte de la mise en place des projets liés au volet de l'intervention – force de frappe. Il reste donc, pour 2012 et 2013, un montant total de 21 166 000 \$ à consacrer à la réalisation de ces projets.

Par ailleurs, en approuvant le SCRSI, le MSP lui a délivré une attestation de conformité à ses orientations. Par la suite, l'adoption du SCRSI par le conseil d'agglomération ainsi que sa mise en place selon le plan de mise en œuvre prévu procuraient à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) une immunité contre d'éventuelles poursuites. De ce fait, le volet de l'intervention – force de frappe constitue un élément clé du SCRSI et les mesures initialement prévues dans ce dernier doivent être réalisées. Toutefois, dans le cas où certains projets ne pourraient être réalisés, tels qu'ils ont été prévus, avant la fin 2013, nous sommes d'avis que le SIM devrait en informer le MSP pour obtenir une autorisation de report ou d'abandon.

3.2.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal :

- de prendre les mesures nécessaires pour respecter les échéanciers des projets de construction liés aux casernes 32 et 59 ainsi que du projet de réaménagement de la caserne 51 maintenant prévu pour 2013;
- d'examiner avec la Direction générale et le Service des finances toutes les pistes de solution possibles entourant le financement de la construction du centre de formation de l'ouest de l'Île;

et ce, afin que le volet de l'intervention – force de frappe du plan de mise en œuvre du schéma de couverture de risques en sécurité incendie soit réalisé comme prévu.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les contrats ont été octroyés pour les casernes 32, 51 et 59. Mise en place d'une gestion administrative serrée des contrats en s'assurant que toutes les parties du contrat agissent avec diligence. (Complété, janvier 2013)

Afin d'assurer la livraison de la caserne 32 en décembre 2013 et de la caserne 59 en septembre 2013, mise en place de mesures spécifiques. (Échéancier prévu : caserne 32, décembre 2013; caserne 59, septembre 2013)

Mise en place de mécanismes de surveillance accrue des chantiers des casernes 51 et 59 par les professionnels consultants. (Complété, mars 2013)

Instauration de rencontres statutaires mensuelles avec la DSTI et le SIM pour assurer le suivi des projets. (Complété, janvier 2013)

Présentation des besoins de financement de la construction du centre de formation de l'ouest de l'Île au directeur général. (Complété, février 2013)

3.2.1.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal d'obtenir l'accord du ministère de la Sécurité publique dans le cas où le projet de construction du centre de formation de l'ouest de l'Île ne pourrait être réalisé comme prévu dans le plan de mise en œuvre du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, afin de se conformer à la *Loi sur la sécurité incendie*.

Réponse de l'unité d'affaires :

Lien officiel avec le MSP, envoi d'une communication sous la forme d'une lettre expliquant les raisons et les justifications du changement, le cas échéant.

Le bilan 2012 sera remis en mars 2013 par la voie officielle du GDD, sous la forme de documents illustrant le niveau d'avancement. (Complété, mars 2013)

3.2.1.2.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal d'obtenir l'accord du ministère de la Sécurité publique concernant le report de l'échéancier relativement à l'acquisition d'un véhicule lourd affecté à la caserne 59, initialement prévu pour 2013, et concernant le report de l'échéancier de l'achèvement des travaux de réaménagement de la caserne 63, initialement prévu pour 2012, et ce, afin de se conformer à la *Loi sur la sécurité incendie* en ce qui concerne les schémas de couverture de risques en sécurité incendie.

Réponse de l'unité d'affaires :

Lettre au MSP. (Complété, mars 2013)

3.2.1.2.E. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de mettre en place un suivi rigoureux des coûts, et ce, en vue de compléter la construction des infrastructures prévues dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie dans les limites des nouveaux budgets projetés.

Réponse de l'unité d'affaires :

Mise en place de mécanismes de surveillance accrue des chantiers par les professionnels consultants. (Complété, mars 2013)

3.2.1.2.F. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre tous les moyens nécessaires, au moment d'inclure d'autres projets de construction ou de réaménagement de casernes à l'occasion d'une modification ou d'une révision du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, pour que ces projets soient bien définis et qu'ils s'appuient sur des estimations de coûts représentatives de la réalité du marché afin d'être en mesure de les réaliser selon les échéanciers et les coûts prévus.

Réponse de l'unité d'affaires :

Prévoir une période de planification afin de réaliser des études de faisabilité. Le programme fonctionnel technique type d'une caserne et l'accès aux audits des

immeubles permettront la réalisation d'études de faisabilité. Recourir à des services professionnels en économie de la construction à compter de l'avant-projet jusqu'à la fin du chantier de construction. (Complété, janvier 2013)

3.2.1.3. Volet de l'approvisionnement en eau

3.2.1.3.A. Contexte et constatations

Au moment d'élaborer le SCRSI, des projets avaient été définis pour résoudre un problème concernant l'alimentation en eau pour la partie ouest de l'Île lorsque les pompiers combattent un incendie. Il s'agissait de la construction de réservoirs souterrains munis de bornes sèches et de l'implantation de points d'alimentation en eau dans le cadre de la construction de nouvelles conduites. Selon le SIM, ces projets devaient se réaliser de 2010 à 2013. Toutefois, aucune étude de faisabilité et aucune estimation des coûts n'avait été réalisée par le SIM concernant ces projets avant de les introduire dans le SCRSI. Après l'adoption du SCRSI par le MSP et par le conseil d'agglomération, les projets prévus ont été soumis au Service de l'eau. À la suite de la réalisation d'analyses sommaires (croquis des réservoirs, analyses des emplacements et des conditions des terrains, analyses concernant l'ajout de pompes pour que les camions d'incendie puissent s'approvisionner en eau à partir des réservoirs), le Service de l'eau mentionnait au SIM que ces projets présentaient des contraintes techniques nécessitant d'importants investissements. À titre d'exemple, il s'agissait notamment de l'acquisition des terrains par la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) et de l'obtention des servitudes publiques pour les endroits où devaient être installés les réservoirs souterrains d'eau. En 2009, le SIM a donc suspendu la réalisation de ces projets. Au moment de nos travaux de vérification, le Service de l'eau n'a pas été en mesure de nous fournir les estimations des coûts appuyant les projets suspendus.

Le SIM s'est alors orienté vers une solution moins coûteuse, soit la mise en place de 11 bornes d'incendie réservées afin de desservir la partie ouest de l'Île. En date du 30 octobre 2012, 10 bornes d'incendie réservées avaient été installées, pour un coût total de 38 000 \$. L'installation de la onzième borne fait actuellement l'objet d'un litige avec l'entrepreneur s'étant vu octroyer le contrat.

À notre avis, cela constitue une modification importante du SCRSI en ce qui concerne l'approvisionnement en eau en cas d'incendie, et le SIM doit s'assurer que la procédure prévue dans la *Loi sur la sécurité incendie* a été suivie. Or, cette procédure exige l'approbation des modifications du SCRSI par le conseil d'agglomération et par le MSP. En outre, nous sommes d'avis que le SIM doit aussi s'assurer de démontrer au ministre de la Sécurité publique que l'installation des bornes réservées, solution qui a remplacé les

projets initialement prévus dans le SCRSI, répond aux objectifs d'alimentation en eau en cas d'incendie.

3.2.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de :

- A) s'assurer que tous les projets inclus dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie au moment d'une modification ou d'une révision de celui-ci s'appuient sur des études de faisabilité et de coûts suffisantes afin d'être en mesure de justifier les choix retenus et également de prévoir les sommes nécessaires dans le programme triennal d'immobilisations selon l'échéancier prévu;
- B) soumettre formellement au ministre de la Sécurité publique les modifications apportées au schéma de couverture de risques en sécurité incendie concernant l'alimentation en eau en cas d'incendie, en lui démontrant que le remplacement des projets initialement prévus répond aux mêmes objectifs ayant permis à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) d'obtenir une attestation de conformité pour le schéma de couverture de risques en sécurité incendie afin de respecter les dispositions de la *Loi sur la sécurité incendie*;
- C) s'assurer que toutes les mesures nécessaires sont entreprises pour compléter le projet concernant l'alimentation en eau en cas d'incendie afin que les objectifs en cette matière, ayant permis à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) d'obtenir une attestation de conformité pour le schéma de couverture de risques en sécurité incendie, se réalisent comme prévu.

Réponse de l'unité d'affaires :

- A) *L'implantation d'un processus de sélection et d'évaluation, combinée avec une analyse des coûts, saura garantir une solution réalisable. Les outils utilisés sont :*
 - *la participation de la Division de la planification stratégique et des autres divisions concernées;*
 - *l'implantation d'une méthodologie et d'une grille d'évaluation;*
 - *la réalisation d'études de faisabilité, et scénario de simulation le cas échéant. (Complété, mars 2013)*
- B) *Lien officiel avec le MSP, envoi d'une communication sous la forme d'une lettre expliquant les raisons et les justifications du changement d'approche en matière d'alimentation en eau. (Complété, mars 2013)*
- C) *L'application des bonnes pratiques dans le domaine de la gestion de projet, combinée aux rencontres statutaires instaurées périodiquement avec les*

partenaires (arrondissements, villes liées, travaux publics, Service de l'eau), va assurer le respect des plans de livraison.

- Échéancier;
- Demandes de changement;
- Suivi;
- Documentation.

Comptes rendus des rencontres statutaires. **(Complété, mars 2013)**

Mise en place d'un plan d'action pour l'obtention de l'attestation de conformité pour le schéma de couverture de risques. **(Échéancier prévu : décembre 2013)**

La borne d'incendie au coin du chemin North Ridge et de la montée de l'Église à l'Île-Bizard a été installée le 6 décembre 2012. L'échantillonnage a été fait les 11 et 12 décembre. **(Complété, décembre 2012)**

3.2.2. Gestion de la réalisation des projets

3.2.2.A. Contexte et constatations

La réalisation du plan de mise en œuvre du SCRSI fait appel, en plus des ressources humaines propres au SIM, à des partenaires internes de la Ville :

- le STI pour le développement du SGIAP;
- la DSTI pour la construction et le réaménagement des casernes et le centre de formation de l'ouest de l'Île;
- le Service de l'eau pour la construction des infrastructures d'approvisionnement en eau.

Afin de respecter l'échéancier prévu du SCRSI et de suivre la réalisation des différents projets, la direction du SIM a élaboré une planification annuelle détaillée de l'ensemble des actions selon un ordonnancement qui nécessite une coordination et un suivi faisant appel aux méthodes et aux outils de gestion de projet.

À cet effet, en 2009, en vue de réaliser la mise en œuvre du SCRSI selon l'échéancier prévu, la direction du SIM a mis en place une structure de coordination composée d'un :

- comité de pilotage;
- bureau de projet;
- répondant administratif;
- responsable de projet;
- chargé de projet;
- soutien administratif;
- responsable pour chacun des programmes.

Le personnel affecté à cette structure provient exclusivement du SIM. Toutefois, d'autres unités d'affaires de la Ville sont concernées par la réalisation du plan de mise en œuvre du SCRSI, soit le STI (développement du SGIAP), le Service de l'eau (approvisionnement en eau) et la DSTI (réaménagement et construction de casernes). Pour ces dernières, nous avons noté l'absence de responsables désignés, dès le début, dans la structure de mise en œuvre du SCRSI.

Bien que la direction du SIM ait désigné une personne de son service pour chaque résultat ou produit à livrer prévu dans chacun des volets et qu'elle ait mis en place des tables de travail, à notre avis, ces actions n'étaient pas suffisantes vu les constats de retards dans la construction et le réaménagement des casernes ainsi que dans la livraison du SGIAP, ajoutés au fait que l'envergure des projets d'approvisionnement en eau n'était plus la même qu'au départ.

À notre avis, un tel fonctionnement pose un problème en matière de coordination et de suivi de réalisation des projets qui relèvent des autres unités d'affaires accompagnant le SIM, comme la DSTI, le STI et le Service de l'eau, à titre de maître d'œuvre.

Cela indique que les mécanismes de gestion de projets et de suivi présentent des déficiences. L'absence de représentants des unités d'affaires au moment des rencontres de suivi avec la direction du SIM ou avec le comité de pilotage en est une cause importante.

Selon nous, dans le cadre du SCRSI, des personnes responsables de chacun des volets dans les unités d'affaires auraient dû être intégrées dans la structure de mise en œuvre, au même titre que les responsables provenant du SIM. Des fiches de projets établissant les responsabilités, les résultats attendus et les échéanciers de chacune des parties prenantes (SIM, STI, DSTI, etc.) auraient dû être prévues. Le SIM, comme responsable du SCRSI, aurait dû conclure des ententes avec ses partenaires à la Ville.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, lorsque la réalisation des projets prévus dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie nécessite l'implication d'autres unités d'affaires de la Ville, d'intégrer, le plus tôt possible, les responsables de chacune de ces unités dans les mécanismes de coordination des projets afin d'avoir une information complète, au moment opportun, et d'être en mesure de respecter les échéanciers prévus.

Réponse de l'unité d'affaires :

*L'application des bonnes pratiques dans le domaine de la gestion de projet, combinée aux rencontres de planification et de détermination des besoins et des partenaires, va assurer le respect des communications entre les partenaires.
(Complété, mars 2013)*

3.2.3. Coûts de la mise en œuvre

3.2.3.A. Contexte et constatations

Au terme de la mise en œuvre complète du SCRSI, tel qu'il a été adopté par le conseil d'agglomération, selon les données budgétaires présentées dans le tableau 9, le coût total serait de 49 127 900 \$ pour le fonctionnement, soit 10 120 100 \$ de moins que le prévoyaient les prévisions établies en 2008 (59 248 000 \$).

**Tableau 9 – Écart des coûts de la mise en œuvre du SCRSI
et investissement total en date du 16 octobre 2012
(en milliers de dollars)**

	2009	2010	2011	2012 ^a	2013 ^a	Total
Budget de fonctionnement^b						
Intervention – prévu	1 452,1	2 912,2	5 849,2	8 352,6	10 519,7	29 085,8
Intervention – réel	484,0	2 841,0	5 709,0	6 604,6	8 703,5	24 342,1
Écart (réel - prévu)	(968,1)	(71,2)	(140,2)	(1 748,0)	(1 816,2)	(4 743,7)
Prévention – prévu	3 146,5	4 201,5	6 022,2	8 276,3	8 515,7	30 162,2
Prévention – réel	2 216,0	2 861,0	4 245,9	7 164,5	8 298,4	24 785,8
Écart (réel - prévu)	(930,5)	(1 340,5)	(1 776,3)	(1 111,8)	(217,3)	(5 376,4)
Total – prévu	4 598,6	7 113,7	11 871,4	16 628,9	19 035,4	59 248,0
Total – réel	2 700,0	5 702,0	9 954,9	13 769,1	17 001,9	49 127,9
Écart (réel - prévu)	(1 898,6)	(1 411,7)	(1 916,5)	(2 859,8)	(2 033,5)	(10 120,1)

PTI (du SIM)						
Prévu en 2008						30 370
Révisé en 2012	328	3 182	4 204	4 436	16 730	28 880
Centre de formation de l'ouest de l'île (CFO)						9 850
Total incluant le CFO						38 730
Écart (total - prévu)						8 360
Autres coûts liés						
SGIAP (PTI du STI)						4 176
Approvisionnement en eau – bornes réservées (PTI du Service de l'eau)						38
Total						4 214
Investissement total incluant les coûts liés						42 944

^a Les coûts réels représentent les coûts projetés jusqu'au 31 décembre de l'année en question.

^b Service de la dette non inclus (intérêts pour payer la dette).

Cette réduction des dépenses de fonctionnement est due principalement aux retards dans la construction et le réaménagement des casernes, dans la réalisation du centre de formation de l'ouest de l'Île et dans la livraison du SGIAP. Elle se reflète par :

- le report du recrutement des pompiers initialement prévu au début de 2009 et de 2012. En effet, sur les 20 pompiers prévus en 2009, 7 pompiers ont été recrutés cette même année et les 13 autres seulement en 2011. Pour 2012, le SIM prévoyait le recrutement de 24 pompiers, cependant aucun recrutement n'a été réalisé en cours d'année (2 457 100 \$);
- le report en 2014 du recrutement de 36 pompiers initialement prévu en 2013 (1 286 900 \$);
- la revue à la baisse de la masse salariale totale des ressources en prévention par rapport aux prévisions (2 492 800 \$);
- la révision des dépenses pour les imprévus (2 005 300 \$) qui se sont avérées moins importantes, principalement en raison des reports dans la livraison des casernes;
- la révision à la baisse du programme d'avertisseurs de fumée et de la brigade d'été (730 000 \$);
- le report des frais d'exploitation concernant le centre de formation de l'ouest (648 000 \$);
- la révision à la baisse du programme de subventions mis en place par le SIM en vue de faciliter la mise aux normes des résidences pour personnes âgées (500 000 \$).

En ce qui concerne le PTI, celui-ci devrait atteindre, à la fin de 2013, un total de 38 730 000 \$, soit 8 360 000 \$ de plus que les prévisions initiales de 30 370 000 \$. À ce sujet, nous avons fait état de nos interrogations sur la rigueur avec laquelle les prévisions ont été établies au moment de la conception du SCRSI et nous avons fait des recommandations sur la fiabilité des estimations des coûts dans la section 3.2.1.2 du présent rapport de vérification.

Finalement, le coût total de mise en œuvre présenté par le SIM au moment de l'adoption du SCRSI prenait en considération le budget de fonctionnement et le PTI pour les années 2009 à 2013. Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que les coûts du projet du SGIAP, géré par le STI, ainsi que des projets d'alimentation en eau, gérés par le Service de l'eau, n'avaient pas été inclus dans le coût total de mise en œuvre. À notre avis, ces coûts sont directement liés à la mise en œuvre du SCRSI. Il faudrait donc ajouter un montant de 4 176 000 \$ pour le développement du SGIAP et de 38 000 \$ pour le volet de l'approvisionnement en eau, ce qui représente un écart total de 12 574 000 \$.

3.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal d'inclure dans le coût total de la mise en œuvre du schéma de couverture de risques en sécurité incendie le coût des projets découlant de ce dernier, qui sont gérés par d'autres unités d'affaires, afin de refléter ce qu'il en coûte réellement à l'agglomération.

Réponse de l'unité d'affaires :

Présenter le coût total de la mise en œuvre du schéma de couverture de risques en y incluant le coût des projets liés au schéma gérés par d'autres unités d'affaires afin de refléter le coût réel du schéma. (Complété, avril 2013)

3.2.4. Reddition de comptes

3.2.4.A. Contexte et constatations

Pour que la Direction générale de la Ville ainsi que les instances puissent être informées de l'évolution du projet du SCRSI qui a été confié à la direction du SIM, des mécanismes de reddition de comptes doivent être instaurés. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et contenir des renseignements pertinents afin d'apprécier le degré de réalisation du plan de mise en œuvre. Ces rapports doivent être utiles à la prise de décision au moment opportun.

En ce sens, nos travaux de vérification ont consisté à nous enquérir des mécanismes instaurés en vue de rendre compte de la gestion du plan de mise en œuvre du SCRSI.

Afin de répondre aux exigences de la *Loi sur la sécurité incendie*⁷ en ce qui a trait au SCRSI, le SIM a produit deux bilans d'activités à ce jour. Le bilan d'activités 2009-2010 a été déposé au conseil d'agglomération en mars 2011 alors que le bilan d'activités 2009-2011 a été déposé au conseil d'agglomération en mars 2012. Selon les documents examinés, ces bilans ont été transmis au ministre de la Sécurité publique. Ils décrivent l'ensemble des actions prévues dans le plan de mise en œuvre du SCRSI en fonction de leur année de réalisation probable (2009 à 2013).

En outre, les bilans indiquent au regard de chacune des actions le degré de réalisation. Pour les actions réalisées, une brève description est fournie. Pour les actions dont la

⁷ Article 35 : « Toute autorité locale ou régionale et toute régie intermunicipale chargée de l'application de mesures prévues à un schéma de couverture de risques doivent adopter par résolution et transmettre au ministre, dans les trois mois de la fin de leur année financière, un rapport d'activité pour l'exercice précédent et leurs projets pour la nouvelle année en matière de sécurité incendie. »

réalisation a été soit reportée vers une année ultérieure, soit devancée, ces bilans donnent des explications sommaires.

En conclusion, la direction du SIM produit des bilans d'activités à l'intention du ministre de la Sécurité publique pour se conformer à la *Loi sur la sécurité incendie*, lesquels fournissent des renseignements sur le degré de réalisation des actions prévues dans le SCRSI. Toutefois, à la lecture du dernier bilan produit (soit le bilan d'activités 2009-2011), nous n'avons pu retracer d'information indiquant que la livraison complète du SGIAP serait retardée en 2014. Nous sommes d'avis que le SIM aurait dû informer le ministre de la Sécurité publique du report de l'échéancier du projet du SGIAP puisqu'il s'agissait d'une information déjà connue au moment de produire ce bilan.

Bien que la direction du SIM ait transmis des bilans d'activités au MSP, nous sommes d'avis qu'une reddition de comptes formelle sur l'évolution de la mise en œuvre du SCRSI, comportant davantage de renseignements de gestion, devrait également être réalisée à l'intention de la Direction générale et des instances. En effet, pour un projet de l'envergure du SCRSI, dont la mise en œuvre s'échelonne sur une période de cinq ans, nous sommes d'avis qu'il est important que la Direction générale et les instances connaissent les coûts prévus et réels du plan de mise en œuvre ainsi que son degré d'avancement. En outre, elles devraient être informées périodiquement des problèmes rencontrés qui pourraient compromettre la réalisation complète pour la fin de 2013, comme approuvé par le conseil d'agglomération et le MSP.

3.2.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de produire périodiquement pour la Direction générale et les instances une reddition de comptes sur le degré d'avancement, sur les problèmes rencontrés ainsi que sur le coût total du plan de mise en œuvre du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, afin que les décisions appropriées soient prises en vue de respecter les échéanciers prévus en 2013 ou encore pour les informer des conséquences en cas de non-respect de ces échéanciers.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SIM s'engage à produire un rapport de reddition de comptes comportant les trois éléments demandés, sur une base trimestrielle, auprès de la Direction générale et des instances concernées. (Échéancier prévu : décembre 2013)

Conclusion

Le SCRSI, une fois approuvé par le ministre de la Sécurité publique, permet à la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) de bénéficier d'une exonération de responsabilité (immunité) en vertu de l'article 47 de la *Loi sur la sécurité incendie* qui mentionne ce qui suit au deuxième alinéa :

Cette exonération bénéficie à l'autorité qui a établi le service ou qui a demandé son intervention ou son assistance, sauf si elle n'a pas adopté un plan de mise en œuvre du schéma alors qu'elle y était tenue ou si les mesures, qui sont prévues au plan applicable et liées aux actes reprochés, n'ont pas été prises ou réalisées conformément à ce qui a été établi.

Or, comme nous l'avons présenté précédemment, nos travaux de vérification nous ont permis de constater que plusieurs mesures prévues dans le SCRSI, approuvé par le ministre de la Sécurité publique, aussi bien pour les volets de la prévention que de l'intervention, restent à compléter avant la fin 2013, soit la dernière année du plan de mise en œuvre. Il est vrai que la réalisation ou l'accomplissement de certaines d'entre elles était déjà prévu pour 2013, notamment le réaménagement de la caserne 32 ainsi que l'acquisition de véhicules lourds et légers. Toutefois, d'autres mesures n'ont pu être réalisées selon leur échéancier initial de 2010, 2011 et 2012, et ont donc dû être reportées à 2013, dont la construction de la caserne 59 et le réaménagement de la caserne 51.

En outre, la livraison complète du SGIAP est maintenant prévue pour 2014, soit après le délai de cinq ans donné par le ministre de la Sécurité publique pour mettre en œuvre le SCRSI, et la livraison du centre de formation de l'ouest de l'Île, pourtant prévue dans le SCRSI, semble compromise, car elle n'a pas été reportée officiellement à une année ultérieure.

Par conséquent, afin d'éviter que d'éventuelles poursuites puissent conduire à une remise en question de l'exonération de responsabilité (immunité) dont bénéficie la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération), nous sommes d'avis que tous les efforts nécessaires doivent être déployés pour compléter la mise en œuvre de toutes les mesures prévues dans le SCRSI, d'ici la fin de 2013. Dans le cas où la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération) n'est pas en mesure de respecter cette date d'échéance, nous sommes d'avis que l'article 30.1, premier alinéa, de la *Loi sur la sécurité incendie* s'appliquerait : « *Le ministre peut exceptionnellement, à la suite d'une demande motivée d'une autorité régionale, autoriser la modification d'un schéma en vigueur afin de reporter une ou plusieurs des échéances qui s'y trouvent.* »

En outre, une demande de report de l'échéancier devrait être transmise formellement au ministre de la Sécurité publique dans le cas du projet du SGIAP, de l'achèvement des travaux de réaménagement de la caserne 63 et de la livraison d'un véhicule lourd prévu pour la caserne 59. Par ailleurs, le SIM devrait aviser le ministre de la Sécurité publique du fait que le centre de formation de l'ouest de l'Île ne sera pas réalisé comme prévu dans le SCRSI.

4. Annexe

4.1. Implantation du service de premiers répondants – prévisions budgétaires détaillées 2007-2009

**Tableau A – Prévisions budgétaires initiales détaillées
pour la période d'implantation et de rodage du service de PR**

	2007	2008	2009	Total
Dépenses				
Implantation				
N ^{bre} de casernes à intégrer	19	18	21	58
Communication	300 000 \$	50 000 \$	50 000 \$	400 000 \$
Certification des pompiers	2 522 300 \$	2 047 300 \$	2 923 100 \$	7 492 700 \$
Équipement	710 000 \$	664 000 \$	765 500 \$	2 139 500 \$
Administration	758 400 \$	865 000 \$	698 200 \$	2 321 600 \$
Total	4 290 700 \$	3 626 300 \$	4 436 800 \$	12 353 800 \$
Exploitation				
N ^{bre} de casernes en activité – début de l'année	8			
N ^{bre} de casernes en activité – fin de l'année	27	45	66	
Primes salariales	1 118 900 \$	2 991 000 \$	4 562 300 \$	8 672 200 \$
Formation continue	109 200 \$	470 200 \$	721 900 \$	1 301 300 \$
Équipement	254 700 \$	954 400 \$	1 662 700 \$	2 871 800 \$
Administration	1 018 300 \$	1 065 800 \$	1 442 200 \$	3 526 300 \$
Total	2 501 100 \$	5 481 400 \$	8 389 100 \$	16 371 600 \$
Total des dépenses	6 791 800 \$	9 107 700 \$	12 825 900 \$	28 725 400 \$
Revenus^a				
Selon le protocole d'entente	7 207 500 \$	5 500 000 \$	5 500 000 \$	18 207 500 \$
Investissements				
Acquisition de véhicules	2 210 000 \$	2 000 000 \$	2 000 000 \$	6 210 000 \$

^a Montants qui seront indexés annuellement selon le taux du gouvernement du Québec.

Source : SIM.

Travaux de construction réalisés en sous-traitance



Table des matières

1. Introduction	445
2. Portée de la mission	447
3. Constatations et recommandations	448
3.1. Clauses prévues dans les cahiers des charges et dans les documents d'appel d'offres	452
3.2. Suivi exercé sur l'application des clauses relatives aux informations sur les sous-entrepreneurs et vérifications réalisées sur la conformité des sous-entrepreneurs	460
4. Annexe	477
4.1. Sommaire des contrats d'exécution de travaux examinés	477

Liste des sigles

AMF	Autorité des marchés financiers	MAMROT	ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
DEP	Direction de l'eau potable	RBQ	Régie du bâtiment du Québec
DI	Direction des infrastructures	RENA	registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
DSTI	Direction des stratégies et transactions immobilières	SCARM	Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>		
LIMCP	<i>Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics</i>		

5.10. Travaux de construction réalisés en sous-traitance

1. Introduction

Pour l'exécution des travaux de construction prévus au programme triennal d'immobilisations, la Ville de Montréal (la Ville) confie des contrats à des entrepreneurs. Lorsque la dépense prévue à un contrat est de 100 000 \$ ou plus, les unités d'affaires doivent procéder par appel d'offres public, conformément à la *Loi sur les cités et villes*¹ (LCV). En ce qui a trait à leur valeur pécuniaire, les contrats d'exécution de travaux octroyés par les instances représentaient une somme de l'ordre de 500 M\$ pour les années 2011 et 2012.

Les grandes étapes du processus d'appel d'offres public consistent en la préparation des documents d'appel d'offres, la sollicitation du marché, l'analyse des soumissions reçues, l'octroi du contrat et la gestion de celui-ci. Dans le cas de l'exécution des travaux, ce sont les services centraux et les arrondissements qui voient à chacune de ces grandes étapes, selon les compétences auxquelles les travaux se rattachent, ou encore selon le mandat qui leur a été confié (p. ex. la Direction des infrastructures [DI]).

Dans le cas des contrats d'exécution de travaux, ils sont octroyés au plus bas soumissionnaire conforme et le prix offert est le facteur déterminant. Il arrive qu'un entrepreneur s'étant qualifié à titre de plus bas soumissionnaire conforme confie une partie des travaux prévus au contrat à des sous-entrepreneurs.

Sur le plan juridique, la Ville, à titre de donneur d'ouvrage, a un lien de droit avec l'entrepreneur à qui le contrat est octroyé. Pour ce qui est du sous-entrepreneur, le lien de droit est plutôt entre lui et l'entrepreneur. Cependant, aux fins de bonne gestion, mais également pour s'assurer de la qualification des sous-entrepreneurs présents sur les chantiers, la Ville a le devoir de connaître leur identité et la nature des travaux qu'ils réaliseront.

Également, depuis 2010, le gouvernement provincial a apporté plusieurs modifications aux lois en vue de prévenir, de combattre et de sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et en vue de lutter contre la collusion. Une licence délivrée à un entrepreneur en vertu de la *Loi sur le bâtiment*² peut comporter une restriction

¹ LRQ, chapitre C-19.

² LRQ, chapitre B-1.1.

aux fins de l'obtention d'un contrat public si son titulaire est reconnu coupable de certaines infractions criminelles ou fiscales.

La Ville doit donc, en vertu des lois, obtenir l'assurance de la conformité des entrepreneurs exécutant des travaux dans le cadre des contrats qui leur sont octroyés. Bien que cette obligation légale ne concerne pas les sous-entrepreneurs, la Ville a toutefois la responsabilité de s'assurer également de la conformité de ceux-ci. Pour avoir cette assurance, elle doit recevoir des renseignements pertinents ou encore procéder à des vérifications auprès de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), du Secrétariat du Conseil du trésor et de Revenu Québec.

Dans le cas des entrepreneurs à qui la Ville confie des contrats, cette conformité est évaluée au moment de l'analyse des soumissions. Dans le cas des sous-entrepreneurs, bien que la Ville n'ait pas de lien contractuel avec eux, les documents de soumission doivent prévoir des clauses pour que les entrepreneurs transmettent les informations nécessaires sur les sous-entrepreneurs, et ce, tout au long du contrat.

Depuis le 7 décembre 2012, d'autres modifications légales sont entrées en vigueur. En effet, la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*³ (LIMCP), qui modifie la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁴, prévoit que toute entreprise qui désire être partie à un contrat public doit être préalablement autorisée par l'Autorité des marchés financiers (AMF). Précisons que l'AMF travaille en étroite collaboration avec l'Unité permanente anticorruption (UPAC). L'autorisation s'applique également à tout sous-contrat rattaché directement ou indirectement au contrat visé et qui comporte une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement. Ce dernier estime avoir besoin de trois ans pour constituer le registre des entreprises autorisées à conclure un contrat public.

Dans une première phase, à compter du 15 janvier 2013, une autorisation de contracter est exigée pour tout nouveau contrat et sous-contrat de construction ou de services d'une valeur égale ou supérieure à 40 M\$, ainsi que pour ceux définis dans les décrets adoptés par le gouvernement⁵. Il est à noter que le gouvernement peut, avant le 31 mars 2016, modifier le montant de 40 M\$ déterminé par la LIMCP et adopter de nouveaux décrets visant d'autres contrats, pour lesquels l'autorisation de l'AMF sera requise.

³ LQ, 2012, chapitre 25.

⁴ LRQ, chapitre C-65.1.

⁵ Décret 1226-2012 du 19 décembre 2012 et Décret 96-2013 du 13 février 2013 pour certains contrats de la Ville de Montréal. Ils visent chacun 25 contrats concernant des appels d'offres, pour lesquels les deux plus bas soumissionnaires conformes devront avoir obtenu l'autorisation de l'AMF. Pour ces premiers décrets, les sous-contractants ne sont pas assujettis à l'obligation d'obtenir une autorisation de l'AMF.

Dans l'intervalle, pour les contrats et les sous-contrats qui ne sont actuellement pas visés par la LIMCP ou par un décret, des vérifications doivent continuer d'être réalisées auprès de la RBQ et du registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) pour obtenir l'assurance que le soumissionnaire peut conclure un contrat avec un organisme public, et ce, avant l'octroi d'un contrat. Par ailleurs, une attestation de Revenu Québec demeure également requise pour tout contrat et sous-contrat, à moins que l'entrepreneur ait été autorisé par l'AMF.

2. Portée de la mission

La vérification effectuée avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la Ville :

- s'assure de faire respecter les documents d'appel d'offres et les cahiers des charges au regard des travaux confiés par l'entrepreneur à des sous-entrepreneurs;
- met en œuvre les procédés de vérification nécessaires pour obtenir l'information pertinente à la prise de décisions.

Plus particulièrement, notre vérification a été orientée vers les contrats d'exécution de travaux conclus à la suite d'un processus d'appel d'offres public. Nous avons procédé à la sélection d'un échantillon de 13 contrats octroyés au cours de 2012, répartis au sein de trois directions des services centraux et de quatre arrondissements réalisant des travaux de construction. Pour les services centraux, nos travaux se sont concentrés à la Direction de l'eau potable (DEP) du Service de l'eau, à la DI du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement, ainsi qu'à la Direction des stratégies et transactions immobilières (DSTI) du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM). Pour les quatre autres unités d'affaires sélectionnées, nos travaux se sont concentrés dans les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun.

Afin de corroborer des aspects d'ordre juridique, nous avons sollicité des représentants de la Division du droit contractuel relevant de la Direction des affaires civiles du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière.

Bien que nous employions le terme « sous-entrepreneur » dans nos constatations et recommandations, certaines références à des lois, à des politiques ou à des documents d'appel d'offres font plutôt référence à la notion de « sous-traitant ». Nous tenons à préciser qu'aux fins de notre rapport de vérification, le sens de ces deux termes est le même.

3. Constatations et recommandations

Comme nous l'avons mentionné d'entrée de jeu, il n'existe pas de lien contractuel entre la Ville et les sous-entrepreneurs. Cependant, depuis 2010, l'adoption par le gouvernement provincial de projets de loi visant à prévenir, à combattre et à sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction, en vue de lutter contre la collusion, renforce le fait que la Ville doit connaître l'identité des sous-entrepreneurs qui exécutent des travaux pour le compte de ses entrepreneurs. Nous aborderons brièvement de quelle façon les lois et les règlements provinciaux ont des répercussions sur les pratiques de la Ville à l'égard des sous-entrepreneurs.

Politique de gestion contractuelle

Tout d'abord, en 2010, la LCV obligeait les municipalités à se doter d'une politique de gestion contractuelle applicable à tout contrat à compter du 1^{er} janvier 2011. Dans le cas de la Ville, une telle politique a été adoptée par le conseil municipal en décembre 2010. Son champ d'application comprend, entre autres, les intervenants concernés par toute démarche conduisant à la conclusion d'un contrat, dont ceux d'exécution de travaux, au moment de son octroi et pendant sa gestion. Le terme « intervenant » comprend les soumissionnaires, les adjudicataires de contrats, les fournisseurs, les cocontractants de la Ville, les consultants, mais également les sous-traitants. Dans cette politique, la Ville réitère en particulier son engagement à prévenir toute situation, telle que le trafic d'influence, l'intimidation, la corruption, la collusion ou les conflits d'intérêts, susceptible d'entacher ou d'entraver l'efficacité et l'intégrité du processus d'approvisionnement et d'octroi de contrats. Pour ce faire, la Ville a adopté des exigences concernant les comportements attendus, notamment pour prévenir et éviter la collusion, les sources potentielles de fraude ou de malversation, devant être reflétées dans tous les contrats de la Ville, peu importe leur valeur, pour en assurer le respect.

Si nous nous concentrons sur la portée de la politique à l'égard des sous-traitants, cela signifie notamment qu'en déposant une soumission, son signataire affirme solennellement qu'à sa connaissance personnelle, et après une vérification sérieuse, il y a absence de collusion dans l'établissement des soumissions, et qu'ils n'ont pas été déclarés coupables, au cours des cinq années précédant l'appel d'offres, de collusion, de manœuvre frauduleuse, de malversation ou de pot-de-vin.

Toute attestation solennelle inexacte peut entraîner le rejet d'une soumission. Des sanctions peuvent également être prises par la Ville advenant qu'il soit découvert en cours de contrat que l'attestation solennelle est inexacte. Pour cette raison, nous croyons que la

Ville doit minimalement connaître les sous-traitants pour être en mesure d'assurer une vigilance sur l'application de la politique.

Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics

La *Loi concernant la lutte contre la corruption*⁶ (sanctionnée en juin 2011) modifie la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin de constituer le RENA. Elle apporte également des modifications aux lois municipales, dont la LCV, afin de rendre applicables aux contrats municipaux les dispositions liées au RENA. Plus particulièrement, les contrats visés sont ceux nécessaires à l'exécution de travaux ou à la fourniture d'assurance, de matériel, de matériaux ou de services. Les dispositions concernant le RENA et celles modifiant, en conséquence, les lois municipales sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2012.

À compter du moment où une déclaration de culpabilité est consignée au RENA en raison d'un jugement définitif à l'égard d'un contractant ou d'une personne lui étant liée au sens prévu par la loi déclaré coupable de l'une ou l'autre des infractions qui sont déterminées par règlement du gouvernement, le contractant devient inadmissible aux contrats municipaux.

Dans son bulletin *Muni-Express* de mai 2012, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) mentionne que la responsabilité de l'organisme municipal est de s'assurer, avant de conclure un contrat, que chaque soumissionnaire ou que l'attributaire n'est pas inscrit au RENA ou, s'il y est inscrit, que sa période d'inadmissibilité aux contrats publics est terminée.

Les renseignements figurant au RENA, accessible depuis le 1^{er} juin 2012, sont les suivants :

- Nom de l'entreprise;
- Adresse de son principal établissement;
- Numéro d'entreprise du Québec, le cas échéant;
- Infractions pour lesquelles l'entreprise a été déclarée coupable, ou celles pour lesquelles une déclaration de culpabilité touchant une personne liée a entraîné son inscription au registre;
- Date où prendra fin son inadmissibilité aux contrats publics;
- Tout autre renseignement déterminé par règlement du gouvernement.

⁶ LRQ, chapitre L-6.1.

Toujours selon le même bulletin du MAMROT, l'entrepreneur qui a conclu un contrat avec un organisme municipal doit transmettre à l'organisme, pour chaque sous-contrat, avant que l'exécution du contrat ne débute, une liste indiquant, le cas échéant, les informations suivantes :

- Nom et adresse du principal établissement du sous-traitant;
- Montant et date du contrat de sous-traitance.

En outre, cette liste doit être mise à jour et, le cas échéant, être transmise à l'organisme municipal.

L'entrepreneur qui conclut un sous-contrat avec un entrepreneur inadmissible commet une infraction et est passible d'une amende. De plus, si cet entrepreneur a déjà été déclaré coupable d'une telle infraction dans les deux années qui précèdent une seconde condamnation, il devient inadmissible aux contrats publics pendant une période de deux ans à compter de la consignation de cette situation au RENA.

Ces dispositions légales entraînent donc l'obligation pour la Ville d'obtenir des informations sur les sous-traitants et la responsabilité de procéder aux vérifications nécessaires.

Attestation fiscale de Revenu Québec

Le *Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux*⁷ (adopté en août 2011) dicte de nouvelles règles concernant l'obligation d'exiger une attestation de Revenu Québec auprès des entrepreneurs en construction et de leurs sous-entrepreneurs. Ce règlement s'applique aux appels d'offres lancés et aux contrats octroyés depuis le 1^{er} janvier 2012.

Le Règlement impose, à tout entrepreneur intéressé à conclure avec un organisme municipal un contrat de construction comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus, l'obligation de détenir une attestation de Revenu Québec. Cette attestation est délivrée à tout entrepreneur qui a produit les déclarations et les rapports requis par les lois fiscales et qui n'a pas de compte payable en souffrance à l'endroit de Revenu Québec. Pour être valable, l'attestation de l'entrepreneur ne doit pas avoir été délivrée plus de 90 jours avant la date et l'heure limites fixées pour la réception des soumissions ni après ces date et heure ou, s'il s'agit d'un contrat de gré à gré, plus de 90 jours avant la date de la conclusion du contrat.

⁷ *Gazette officielle du Québec. Partie 2*, vol. 143, n° 35, 31 août 2011, p. 3899-3901.

L'obligation de détenir cette attestation s'applique également aux sous-entrepreneurs qui souhaitent contracter directement avec l'entrepreneur qui a obtenu un contrat de construction. Pour être valable, l'attestation du sous-entrepreneur ne doit pas avoir été délivrée plus de 90 jours avant la date limite fixée pour la réception des soumissions relatives au contrat de l'entrepreneur ni après la date de la conclusion du sous-contrat ou, si le contrat de l'entrepreneur est conclu de gré à gré, plus de 90 jours avant la date de la conclusion du sous-contrat.

Ainsi, l'entrepreneur à qui le contrat de construction a été octroyé par l'organisme municipal doit, avant le début des travaux, lui transmettre une liste indiquant, pour chaque sous-contrat, les informations suivantes :

- Nom et adresse du sous-entrepreneur;
- Montant et date du sous-contrat;
- Numéro et date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par le sous-entrepreneur.

Ces dispositions légales entraînent donc l'obligation pour la Ville d'obtenir des informations sur les sous-entrepreneurs et l'évidence qu'ils ont une attestation valide de Revenu Québec.

Autorisation de l'Autorité des marchés financiers

Depuis le 7 décembre 2012, la LIMCP prévoit que toute entreprise qui désire être partie à un contrat public doit être préalablement autorisée par l'AMF. Dans une première phase, à compter du 15 janvier 2013, une autorisation de contracter est exigée pour tout nouveau contrat et sous-contrat de construction ou de services d'une valeur égale ou supérieure à 40 M\$, ainsi que pour ceux définis dans les décrets adoptés par le gouvernement provincial le 19 décembre 2012 (Décret 1226-2012) et le 13 février 2013 (Décret 96-2013). Il est à noter que le gouvernement peut, avant le 31 mars 2016, modifier le montant de 40 M\$ déterminé par la LIMCP et adopter de nouveaux décrets visant d'autres contrats, pour lesquels l'autorisation de l'AMF sera requise.

Par conséquent, pour les contrats qui ne sont pas visés par la LIMCP ou par un décret, le RENA et la liste des licences restreintes de la RBQ doivent encore être consultés pour obtenir l'assurance que le soumissionnaire peut conclure un contrat avec un organisme public, et ce, avant l'octroi d'un contrat. Par ailleurs, l'attestation de Revenu Québec est également toujours requise pour tout contrat et sous-contrat, à moins que l'entrepreneur ait été autorisé par l'AMF.

Dans un contexte où les dispositions légales ont été renforcées pour prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction, en vue de lutter contre la collusion, nous avons examiné au cours de notre vérification dans quelle mesure la Ville disposait d'informations sur les sous-entrepreneurs réalisant des travaux dans les différents contrats. Nous avons aussi enquêté sur les mécanismes en place pour s'assurer de leur conformité au moment de l'octroi du contrat et en cours de contrat.

Afin d'étayer nos conclusions, la sélection des 13 contrats de notre échantillon (voir l'annexe 4.1), parmi ceux octroyés en 2012, a été effectuée de façon à y inclure sept contrats dont les montants étaient supérieurs à 7,5 M\$ et cinq contrats parmi ceux impliquant une grande diversité de travaux, pour lesquels des sous-entrepreneurs sont plus susceptibles d'être concernés. Notre échantillon est donc composé de contrats d'exécution de travaux octroyés par les instances à la suite du lancement d'un appel d'offres public. Le montant des contrats examinés varie entre 0,6 M\$ et 16,4 M\$.

Dans un premier temps, nous avons examiné les clauses prévues dans les cahiers des charges et dans les documents de soumission permettant à la Ville de recevoir des informations au regard des sous-entrepreneurs. Dans un deuxième temps, nous avons évalué le suivi exercé sur l'application de ces clauses ainsi que les mécanismes mis en place pour s'assurer de la conformité des sous-entrepreneurs.

3.1. Clauses prévues dans les cahiers des charges et dans les documents d'appel d'offres

3.1.A. Contexte et constatations

Un cahier des charges est un document contractuel décrivant ce qui est attendu de l'entrepreneur par le maître d'ouvrage. Il s'agit donc d'un document décrivant, de la façon la plus précise possible et avec un vocabulaire simple, les besoins, les exigences et les obligations auxquels l'entrepreneur doit répondre. Les cahiers des charges comprennent des documents généraux et des documents particuliers.

Les documents généraux sont constitués des cahiers des clauses administratives générales et des cahiers des clauses techniques générales. Dans le premier cas, ils fixent les dispositions administratives applicables à une catégorie de biens et services (p. ex. l'exécution des travaux). Dans le second cas, ils fixent les dispositions techniques applicables à toutes les prestations d'une même nature (p. ex. les travaux de chaussées et de trottoirs).

Les documents particuliers sont les cahiers des clauses administratives particulières et les cahiers des clauses techniques particulières. Dans le premier cas, ils fixent les dispositions administratives de chaque contrat. Dans le second cas, ils fixent les dispositions techniques nécessaires à l'exécution des travaux de chaque contrat.

En ce qui concerne les documents d'appel d'offres, ils sont composés de formulaires de soumissions, des plans et devis, des addenda et des instructions aux soumissionnaires établissant toutes les conditions requises pour la présentation d'une soumission. Au moment de l'octroi du contrat, les documents d'appel d'offres, les cahiers des charges et la soumission retenue composent le contrat.

Au cours de notre vérification, nous avons recensé, pour chacun des contrats sélectionnés, les clauses prévues dans les cahiers des charges et dans les documents d'appel d'offres permettant à la Ville de demander des informations au regard des sous-entrepreneurs.

Tout d'abord, pour les sept unités d'affaires ayant fait l'objet de nos travaux, nous avons constaté que les cahiers des clauses générales (administratives et techniques) avaient été élaborés à des dates différentes. À titre d'exemple, un contrat octroyé par l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro fait référence à un cahier des clauses administratives générales datant de 1997, alors qu'un contrat octroyé par la DI fait référence à un cahier des clauses générales datant de mars 2009.

Considérant cette réalité, nous avons recensé, pour chacun des contrats examinés, les clauses générales entourant les sous-entrepreneurs pour évaluer dans quelle mesure elles permettaient à la Ville de demander des informations les concernant. Ces clauses se trouvaient soit dans les cahiers des clauses administratives générales, soit dans les instructions aux soumissionnaires.

La comparaison des clauses a révélé des éléments communs à l'ensemble des unités d'affaires. Ainsi, lorsqu'un entrepreneur veut faire exécuter des travaux par des sous-entrepreneurs, les cahiers des charges et les documents d'appel d'offres de tous les donneurs d'ouvrage (DEP, DI, DSTI, arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun) prévoient :

- qu'il doit soumettre au directeur une liste complète et détaillée des sous-traitants;
- que la liste doit comporter une description des travaux à exécuter;
- qu'une copie des licences délivrées par la RBQ doit accompagner la liste des sous-entrepreneurs ainsi que toute modification à cette liste;
- qu'il doit fournir, à la demande du directeur, tout renseignement supplémentaire sur ces sous-traitants;

- qu'il doit remettre, et ce, avant le début des travaux, une liste indiquant pour chaque sous-contrat de construction d'une valeur supérieure à 25 000 \$:
 - le nom et l'adresse du sous-entrepreneur,
 - le montant et la date de conclusion du sous-contrat,
 - le numéro et la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par le sous-entrepreneur,
 - en cours de contrat, une liste modifiée, s'il y a lieu, au moment de la conclusion de tout nouveau sous-contrat, et ce, avant que ne débutent les travaux confiés à ce sous-entrepreneur.

La comparaison des clauses nous a également révélé des différences entre les unités d'affaires lorsqu'il s'agit :

- du moment de la réception de la liste des sous-entrepreneurs :
 - une clause des documents administratifs de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro prévoit la transmission de la liste des sous-entrepreneurs dans les 15 jours suivant l'adjudication du contrat,
 - les clauses générales administratives des autres unités d'affaires (DEP, DI, DSTI, arrondissements d'Ahuntesic-Cartierville et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve) prévoient la réception de la liste dès l'adjudication du contrat,
 - la clause de l'arrondissement de Verdun ne spécifie pas cet aspect;
- de l'approbation de la liste des sous-entrepreneurs :
 - une clause des documents administratifs de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro prévoit l'approbation par le maître d'ouvrage,
 - les clauses générales administratives des autres unités d'affaires ne spécifient pas cet aspect;
- de l'approbation des modifications apportées à la liste des sous-entrepreneurs :
 - une clause des documents administratifs de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro prévoit que l'entrepreneur doit faire approuver toute modification de cette liste par l'arrondissement,
 - une clause administrative prévoit, pour l'arrondissement de Verdun, qu'une permission écrite de l'ingénieur doit être obtenue pour tout ajout ou changement à la liste après l'adjudication du contrat,
 - les clauses des autres unités d'affaires (DEP, DI, DSTI, arrondissements d'Ahuntesic-Cartierville et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve) prévoient que l'entrepreneur doit soumettre au directeur toute modification apportée à cette liste après l'adjudication du contrat;

- de la transmission d'une copie du renouvellement de toute licence venant à expiration avant la fin du contrat, en temps opportun :
 - une clause est prévue à cet effet pour la DEP, la DI, la DSTI ainsi que pour les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville et de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve,
 - les autres unités d'affaires (arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun) n'abordent pas ce sujet.

Cette comparaison nous a donc permis de constater qu'il n'y a pas d'uniformité à l'égard de tous les aspects figurant dans les clauses administratives traitant des sous-entrepreneurs. Au moment de soumissionner, les entrepreneurs doivent se familiariser avec des clauses différentes d'une unité d'affaires à l'autre. Notamment, en ce qui a trait à la liste des sous-entrepreneurs, les clauses diffèrent quant au délai de transmission, à l'approbation et aux modifications apportées. De plus, lorsqu'un aspect n'est pas spécifié dans une clause, il constitue une source d'interprétation de la part des entrepreneurs et des personnes responsables de son application. Une telle situation peut rendre plus difficile l'obtention des informations requises.

Finalement, comme nous l'avons mentionné précédemment, les clauses administratives générales du cahier des charges prévoient la réception d'une liste des sous-traitants accompagnée des copies de licences de la RBQ. Nous avons également constaté que, à la suite des nouvelles dispositions légales concernant les attestations fiscales obligatoires au 1^{er} janvier 2012, le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière a informé les unités d'affaires, en novembre 2011, que tous les documents d'appel d'offres devaient dorénavant inclure les nouvelles exigences. Au cours de nos travaux de vérification, nous avons effectivement constaté que l'ensemble des unités d'affaires a intégré les nouvelles exigences, soit dans les instructions aux soumissionnaires, soit dans les cahiers des clauses administratives générales. Ainsi, une clause dans les documents d'appel d'offres prévoit la transmission d'une liste des sous-entrepreneurs avec les informations exigées par la loi (nom et adresse du sous-entrepreneur, date et montant du sous-contrat, et numéro d'attestation de Revenu Québec). À notre avis, il s'agit d'un exemple où les cahiers des charges et les documents d'appels d'offres comprennent deux clauses demandant aux entrepreneurs de fournir une liste des sous-entrepreneurs, mais avec des informations atteignant des objectifs différents. Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu d'exiger une seule liste des sous-entrepreneurs en indiquant toutes les informations requises.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons été informés qu'une réflexion sur l'uniformisation des cahiers des charges pour l'exécution des travaux avait été amorcée par le SCARM et que le dossier aurait été confié à la Direction de l'approvisionnement. Selon les informations obtenues, le mandat serait à préciser. Bien que la portée du projet

d'uniformisation des clauses des différents cahiers des charges est beaucoup plus large que la sous-traitance dans les contrats d'exécution des travaux, nous croyons que nos constatations pourront être prises en compte dans le cadre des travaux de ce projet.

Bien qu'il serait souhaitable que les clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres soient uniformisées, il n'en demeure pas moins que l'octroi des contrats et leur gestion doivent se poursuivre en fonction de celles qui sont actuellement en vigueur. Dans le cas des clauses sur les sous-entrepreneurs, il s'agit, pour les unités d'affaires, d'obtenir les informations requises pour s'assurer de la conformité de ceux-ci. Au cours de notre vérification, nous avons constaté qu'en plus de ces clauses les documents d'appel d'offres incluent généralement un rappel aux soumissionnaires à l'égard des documents à fournir. La forme que prend ce rappel varie d'une unité d'affaires à l'autre :

- Dans le cas de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, le soumissionnaire doit déclarer qu'il a pris connaissance de la liste des documents à fournir dans les 15 jours suivant la date de l'adjudication du contrat, dont la liste des sous-traitants et des matériaux;
- Dans le cas de l'arrondissement de Verdun, le soumissionnaire doit s'assurer que son formulaire de soumission satisfait à toutes les exigences des cahiers des charges à l'égard de 10 éléments, dont ceux portant sur la liste des sous-entrepreneurs et la copie de la licence appropriée délivrée par la RBQ. Il y est mentionné que cette vérification prévient le rejet de la soumission pour cause d'irrégularités;
- Pour certaines unités d'affaires, dans les instructions aux soumissionnaires, ces derniers doivent cocher et signer une liste intitulée « Documents et renseignements requis à soumettre avec la soumission » :
 - Dans le cas de la DEP, celle-ci énumère distinctement la liste des sous-traitants. Il en est de même pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, hormis pour la signature de cette liste,
 - Dans le cas de la DI et de l'arrondissement d'Achamps-Cartierville, cette liste comprend un item libellé comme suit : « *Les autres documents pouvant être requis dans la soumission* », sans faire référence distinctement à la liste des sous-entrepreneurs;
- Dans le cas de la DSTI, un rappel de certaines exigences des cahiers des charges est intégré au « Cahier des instructions aux soumissionnaires », sans toutefois porter sur les informations à fournir concernant les sous-traitants. Précisions que, pour cette unité d'affaires, c'est le seul endroit où est mentionnée la clause sur l'obligation de fournir l'attestation fiscale.

Nous avons constaté, pour l'ensemble des contrats examinés, à l'exception de ceux de la DSTI, que le rappel des documents à fournir ne portait pas sur la liste des sous-contrats

supérieurs à 25 000 \$ et les informations afférentes exigées, telles que la date et le montant des sous-contrats accordés ainsi que la date et le numéro de l'attestation fiscale. Nous sommes d'avis qu'il y aurait donc lieu d'intégrer cette liste dans le rappel des documents à fournir.

Par ailleurs, le rappel des informations et des documents attendus contribue à insister sur l'importance des exigences des cahiers des charges et favorise la réception des informations demandées. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'un délai est fixé pour la production des informations demandées ou qu'un avertissement, advenant leur omission, est ajouté à ce rappel au soumissionnaire.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de préciser le mandat visant l'uniformisation des cahiers des charges relatifs à l'exécution de travaux et de s'assurer qu'il prévoit l'uniformisation des clauses portant sur la réception d'une liste des sous-entrepreneurs et des informations nécessaires afin que les mêmes exigences soient applicables pour l'ensemble des unités d'affaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

À la fin de 2012, le directeur général et les directeurs principaux des services ont mis en place des moyens pour la réalisation du mandat de révision et d'harmonisation des devis. À la suite de cette rencontre, les gestes suivants ont été posés :

- *Chaque directeur principal a nommé un responsable de chantier pour son service. Ces personnes sont chargées de superviser le processus de révision au sein de leur service respectif, de soutenir les groupes de travail et de prendre toutes les mesures susceptibles de faciliter la progression des travaux, tout en assurant une bonne coordination interservices. Il s'agit de :*
 - *Pour le Service de la qualité de vie : Responsable 1,*
 - *Pour le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement : Responsable 2,*
 - *Pour le Service de l'eau : Responsable 3;*
- *Les devis requis pour les travaux sur emprise de rue ont été priorisés;*
- *L'objectif est de finaliser un bloc de devis à jour qui seront utilisés pour des appels d'offres dès janvier prochain;*
- *Le coordonnateur général développe un plan de travail pour la fin d'avril 2013;*
- *L'ajout de ressources de type stagiaire est en évaluation pour soutenir le travail des équipes;*
- *Les listes requises seront ajoutées au plan de travail pour être intégrées dès janvier 2014. (Échéancier prévu : janvier 2014)*

3.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, à la Direction des infrastructures, à la Direction des stratégies et transactions immobilières ainsi qu'aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun d'intégrer dans le rappel des documents à recevoir avec la soumission, à la suite d'un appel d'offres pour l'exécution de travaux :

- l'obligation du soumissionnaire de fournir la liste des sous-contrats et l'ensemble des informations exigées afin de se conformer aux exigences des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres;
- la notion de délai ou d'avertissement au soumissionnaire advenant la non-transmission des documents et des informations demandés afin d'insister sur l'importance pour la Ville de les obtenir.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'EAU – DIRECTION DE L'EAU POTABLE

La DEP ajoutera un article dans les instructions aux soumissionnaires rappelant la notion d'obligation de fournir l'information connue concernant les sous-traitants au moment du dépôt de la soumission. (Échéancier prévu : juin 2013)

La DEP modifiera le format du document intitulé « Liste des sous-traitants » qui est inclus dans le formulaire de soumission, de manière à inclure des informations plus détaillées sur les sous-traitants. (Échéancier prévu : septembre 2013)

Dans les documents contractuels d'appel d'offres de la DEP, il n'y a aucun délai applicable à la réception de documents.

SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DU TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT – DIRECTION DES INFRASTRUCTURES

La clause du devis prévoyant cette obligation sera révisée avec le dossier d'harmonisation des devis actuellement en cours. (Échéancier prévu : octobre 2013)

SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES – DIRECTION DES STRATÉGIES ET TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

Le rappel des documents à fournir par l'entrepreneur adjudicataire est fait au moment de la réunion de démarrage du chantier.

Afin de renforcer cette façon de faire, un document sous forme d'un aide-mémoire sera ajouté dans la banque de documents normalisés à l'usage des responsables

de la gestion du contrat afin d'améliorer le suivi des différentes informations et des documents à produire par l'entrepreneur. (**Échéancier prévu : juin 2013**)

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Au moment de la réunion de démarrage, l'arrondissement exigera que l'entrepreneur fournisse la liste de l'ensemble de ses sous-traitants avec les pièces requises.

Dans la lettre d'octroi de contrat à l'entrepreneur, un paragraphe lui rappellera l'importance de ses obligations à l'égard de ses sous-traitants.

L'ordre de débiter les travaux pourrait être conditionnel à la réception de l'ensemble des documents relatifs aux sous-traitants de l'entrepreneur. (**Échéancier prévu : mai 2013**)

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Nous avons déjà modifié notre devis avec les clauses 3.3.3.1 et 3.3.3.6 suivantes :

3.3.3 Sous-traitance

Si l'entrepreneur fait exécuter des travaux par des sous-entrepreneurs, il doit :

3.3.3.1. soumettre au directeur, dès l'adjudication du contrat, une liste complète et détaillée précisant le nom des sous-traitants connus et les travaux qu'ils doivent exécuter, et aviser le directeur de toute modification et/ou ajout apportées [sic] à cette liste après l'adjudication du contrat et tout au long de la durée du contrat. Il doit joindre à cette liste et à tout avis de modification et/ou d'ajout de cette liste, le cas échéant, une photocopie de la licence délivrée par la Régie du bâtiment du Québec de chaque sous-traitant selon la nature du contrat, l'attestation de Revenu Québec et, le cas échéant, l'attestation de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Il doit également fournir, en temps opportun, une copie du renouvellement de toute licence venant à expiration avant la fin du contrat.

3.3.3.6. La modification de cette liste n'a pas pour effet de modifier le contrat, ni de créer aucun lien contractuel entre la Ville et les sous-entrepreneurs, ni de relever l'entrepreneur des obligations découlant du contrat.

Nous ajoutons à ces clauses, la clause 3.3.3.8 qui se lira comme suit :

3.3.3.8. À défaut de fournir toutes les informations demandées par la Ville (RBQ, Revenu Québec et AMF) sur tous ses sous-traitants, l'entrepreneur s'expose à des retenues de paiement sur chacune de ses spécialités traitées en sous-traitance. Le paiement se fera

lorsque la Ville recevra l'ensemble de l'information demandée.
(Complété, avril 2013)

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

Un article sera rédigé et ajouté aux instructions aux soumissionnaires en vue de préciser la liste des documents à fournir dans la soumission, dont la liste des sous-contrats. Ce même article insistera sur l'importance de l'obtention des documents demandés. (Complété, avril 2013)

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Revoir les clauses prévues dans les cahiers des charges (voir le cahier A, articles 4.7 et 4.8) afin d'intégrer le rappel des documents à recevoir avec la soumission. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2. Suivi exercé sur l'application des clauses relatives aux informations sur les sous-entrepreneurs et vérifications réalisées sur la conformité des sous-entrepreneurs

Les clauses prévues dans les cahiers des charges et les documents d'appel d'offres correspondent aux besoins, aux exigences et aux obligations que les entrepreneurs doivent respecter au moment où ils produisent leur soumission et au cours de l'exécution des travaux. Un suivi doit être exercé par les unités d'affaires responsables pour s'assurer du respect de ces clauses et de la conformité des informations obtenues. Des mesures doivent être mises de l'avant en cas de non-respect des clauses.

Pour chacun des contrats sélectionnés, nous avons évalué plus particulièrement le suivi exercé sur l'application des clauses prévues dans les cahiers des charges et les documents d'appel d'offres au regard des sous-entrepreneurs. Dans un premier temps, nous avons examiné le moment auquel la liste des sous-entrepreneurs avait été reçue par les unités d'affaires. Deuxièmement, nous avons vérifié le contenu de cette liste et des documents fournis, et évalué dans quelle mesure des mécanismes avaient été mis en place pour s'assurer de la conformité des sous-entrepreneurs. Troisièmement, nous avons examiné dans quelle mesure les entrepreneurs communiquaient les ajouts ou les modifications concernant les sous-entrepreneurs. Finalement, nous avons examiné les mesures prises pour faire appliquer les clauses prévues.

3.2.1. Réception de la liste des sous-entrepreneurs

3.2.1.A. Contexte et constatations

À la suite de l'analyse des soumissions, les unités d'affaires recommandent aux instances l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme. Dans les semaines suivant l'adjudication du contrat, une réunion de démarrage de chantier est tenue. Des représentants de l'unité d'affaires, de l'entrepreneur, du surveillant de chantier et d'autres intervenants, s'il y a lieu, sont présents. Le but de cette réunion est, entre autres, d'assurer la mise en œuvre des travaux, de revoir les obligations contractuelles, de valider les rôles et responsabilités des intervenants ainsi que de rappeler l'importance du respect des échéanciers et des coûts. Par la suite, l'unité d'affaires doit donner à l'entrepreneur, par voie de lettre recommandée, l'ordre de débiter les travaux.

Au cours de notre vérification, nous nous sommes assurés qu'une liste des sous-entrepreneurs avait bien été reçue par les unités d'affaires et, dans l'affirmative, à quel moment.

Tout d'abord, pour les contrats examinés, une liste des sous-entrepreneurs avait effectivement été reçue, à l'exception d'un cas pour la DI. Cependant, bien que les clauses administratives des cahiers des charges et les documents d'appel d'offres exigent la réception de la liste des sous-entrepreneurs dès l'adjudication du contrat ou même dans un délai de 15 jours de l'adjudication du contrat (arrondissement de Pierrefonds-Roxboro), nous avons constaté que l'interprétation de cet aspect n'était pas la même pour tous.

Globalement, nos travaux de vérification ont montré qu'une liste des sous-entrepreneurs n'a pas toujours été obtenue (1/13)⁸, qu'il n'y avait pas toujours l'évidence de sa date de réception (2/13)⁹, que la liste avait été reçue au moment de la réunion de démarrage pour un cas (1/13)¹⁰ et après la tenue de la réunion de démarrage pour près de la moitié des cas (6/13)¹¹. En somme, ce n'est que pour 3 cas¹² sur les 13 examinés que la liste des sous-entrepreneurs a été reçue au moment du dépôt de la soumission.

De l'avis de certains gestionnaires rencontrés, recevoir une liste dès l'adjudication du contrat signifie qu'elle doit être accessible au moment de l'octroi du contrat par les instances. Cependant, de l'avis d'autres personnes rencontrées, la liste ne peut être reçue

⁸ DI.

⁹ DEP et arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville.

¹⁰ DSTI.

¹¹ DEP, DI (2 cas), DSTI, arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville et de Verdun.

¹² Arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Pierrefonds-Roxboro et Verdun.

qu'après la réunion de démarrage, ce qui d'ailleurs fait l'objet d'un point à l'ordre du jour de celle-ci. Nous avons même constaté, pour deux contrats de la DI, que la liste des sous-entrepreneurs était demandée dans l'ordre de débiter les travaux. Une telle situation montre bien que l'interprétation du moment auquel doit être transmise la liste des sous-entrepreneurs n'est pas la même pour tous, ce qui renforce l'importance de préciser clairement les exigences de la Ville dans la clause prévue à cet effet.

Toutefois, à l'exception des contrats pour lesquels une liste des sous-entrepreneurs a été reçue au moment de la soumission, les résultats de nos travaux ne nous ont pas fourni l'assurance, pour la majorité des autres cas, que tous les efforts nécessaires ont été entrepris en vue de recevoir une liste des sous-entrepreneurs le plus tôt possible après l'adjudication du contrat.

En conclusion, nous sommes d'avis que la liste des sous-entrepreneurs devrait être reçue le plus rapidement possible après l'octroi du contrat afin de permettre au responsable désigné de faire les vérifications nécessaires pour s'assurer de la conformité des sous-entrepreneurs.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, à la Direction des infrastructures, à la Direction des stratégies et transactions immobilières ainsi qu'aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun d'exercer un suivi rigoureux sur l'obtention de la liste des sous-entrepreneurs le plus rapidement possible, soit dès l'adjudication du contrat, afin d'être en mesure de s'assurer de leur conformité.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'EAU – DIRECTION DE L'EAU POTABLE

Un ajout sera fait à la lettre d'octroi de contrat, indiquant l'obligation de la part de l'entrepreneur de respecter l'article 2.3.3 « sous-traitance » des clauses administratives générales. (Échéancier prévu : juin 2013)

SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DU TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT – DIRECTION DES INFRASTRUCTURES

La liste des sous-traitants est demandée dans la lettre d'octroi du contrat. Un suivi sera fait afin de s'assurer qu'elle soit reçue dans les délais requis. (Échéancier prévu : mai 2013)

SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES – DIRECTION DES STRATÉGIES ET TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

Dans les contrats d'exécution de travaux en bâtiment, le nombre de sous-traitants est élevé. Il n'est pas possible d'obtenir la liste complète des sous-traitants avec la soumission puisque les contrats de sous-traitance ne sont pas tous conclus.

L'aide-mémoire permettra un suivi des contrats au fur et à mesure qu'ils nous seront communiqués. (Échéancier prévu : juin 2013)

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

L'adjudicataire doit fournir une liste des sous-entrepreneurs avant que l'arrondissement octroie le contrat.

Un tableau regroupant l'ensemble des éléments à vérifier sera élaboré afin de s'assurer de la conformité de ces derniers (RBQ, attestation de Revenu Québec, RENA). Ces documents seront classés dans la chemise du contrat et numérisés. (Échéancier prévu : mai 2013)

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE

À notre devis, nous ajoutons la clause suivante :

- 3.3.3.7. L'adjudicataire devra fournir à chaque réunion de chantier une copie de la liste de ses sous-traitants à jour (modification et/ou ajout). Il devra fournir aussi une photocopie de la licence délivrée par la Régie du bâtiment du Québec selon la nature du contrat, l'attestation de Revenu Québec et, le cas échéant, l'attestation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) de chaque sous-traitant. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

Une lettre d'adjudication du contrat est envoyée à l'entrepreneur à la suite de l'octroi du contrat par le conseil. Cette dernière spécifie une liste de documents à fournir dont une liste des sous-traitants, et ce, dans un délai de 15 jours de calendrier. À l'aide d'un échéancier interne, le suivi de la réception des documents sera effectué afin qu'ils soient reçus dans les délais prescrits. (Échéancier prévu : mai 2013)

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Revoir la procédure d'analyse de conformité des soumissions reçues afin d'inclure la liste des sous-entrepreneurs comme document à recevoir et comme condition d'adjudication du contrat. Revoir les clauses prévues dans les cahiers des charges en conséquence. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2.2. Contenu de la liste des sous-entrepreneurs et des documents transmis

3.2.2.A. Contexte et constatations

Pour toutes les unités d'affaires, les clauses des cahiers des charges prévoient que l'entrepreneur doit fournir une liste complète et détaillée des sous-entrepreneurs. Elle doit également comporter une description des travaux à exécuter et être accompagnée des copies des licences délivrées par la RBQ pour chacun d'eux.

Les clauses entourant l'obligation de fournir les attestations fiscales des sous-entrepreneurs prévoient, quant à elles, que les informations suivantes soient fournies pour chaque sous-contrat supérieur à 25 000 \$:

- Nom et adresse du sous-entrepreneur;
- Montant et date du sous-contrat;
- Numéro et date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par le sous-entrepreneur.

Nous avons voulu obtenir l'assurance que ces informations avaient été obtenues par les unités d'affaires et qu'elles étaient consignées dans les dossiers. Or, nos travaux de vérification ont montré que les listes des sous-entrepreneurs obtenues ne contenaient pas l'ensemble des informations exigées. Ainsi, pour les 12 cas où nous avons constaté la présence d'une liste, celle-ci comportait le nom et la spécialité du sous-entrepreneur et, dans certains cas, l'adresse et le numéro de téléphone.

De façon générale, nous n'avons donc pas trouvé les éléments suivants dans les dossiers :

- Une description des travaux à réaliser pour chacun des sous-entrepreneurs;
- La présence d'une copie de la licence de la RBQ pour chaque sous-entrepreneur;
- Le montant et la date de chaque sous-contrat supérieur à 25 000 \$;
- Le numéro et la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par les sous-entrepreneurs visés par la loi.

Pour l'ensemble des contrats examinés, les entrepreneurs n'ont pas respecté les clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres concernant les sous-entrepreneurs. Nous n'avons pas plus eu l'évidence que les chargés de projet, ou d'autres personnes désignées, avaient réalisé un suivi auprès des entrepreneurs en vue d'obtenir les informations manquantes.

Pour trois contrats, quelques informations ont toutefois été transmises par les entrepreneurs, au moment de la soumission :

- Le premier cas concerne le contrat examiné de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, pour lequel l'entrepreneur a soumis une copie des attestations de Revenu Québec de deux sous-entrepreneurs. Les licences de la RBQ n'ont toutefois pas été fournies.
- Le deuxième cas concerne un des contrats examinés de l'arrondissement de Verdun, pour lequel les copies de licences de la RBQ pour les sous-entrepreneurs ont été fournies par l'entrepreneur. Les attestations de Revenu Québec n'ont toutefois pas été fournies par l'entrepreneur.
- Le troisième cas concerne le contrat de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, pour lequel une copie de la licence de la RBQ avait été spécifiquement exigée pour l'un des sous-entrepreneurs, dès la soumission, en vue de s'assurer de sa qualification. Pour ce contrat, les copies de licences de la RBQ n'ont toutefois pas été obtenues pour les autres sous-entrepreneurs.

Les informations exigées sont nécessaires, d'une part, pour que les responsables désignés au sein des unités d'affaires puissent s'assurer de la qualification des sous-entrepreneurs pour réaliser les travaux. D'autre part, elles sont également nécessaires pour qu'ils puissent s'assurer de la conformité des sous-entrepreneurs présents sur les chantiers. Pour ce faire, des vérifications doivent être réalisées auprès de la RBQ afin de s'assurer que l'entrepreneur n'a pas une licence restreinte. D'autres vérifications doivent être réalisées auprès du Secrétariat du Conseil du trésor pour avoir l'assurance que les sous-entrepreneurs ne figurent pas parmi les entreprises non admissibles à des contrats publics.

Finalement, le montant et la date de chaque sous-contrat supérieur à 25 000 \$ ainsi que le numéro et la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par les sous-entrepreneurs sont nécessaires pour que les responsables désignés au sein des unités d'affaires puissent avoir l'assurance que les sous-entrepreneurs présents sur les chantiers sont en règle avec Revenu Québec.

Au cours de notre vérification, nous avons aussi recherché l'évidence que des vérifications avaient été effectuées par les unités d'affaires. Selon les personnes rencontrées au cours des entrevues réalisées, de façon générale, de telles vérifications à l'égard des sous-entrepreneurs ne sont pas effectuées.

Une telle situation signifie que les unités d'affaires n'ont pas démontré qu'elles avaient recherché l'assurance que les sous-entrepreneurs détenaient la licence requise pour les travaux à réaliser. Nous devons mentionner, à ce sujet, une exception pour un contrat de la

DSTI. En effet, nous avons eu l'évidence d'une validation des licences sur le site Web de la RBQ pour chacun des sous-entrepreneurs présents sur la liste fournie par l'entrepreneur. Nous avons toutefois constaté que les vérifications avaient été réalisées après le début des travaux plutôt qu'avant.

Pour l'ensemble des contrats examinés, les unités d'affaires n'ont pas démontré qu'elles avaient recherché l'assurance que les sous-entrepreneurs avaient des licences conformes en consultant la liste des licences restreintes de la RBQ et le RENA. Finalement, pour tous les contrats examinés (13/13), les unités d'affaires n'ont pas cherché à obtenir l'assurance que les sous-entrepreneurs avaient une attestation fiscale valide au moment de conclure les sous-contrats.

En conclusion, nous sommes d'avis que les unités d'affaires doivent mettre en place des mécanismes pour exercer un suivi sur la réception de l'ensemble des informations requises au sujet des sous-entrepreneurs, ce qui permettrait ainsi de faire appliquer les clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres à leur égard et de s'assurer de la qualification et de la conformité des sous-entrepreneurs. Il va sans dire que les unités d'affaires doivent consigner dans les dossiers l'évidence du suivi réalisé et des vérifications effectuées.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, à la Direction des infrastructures, à la Direction des stratégies et transactions immobilières ainsi qu'aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun d'établir des mécanismes permettant de faire un suivi rigoureux sur le respect des clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres concernant les sous-entrepreneurs afin d'obtenir l'ensemble des informations exigées.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'EAU – DIRECTION DE L'EAU POTABLE

Un suivi systématique de la liste des sous-traitants sera fait à chacune des réunions de chantier. (Échéancier prévu : juin 2013)

Une liste quotidienne des sous-traitants présents sur le chantier sera consignée au journal de chantier du surveillant des travaux. (Échéancier prévu : juin 2013)

**SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DU TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT –
DIRECTION DES INFRASTRUCTURES**

Une vérification de conformité de la liste sera effectuée au moment de sa réception par un préposé à la gestion des contrats. Les non-conformités à cette liste seront transmises au chargé de projet qui devra les signifier à l'entrepreneur afin qu'il soumette une liste conforme. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

**SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES
MATÉRIELLES – DIRECTION DES STRATÉGIES ET TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES**

Les informations contenues dans l'aide-mémoire sont :

- Le nom du sous-traitant;
- Le numéro de licence de la RBQ et le numéro d'entreprise du Québec;
- Le numéro de l'attestation de Revenu Québec. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

L'adjudicataire doit fournir une liste des sous-entrepreneurs avant que l'arrondissement octroie le contrat.

La liste devra préciser les coordonnées du sous-entrepreneur, le montant et la date du sous-contrat et l'attestation de Revenu Québec.

Le surveillant de chantier aura cette liste pour assurer un contrôle durant le chantier. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Nous modifierons notre liste de documents à fournir avec l'appel d'offres de la façon suivante : dans l'aide-mémoire, nous indiquions déjà que la liste des sous-traitants devait être fournie. Nous compléterons ce document en précisant, pour ce point, les renseignements à fournir. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

La liste des documents demandés dans la lettre d'adjudication fera référence aux articles des cahiers des charges et aux documents d'appel d'offres concernant les sous-entrepreneurs, de manière à rappeler à l'entrepreneur ses obligations. À l'aide d'un échéancier interne, le suivi de la réception des documents sera effectué afin qu'ils soient conformes aux exigences des documents contractuels. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Établir des mécanismes de suivi afin d'obtenir l'ensemble des informations exigées. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

3.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, à la Direction des infrastructures, à la Direction des stratégies et transactions immobilières ainsi qu'aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun de mettre en place des mécanismes visant à consigner dans les dossiers, au regard de chacun des sous-entrepreneurs, l'évidence des renseignements obtenus, avant le début des travaux, concernant :

- la validité des licences de la Régie du bâtiment du Québec;
- l'attestation de Revenu Québec;
- la vérification de l'absence de l'inscription de l'entreprise dans le registre des entreprises non admissibles aux contrats publics.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'EAU – DIRECTION DE L'EAU POTABLE

Création d'un mécanisme interne de vérification des documents reçus des sous-traitants. (Échéancier prévu : septembre 2013)

SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DU TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT – DIRECTION DES INFRASTRUCTURES

La liste des sous-traitants conforme sera consignée au dossier avec des copies démontrant la validité des licences de la RBQ, des attestations de Revenu Québec, ainsi que la vérification du RENA. (Échéancier prévu : juin 2013)

SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES – DIRECTION DES STRATÉGIES ET TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

Les informations contenues dans l'aide-mémoire sont :

- Le nom du sous-traitant;
- Le numéro de licence de la RBQ et le numéro d'entreprise du Québec;
- Le numéro de l'attestation de Revenu Québec. (Échéancier prévu : juin 2013)

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Un tableau regroupant l'ensemble des éléments à vérifier sera élaboré afin de s'assurer de la conformité de ces derniers (RBQ, attestation de Revenu Québec, RENA).

Inclure dans le système de classement actuel une section portant sur les sous-traitants, par contrat, et regroupant l'ensemble des attestations par sous-traitants. Ces documents seront classés dans le dossier du contrat. (Échéancier prévu : mai 2013)

ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Nous créerons, pour chaque projet, un dossier regroupant systématiquement l'évidence de tous les renseignements obtenus avant le début des travaux ou dès qu'ils nous seront connus, le cas échéant. (Complété, avril 2013)

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

À la réception des documents demandés dans la lettre d'adjudication, une vérification interne sera faite auprès de la RBQ et du RENA. L'attestation de Revenu Québec sera validée conformément à l'article 1.4 des instructions aux soumissionnaires. L'exécution de cette procédure sera assurée par un formulaire de suivi interne contenu dans le dossier du contrat. (Échéancier prévu : mai 2013)

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Mettre en place des mécanismes pour consigner au dossier les renseignements obtenus, avant le début des travaux, pour chacun des sous-entrepreneurs. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.2.3. Suivi exercé sur les ajouts et les modifications concernant les sous-entrepreneurs en cours de contrat

3.2.3.A. Contexte et constatations

Les clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres à l'égard des sous-entrepreneurs prévoient que, après l'adjudication du contrat, le directeur doit recevoir, s'il y a lieu, une liste modifiée des sous-entrepreneurs. Les clauses concernant l'obligation de l'attestation fiscale précisent que « pendant toute la durée du contrat, l'adjudicataire devra fournir au Directeur une liste modifiée lors de la conclusion de tout nouveau sous-contrat et ce, avant que ne débutent les travaux confiés à ce sous-entrepreneur ». Des copies des licences de la RBQ doivent accompagner les modifications apportées à la liste. Au sujet des attestations de Revenu Québec, les informations exigées sont les mêmes qu'avant le début des travaux, soit le montant et la date de chaque nouveau sous-contrat supérieur à 25 000 \$ ainsi que le numéro et la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par le sous-entrepreneur.

Au cours de notre vérification, nous avons recherché l'existence de listes modifiées de sous-entrepreneurs et nous avons examiné le suivi exercé par les unités d'affaires sur la réception des informations exigées, ainsi que la nature des vérifications réalisées. Tout d'abord, parmi les 13 contrats examinés, des listes modifiées ont été obtenues pour trois d'entre eux. Deux de ces dossiers étaient gérés par la DSTI et concernaient des travaux de construction sur des bâtiments municipaux.

Nous n'avons pas eu l'évidence que les chargés de projet avaient réalisé, au moment de la réception de ces listes modifiées, un suivi auprès des entrepreneurs en vue d'obtenir les informations requises. Par conséquent, en ce qui a trait aux ajouts et aux modifications concernant les sous-entrepreneurs, les entrepreneurs n'ont pas respecté les clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres relatives aux sous-entrepreneurs. De plus, au sujet des vérifications réalisées permettant de s'assurer de la qualification et de la conformité des sous-entrepreneurs, nous n'avons pas eu l'évidence qu'elles avaient été effectuées.

Par ailleurs, nous avons également cherché, au cours de notre vérification, à nous assurer que les ajouts ou les substitutions de sous-entrepreneurs avaient été communiqués aux unités d'affaires concernées. Pour ce faire, nous avons pris en compte les rapports journaliers de surveillance de chantier et les comptes rendus de réunions de chantier. Aussi, considérant le fait que les unités d'affaires reçoivent des dénonciations de contrat de la part des sous-entrepreneurs, nous avons comparé la liste des sous-entrepreneurs transmise initialement par l'entrepreneur aux dénonciations reçues. En ce qui concerne les dénonciations, précisons que c'est en vertu du Code civil du Québec qu'un sous-entrepreneur a la possibilité de dénoncer un contrat qu'il a avec un entrepreneur pour préserver son droit à une hypothèque légale advenant le non-paiement par l'entrepreneur. Selon les informations obtenues, c'est sur une base volontaire que les sous-entrepreneurs dénonceraient leur contrat avec les entrepreneurs. Les unités d'affaires n'ont donc pas l'assurance d'avoir été informées de tous les sous-entrepreneurs par les dénonciations reçues.

À la suite de l'examen des rapports de surveillance pour les contrats examinés, nous avons constaté que la forme et le contenu de ces rapports étaient différents d'une unité d'affaires à l'autre, selon qu'ils avaient été rédigés par des surveillants de la Ville ou par des firmes externes. Ainsi, le formulaire utilisé pour les rapports de surveillance de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro prévoyait déjà une section destinée aux sous-entrepreneurs. Pour deux contrats de la DI, nous avons constaté que les rapports de surveillance de chantier indiquaient le nom des sous-entrepreneurs présents et la nature des travaux réalisés. Pour les autres contrats examinés, nous n'avons pas eu l'assurance que les rapports de surveillance indiquaient systématiquement le nom de tous les sous-entrepreneurs réalisant des travaux.

À partir des informations obtenues pour l'ensemble des contrats sélectionnés, l'examen des rapports de surveillance journalier a révélé que le nom de certains sous-entrepreneurs ne figurait pas sur la liste originalement remise par l'entrepreneur. L'exercice ne nous a pas plus permis de retrouver dans ces rapports de surveillance tous les sous-entrepreneurs

figurant sur la liste initiale remise par l'entrepreneur. Une telle situation nous porte à croire que les rapports de surveillance ne consigneraient pas l'ensemble des informations sur les sous-entrepreneurs ou que la liste initiale ne serait pas représentative de l'ensemble des sous-entrepreneurs ayant réellement réalisé des travaux sur le chantier.

Pour ce qui est des comptes rendus de réunions de chantier, ceux-ci ne nous ont pas révélé des informations significatives pour évaluer la complétude de la liste initiale des sous-entrepreneurs.

Par ailleurs, l'analyse des dénonciations reçues des sous-entrepreneurs nous a révélé que, pour sept contrats examinés, des sous-entrepreneurs ne figuraient pas sur la liste remise par l'entrepreneur. Comme la valeur du sous-contrat figure sur ces dénonciations, nous avons constaté que près de la moitié des sous-contrats avaient une valeur allant de 25 000 \$ à plusieurs centaines de milliers de dollars. Cette analyse nous a également révélé, pour trois contrats examinés, la présence de sous-contrats donnés par des sous-entrepreneurs.

En conclusion, l'analyse des rapports de surveillance et des dénonciations nous a révélé l'existence de sous-entrepreneurs qui ne se trouvaient pas sur les listes des sous-entrepreneurs communiquées par l'entrepreneur. Une telle situation signifie, pour ces contrats, qu'une liste modifiée des sous-entrepreneurs n'a pas été reçue, comme exigé par les cahiers des charges et les documents d'appel d'offres. De plus, en n'ayant pas reçu les listes modifiées et les informations requises, les unités d'affaires n'ont évidemment pas pu effectuer la validation de la qualification et de la conformité de ces nouveaux sous-entrepreneurs.

Selon les informations obtenues, des rapprochements entre les rapports de surveillance, les dénonciations reçues et les listes des sous-entrepreneurs ne sont pas effectués. Bien que nous nous soyons interrogés sur la complétude des informations figurant sur les rapports de surveillance au sujet des sous-entrepreneurs, nous sommes d'avis que les surveillants de chantier devraient être sensibilisés au fait d'être rigoureux dans l'inscription des informations sur les sous-entrepreneurs. Les unités d'affaires devraient également s'assurer que les rapports de surveillance sont comparés aux listes des sous-entrepreneurs soumises par les entrepreneurs. Dans un même ordre d'idées, nous sommes également d'avis que les dénonciations reçues des sous-entrepreneurs devraient être comparées aux listes des sous-entrepreneurs.

3.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, à la Direction des infrastructures, à la Direction des stratégies et transactions immobilières ainsi qu'aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun de mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer de recevoir, de la part des entrepreneurs, des renseignements complets et à jour concernant les sous-entrepreneurs, et ce, afin de détenir l'ensemble des informations exigées, et d'effectuer les vérifications nécessaires pour s'assurer du respect des exigences énoncées par la Ville dans les cahiers des charges.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'EAU – DIRECTION DE L'EAU POTABLE

Un suivi systématique de la liste des sous-traitants sera fait à chacune des réunions de chantier. (Échéancier prévu : juin 2013)

Une liste quotidienne des sous-traitants présents sur le chantier sera consignée au journal de chantier du surveillant des travaux. (Échéancier prévu : juin 2013)

SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DU TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT – DIRECTION DES INFRASTRUCTURES

Un rappel sera fait à l'entrepreneur au cours de la réunion de démarrage selon lequel toute modification à la liste des sous-traitants devra être transmise à la Ville pour approbation, et expliquant la procédure qui s'applique en cas de non-respect de cette exigence. (Échéancier prévu : juin 2013)

SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES – DIRECTION DES STRATÉGIES ET TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

En plus des mesures déjà mentionnées, une corrélation sera établie entre la liste des sous-traitants ayant dénoncé leur contrat et la liste des sous-traitants complétée par l'entrepreneur afin de s'assurer que celle-ci est complète.

Un document type permettant cette corrélation sera ajouté à la banque électronique des documents de gestion de contrats. L'aide-mémoire y fera référence. (Échéancier prévu : juin 2013)

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Le surveillant de chantier et le chargé de projet (architecte, ingénieur, gestionnaire immobilier, architecte paysagiste, etc.) doivent tenir une liste à jour des sous-traitants.

À chacune des réunions de chantier, un point à l'ordre du jour traitera des sous-traitants et permettra de faire la mise à jour de ces derniers. S'il y a des changements, les vérifications pourront commencer et l'entrepreneur devra fournir l'ensemble des pièces. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Voir les clauses du devis mentionnées précédemment en réponse aux recommandations 3.1.C et 3.2.1.B (clauses 3.3.3.1, 3.3.3.7 et 3.3.3.8.).

De plus, une double vérification est faite de façon systématique au moment des paiements par le suivi des quittances. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

La vérification de la conformité et de la validité des renseignements fournis par l'entrepreneur et ses sous-traitants sera faite auprès des différents organismes, particulièrement au moyen des différents sites Web, et ce, dans le but d'avoir des informations à jour. De plus, une vérification par les surveillants des travaux sera effectuée sur le chantier afin de valider la liste des sous-traitants soumise par l'entrepreneur. Dans l'éventualité d'une non-conformité, des mesures correctives seront apportées. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer de recevoir, de la part de l'entrepreneur général, les renseignements complets et à jour concernant les sous-entrepreneurs et, notamment, lorsqu'il y a ajout ou modification de sous-entrepreneurs en cours de contrat. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

3.2.4. Mesures prises pour faire appliquer les clauses

3.2.4.A. Contexte et constatations

Un suivi doit être exercé pour s'assurer que les clauses des cahiers des charges et des documents d'appel d'offres sont appliquées par les entrepreneurs en vue de recevoir les informations requises et de faire les vérifications nécessaires. Lorsque l'entrepreneur est en défaut de respecter ses obligations contractuelles, des clauses sont prévues aux cahiers des charges pour le signifier à l'entrepreneur.

À titre d'exemple, l'entrepreneur est notamment en défaut s'il :

- fait exécuter des travaux par un sous-entrepreneur ne détenant pas la licence appropriée;
- enfreint les lois, les décrets, les arrêtés en conseil, les règlements ou les directives du directeur.

En cas de défaut, le représentant autorisé du directeur doit aviser l'entrepreneur et la caution de ces défauts et du délai imparti pour y remédier.

Dans le cas des obligations de l'entrepreneur au regard des informations à fournir sur les sous-entrepreneurs réalisant des travaux sur les chantiers, nous avons relevé plusieurs lacunes dans les sections précédentes, telles que :

- Liste des sous-entrepreneurs non transmise ou ne comportant pas toutes les informations exigées par la loi (p. ex. la date et le montant du sous-contrat supérieur à 25 000 \$, la date et le numéro de l'attestation fiscale des sous-entrepreneurs);
- Liste modifiée des sous-entrepreneurs non transmise à la suite d'ajouts de sous-entrepreneurs;
- Copie des licences de la RBQ non fournies pour les sous-entrepreneurs.

Selon les informations obtenues, comme ce sont souvent les mêmes entrepreneurs et sous-entrepreneurs qui réalisent l'exécution de travaux, les chargés de projet ne voient pas toujours la pertinence d'obtenir les informations demandées au sujet de la qualification et de la conformité des sous-entrepreneurs. Par conséquent, aucune mesure n'aurait été prise à ce jour par les unités d'affaires rencontrées pour signifier les défauts de l'entrepreneur et pour que des correctifs soient apportés en matière de sous-traitance.

À notre avis, les unités d'affaires devraient s'assurer d'exercer un suivi rigoureux sur l'application des clauses prévues dans les cahiers des charges et les documents d'appel d'offres. Elles devraient également s'assurer de documenter adéquatement les actions entreprises. Il serait par la suite plus facile d'appliquer rigoureusement les clauses de défaut et de ne pas donner l'image d'une gestion « tolérante ».

3.2.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, à la Direction des infrastructures, à la Direction des stratégies et transactions immobilières ainsi qu'aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro et de Verdun de documenter adéquatement les suivis effectués auprès des entrepreneurs en vue d'obtenir les informations exigées dans les cahiers des charges et les documents d'appel d'offres afin d'être en mesure d'appliquer, lorsque requis, la procédure prévue en cas de défaut.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'EAU – DIRECTION DE L'EAU POTABLE

Les suivis effectués auprès des entrepreneurs seront consignés dans les comptes rendus des réunions de chantier. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

Le journal de chantier du surveillant sera mis à jour quotidiennement concernant les sous-traitants présents sur le chantier. **(Échéancier prévu : septembre 2013)**

SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DU TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT – DIRECTION DES INFRASTRUCTURES

La liste des sous-traitants conforme modifiée sera consignée au dossier avec des copies démontrant la validité des licences de la RBQ, des attestations de Revenu Québec, ainsi que la vérification du RENA. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES – DIRECTION DES STRATÉGIES ET TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

L'implantation de l'aide-mémoire complétera les mesures de contrôle déjà en place et uniformisera la présentation de l'information. **(Échéancier prévu : juin 2013)**

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Conserver l'ensemble des traces des suivis effectués auprès des entrepreneurs concernant les sous-traitants. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Comme prévu aux articles 3.3.3.7 et 3.3.3.8 du devis (voir les réponses aux recommandations 3.1.C et 3.2.1.B), des suivis réguliers seront dorénavant faits à chaque réunion de chantier en plus de l'examen minutieux des quittances et des demandes de paiement touchant des travaux exécutés par des sous-traitants, avant l'autorisation des paiements visés.

Toutes ces informations seront consignées dans le dossier de la sous-traitance, comme nous l'avons mentionné en réponse à la recommandation 3.2.2.C. **(Complété, avril 2013)**

ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO

À l'aide d'un formulaire interne, à chaque niveau de vérification des informations reçues, les pièces justificatives seront imprimées et conservées au dossier du contrat concerné. **(Échéancier prévu : mai 2013)**

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Voir à ce que les chargés de projet documentent les suivis effectués auprès des entrepreneurs en vue d'obtenir les informations exigées afin de pouvoir appliquer la procédure en cas de défaut. (Échéancier prévu : juin 2013)

4. Annexe

4.1. Sommaire des contrats d'exécution de travaux examinés

Tableau A – Échantillon des contrats sélectionnés

N° de sélection	Nature des travaux	Unité d'affaires	Montant du contrat octroyé	Date d'octroi du contrat
1	Conduites principales	DEP	16 420 479 \$	2012-08-23
2	Conduites principales	DEP	8 083 625 \$	2012-05-17
3	Démolition de pont	DI ^a	12 996 905 \$	2012-05-14
4	Chaussée et trottoirs	DI	8 329 798 \$	2012-08-20
5	Chaussée et signalisation	DI	1 974 088 \$	2012-08-20
6	Réfection d'usine d'eau potable	DSTI	9 220 535 \$	2012-06-21
7	Bâtiment	DSTI	7 615 511 \$	2012-08-20
8	Chaussée et trottoirs	Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	2 065 159 \$	2012-09-19
9	Chaussée et trottoirs	Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	2 566 389 \$	2012-10-04
10	Réfection de chaussée	Arrondissement de Verdun	3 433 210 \$	2012-08-22
11	Reconstruction d'égout	Arrondissement de Verdun	877 600 \$	2012-06-01
12	Chaussée et conduites secondaires	Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro	601 943 \$	2012-09-05
13	Construction de piscine intérieure	Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	12 873 530 \$	2012-07-03

^a Ce contrat relève de la Direction des transports du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement à compter du 1^{er} janvier 2013, à la suite des changements dans la structure organisationnelle de la Ville.

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Projet « système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie »

5.11



Table des matières

1. Introduction	483
2. Portée de la mission	485
3. Constatations et recommandations	486

Liste des sigles

CSTI	comité sectoriel des technologies de l'information	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
GT	gestion du temps	STI	Service des technologies de l'information

5.11. Projet « système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie »

1. Introduction

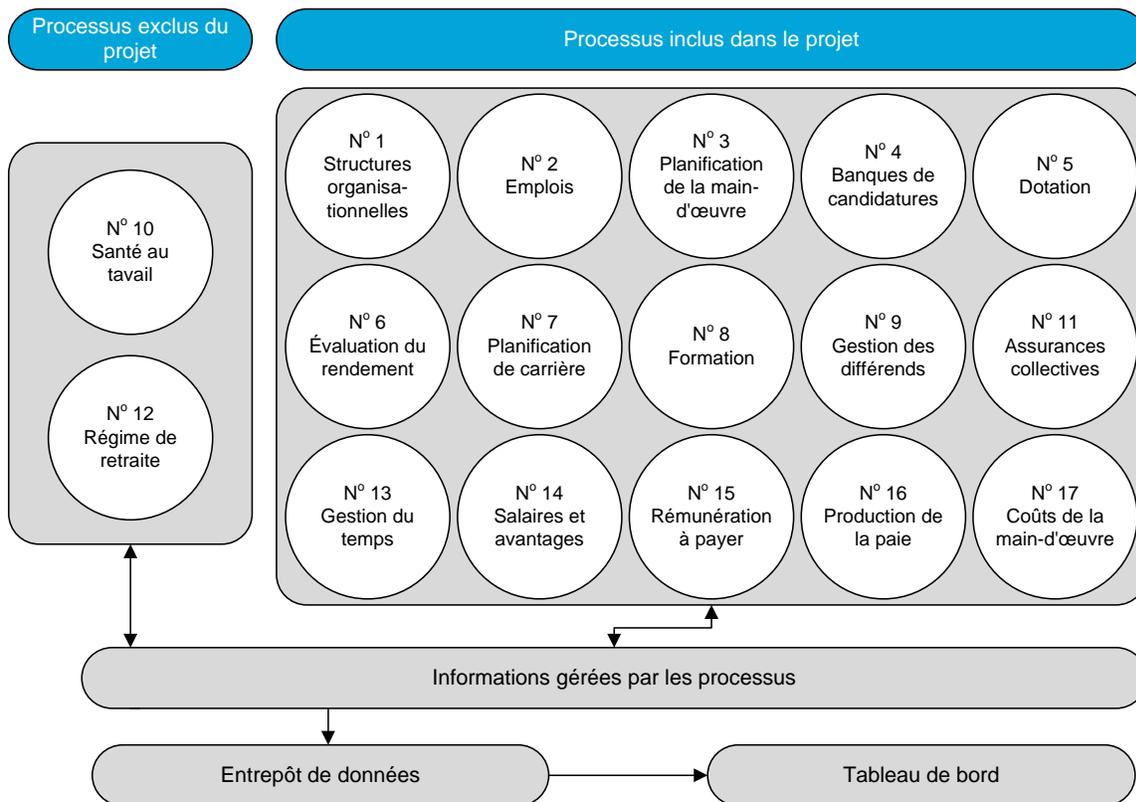
Le 8 octobre 2003, le comité exécutif approuvait le projet de mise en place d'une plateforme commune et intégrée pour les systèmes des ressources financières, de l'approvisionnement, des ressources humaines et de la paie, et autorisait à cette fin un budget global de 53,5 M\$.

À terme, la réalisation de ce projet, dénommé « SIMON » (système intégré Montréal), devait permettre :

- de supporter les services de proximité sous la responsabilité des arrondissements;
- de réaliser des économies importantes en réduisant les coûts de production de la paie et de la gestion des processus comptables;
- d'améliorer les services aux citoyens à moindre coût en rendant accessibles des informations de gestion standardisées en tout temps et à tous les échelons, et en offrant la possibilité de suivre les coûts par activité permettant ainsi de mesurer l'amélioration de la performance;
- d'éliminer le dédoublement d'activités et de fonctions en abandonnant, à terme, plus de 50 systèmes majeurs, en simplifiant la prise de décisions, en diminuant la charge de travail des activités à faible valeur ajoutée et en automatisant un certain nombre de processus.

Par ailleurs, le principal objectif de la réalisation du volet des ressources humaines et de la paie du programme SIMON, ci-après dénommé le « projet SIG RH-Paie », était de doter la Ville de Montréal (la Ville) d'un système intégré de gestion supportant les processus afférents en fonction des meilleures pratiques dans les grandes organisations. L'envergure initiale du projet SIG RH-Paie portait sur les 15 processus suivants ainsi que sur la fonction de production d'information de gestion, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 – Processus de la fonction RH-Paie



Du budget global susmentionné de 53,5 M\$, une somme de 25 M\$ devait être consacrée à la réalisation du projet SIG RH-Paie. Selon l'échéancier prévu, l'ensemble de ces processus devait être implanté pour le 31 mai 2007. Dans l'optique de favoriser son succès, le projet SIG RH-Paie devait être réalisé sur la base des orientations suivantes :

- Utilisation, à l'instar des volets des ressources financières et de l'approvisionnement, des produits de la suite Oracle;
- Utilisation des produits de la suite Oracle dans leur forme « vanille¹ »;
- Rétention de spécialistes externes possédant l'expertise des produits de la suite Oracle pour faciliter l'intégration de ces traitements informatiques dans l'environnement informatique de la Ville;
- Disponibilité des ressources internes appropriées et en nombre suffisant pour compléter celles de l'« intégrateur » (ressources externes).

De 2004 à 2006, certaines fonctionnalités liées aux processus du projet SIG RH-Paie sont implantées, alors que le Service du capital humain est le promoteur de ce projet et agit à

¹ Cette expression signifie l'implantation du progiciel dans sa version d'origine, et ce, afin de minimiser la gestion des changements.

titre de propriétaire de ces processus. En outre, le progiciel Kronos est sélectionné pour supporter le traitement du processus de gestion du temps (GT). Toutefois, en juillet 2006, un moratoire est imposé au programme SIMON et, du coup, les travaux relatifs au projet SIG RH-Paie sont interrompus.

En avril 2007, les travaux relatifs au processus de GT du projet SIG RH-Paie, ci-après dénommé le « sous-projet GT », redémarrent sous la gouverne du Service des finances qui en fait un projet distinct du programme SIMON. Par ailleurs, les autres processus inhérents à ce projet demeureront en suspens pendant plusieurs années, bien que certaines fonctionnalités liées aux processus de gestion des ressources humaines aient été développées depuis, dans le cadre de projets sectoriels. À cet égard, nous notons que le Service du capital humain a entrepris, en 2007, de poursuivre le développement des processus de gestion des ressources humaines à l'extérieur du projet SIG RH-Paie, tel qu'il appert du plan d'affaires informatique élaboré en conséquence.

En avril 2009, un rapport de bilan de l'expérience du programme SIMON pour la période de 2003 à 2008 est produit. Ce rapport porte essentiellement sur les fonctions finances et approvisionnement et traite notamment de la genèse du programme SIMON et des leçons apprises.

En mars 2010, un état de la situation du programme SIMON est présenté au comité exécutif, lequel fait ressortir la pertinence de poursuivre la stratégie débutée en 2004. À cet effet, il est fait mention que plusieurs des processus du projet initial SIG RH-Paie sont à compléter, de même que des modules complémentaires pour les volets Finances et Approvisionnement du programme SIMON. En outre, on souligne qu'une planification détaillée de l'ensemble du projet doit être réalisée en 2010. Toutefois, cette planification n'était pas complétée au moment de notre vérification, qui s'est terminée en octobre 2012, bien qu'à ce moment le comité sectoriel des technologies de l'information (CSTI) approuvait le dossier de projet HMRS-Paie relatif à la production de la paie et aux processus de gestion des ressources humaines jugés essentiels à cette fin.

Entre-temps, les travaux relatifs au sous-projet GT se sont poursuivis et étaient toujours en cours au terme de nos travaux de vérification.

2. Portée de la mission

Notre mission de vérification ne portait initialement que sur les travaux relatifs au sous-projet GT. Toutefois, considérant que les fondements de ce dernier sont liés au projet

SIG RH-Paie et que la reprise de celui-ci, à la suite du moratoire de juillet 2006, demeurait à la fois incertaine et périlleuse, au moment de notre vérification, nous avons étendu la portée de notre mission à l'état de la situation actuelle de ce projet.

Étant donné que le spectre d'analyse de l'état de la situation actuelle du projet SIG RH-Paie est fort différent du sous-projet GT, nous avons décidé de traiter de chacun de ces volets dans un rapport de vérification distinct. Le présent rapport de vérification aborde l'état de la situation actuelle du projet SIG RH-Paie. À cet égard, notre vérification comportait les objectifs suivants :

- Faire le point sur le moratoire décrété en 2006, les mesures en cours, les constats déjà établis et les scénarios envisagés;
- Évaluer l'état de la situation actuelle eu égard à la gouvernance du projet et à la capacité de gérer efficacement les processus liés à la gestion des ressources humaines et particulièrement ceux de la paie.

Nos travaux de vérification se sont déroulés principalement entre avril et octobre 2012, et ont comporté une revue globale des aspects clés du projet SIG RH-Paie depuis son lancement en 2004.

3. Constatations et recommandations

3.1.A. Contexte et constatations

Impact et suites du moratoire de juillet 2006

Le projet SIG RH-Paie a débuté en 2004 et s'est poursuivi jusqu'au moratoire de juillet 2006. Une analyse d'impact de ce moratoire sur le projet SIG RH-Paie, réalisée en janvier 2007, mettait notamment en relief les conséquences suivantes :

- La création d'un stress supplémentaire sur les systèmes censés disparaître avec l'implantation du SIG RH-Paie, qui devront demeurer opérationnels pour une plus longue période que prévu.
- La disponibilité de l'expertise pour supporter et faire évoluer certains de ces systèmes présente un risque élevé. Qui plus est, les progiciels de paie de certains arrondissements provenant d'ex-villes de banlieue ne seront plus supportés par leurs fournisseurs au terme de l'année 2007.
- La non-utilisation d'une portion significative des licences acquises et les frais annuels récurrents de support sur ces licences à défrayer par la Ville. Ces frais représentent 22 % du coût initial desdites licences, soit une dépense annuelle de l'ordre de 2 M\$.

- Le risque de perte de l'expertise et des connaissances architecturales et fonctionnelles du SIG RH-Paie et les difficultés appréhendées pour reconstituer l'équipe ayant les connaissances actuelles.
- La nécessité de statuer sur des orientations eu égard au moratoire afin de définir et de préparer les prochaines activités.

Or, sur la base de notre analyse des événements survenus subséquemment au décret du moratoire et des témoignages recueillis au cours de notre vérification, nous comprenons que le projet SIG RH-Paie a été laissé pour compte pendant plusieurs années. En effet, au moment de notre vérification, ce projet n'avait pas de statut officiel et ne figurait plus dans le programme triennal d'immobilisations (2012-2014), bien que des processus qui faisaient partie de ce projet aient tout de même été réalisés par la suite, par le biais d'un développement sectoriel, alors que d'autres étaient en cours de réalisation ou en phase d'analyse et d'évaluation.

De plus, nous n'avons retracé aucune prise de position officielle de la part de la Direction générale et des instances relativement à des changements d'orientation au projet SIG RH-Paie, ni quant à la poursuite même du projet. Un état de la situation des systèmes administratifs, dont ceux faisant l'objet du projet SIG RH-Paie, a été présenté de manière informelle au comité exécutif en mars 2010, sans que s'ensuive une prise de décisions au sujet de la « vision d'avenir » proposée pour ces systèmes.

Des ressources considérables ont été investies pour mettre en place le modèle de gestion inhérent au projet SIG RH-Paie, qui est en partie complété, mais pour lequel des livrables essentiels ne sont pas encore complétés ou même amorcés. Le fait de s'éloigner du modèle intégré de gestion préconisé par la Ville pour ses systèmes administratifs comporte, à notre avis, des risques très importants. Parmi ceux-ci figure en tête de liste le risque de développement désordonné ne répondant plus aux besoins et favorisant le dédoublement des traitements et des informations, augmentant ainsi les coûts de fonctionnement et de maintenance, et mettant en péril l'objectif même qui était recherché à l'origine par la réalisation du projet SIG RH-Paie ainsi que ses bénéfices.

État d'avancement et coûts

Au moment de l'imposition du moratoire de juillet 2006, il était manifeste que le projet SIG RH-Paie accusait un retard considérable sur l'échéancier prévu. En effet, aucun des 15 processus (voir la figure 1) n'avait été totalement déployé, alors que la configuration de trois des processus relatifs à la gestion des ressources humaines n'était pas amorcée et que seulement les processus relatifs à la paie des juges, des élus et des retraités étaient

déployés. Soulignons que les travaux relatifs à la paie de tous les autres groupes d'employés de la Ville n'étaient pas amorcés, alors que ceux relatifs au processus de GT n'étaient amorcés que dans les arrondissements de Lachine et de LaSalle, de la station d'épuration des eaux usées et du Centre d'urgence 911.

Quant aux coûts, mentionnons d'entrée de jeu que le budget susmentionné de 25 M\$, consacré au projet SIG RH-Paie, n'a jamais été décliné en fonction des sous-projets et livrables. En outre, la comptabilisation des dépenses a été effectuée globalement pour le programme SIMON pendant des années, sans possibilité de distinguer les coûts afférents au volet SIG RH-Paie et aux sous-projets et livrables qui en découlent. Ainsi, toute tentative de rapprocher avec justesse les coûts du projet SIG RH-Paie avec le budget autorisé à un certain niveau de détail devient un exercice futile.

Néanmoins, nous avons été en mesure d'établir une approximation de certains coûts du projet SIG RH-Paie sur la base de l'estimation des coûts encourus au moment du moratoire et de ceux prévus pour le sous-projet GT au 31 décembre 2012. Ainsi, ces coûts se chiffrent respectivement à environ 4,5 M\$ et 18,5 M\$, pour un total partiel de 23 M\$ sur un budget initial global de 25 M\$. Tenant compte des travaux pour réaliser ou compléter le déploiement des différents processus et du fait que l'estimation préliminaire du coût du sous-projet relatif au processus de production de la paie des employés actifs représente à lui seul un investissement d'au moins 20 M\$, il est indéniable que le coût global du projet SIG RH-Paie dépassera très largement le budget initial.

Par ailleurs, notre quête d'informations pour établir le coût du projet SIG RH-Paie nous a amenés à nous interroger sur le contrat attribué par la Ville, en novembre 2004, à la firme CGI, par lequel cette dernière devait agir à titre d'« intégrateur ». Ce contrat, d'un montant initial de 10,9 M\$, avait pour objet la fourniture des « services professionnels nécessaires pour l'assemblage et le déploiement des processus de travail ressources humaines et de paie et tous autres services connexes », et devait se terminer le 31 mai 2007. À ce montant initial de 10,9 M\$ pouvait s'ajouter une somme de 2,1 M\$ pour couvrir des services professionnels additionnels connexes susceptibles d'être requis.

Nos travaux révèlent que le coût de ce contrat a atteint la somme de 11,6 M\$ et que des honoraires ont été payés par la Ville jusqu'à la fin de l'année 2010. Or, tel que nous le mentionnons précédemment, les travaux inachevés et non amorcés relativement à l'objet de ce contrat étaient considérables au moment du moratoire de juillet 2006. Qui plus est, l'apport possible de CGI dans le cadre dudit contrat au sous-projet GT, qui a redémarré en avril 2007, ne peut être que très minime compte tenu de la faible progression des travaux de ce sous-projet entre avril 2007 et la fin de l'année 2010. Cette assertion est d'autant plus

fondée du fait que la Ville a retenu les services de cette firme dans le cadre d'une autre entente, en 2010, relativement à la réalisation de ce même projet.

En fait, CGI a vraisemblablement rendu d'autres services à la Ville que ceux initialement prévus au contrat, comme il appert, entre autres, d'une opinion juridique émise le 25 juillet 2006 à l'intention du directeur général par intérim. L'objet de cette opinion portait exclusivement sur le pouvoir du directeur général de confier également à CGI, sans procéder à un appel d'offres public, le mandat d'assurer, à titre de services connexes, la poursuite de la réalisation des fonctions finances et approvisionnement du programme SIMON, mandat initialement attribué à DMR Conseil. Cette opinion conclut que « *la Ville est en droit de demander à CGI de poursuivre la réalisation du nouveau système intégré de gestion des ressources financières, humaines et matérielles basé sur l'utilisation des produits de la compagnie Oracle même si, dans une première étape, la Ville ne lui a confié qu'une partie de ce projet portant sur les fonctions ressources humaines et paie et que le directeur général peut requérir des travaux à cette fin.* » À notre avis, cette conclusion étonne eu égard aux aspects suivants :

- Le motif au soutien de cette conclusion, selon lequel « *les gestionnaires du projet ont déjà utilisé des crédits réservés au contrat de CGI pour financer certains travaux relevant du contrat de DMR Conseil. Dans un contexte où DMR Conseil a épuisé les crédits reliés à l'attribution de son contrat et que cette entreprise n'est plus en mesure de poursuivre ses travaux faute de financement, rien n'empêche à notre avis de demander à CGI de poursuivre la réalisation du projet global, y compris les fonctions finances [et] approvisionnement, en utilisant ses crédits d'abord réservés pour l'assemblage et le déploiement des processus de travail ressources humaines et paie.* »
- Le contrat avec DMR Conseil était interrompu faute de financement, mais visait principalement les travaux que la Ville comptait confier à CGI.
- La question de savoir si DMR Conseil, retenu par appel d'offres public pour la réalisation des fonctions finances et approvisionnement, avait droit aux travaux additionnels confiés à CGI sans appel d'offres n'est pas abordée dans l'opinion juridique.
- Le fait qu'au moment de l'émission de l'opinion juridique le contrat qualifié de « principal » par l'auteur, soit le contrat de CGI, était frappé par un moratoire ayant eu pour effet d'interrompre la réalisation des travaux relatifs aux processus des ressources humaines et de la paie. Comment une modification accessoire était-elle alors possible sans contrat principal?

Nous nous interrogeons à savoir si l'auteur avait toutes les informations pour rendre son opinion juridique. Par ailleurs, indépendamment de la justesse de cette opinion juridique,

nous demeurons préoccupés par cette situation qui évoque une dérogation au principe fondamental de l'administration publique selon lequel les crédits autorisés à des fins spécifiques par les instances, en l'occurrence le comité exécutif dans le cas présent, ne peuvent être utilisés à d'autres fins, sans préalablement obtenir l'autorisation de ces dernières. Nous notons cependant que cette situation s'est produite à une époque où régnait une autre administration que celle actuellement en place.

Leçons apprises et relance du projet

Nous partageons la position exprimée dans la présentation susmentionnée de mars 2010 au comité exécutif, à savoir que « *malgré l'écart significatif par rapport à la cible², les intervenants sont plus que jamais convaincus de la pertinence de poursuivre la stratégie débutée en 2004* ». À notre avis, il est inacceptable qu'une organisation de l'envergure de la Ville ne dispose pas encore à ce jour de systèmes administratifs appropriés pour supporter la gestion de processus qui sont *a priori* relativement simples.

Par conséquent, nous sommes d'opinion que le projet SIG RH-Paie doit être relancé dans une perspective d'ensemble en tirant profit des résultats de son déroulement antérieur. À cet égard, nous nous sommes interrogés sur les causes à l'origine des retards et des dépassements de coûts considérables survenus dans la réalisation du projet. Sans être exhaustifs, nos travaux nous ont amenés à recenser les difficultés suivantes qui sont déterminantes pour la relance du projet. Soulignons que plusieurs de ces difficultés recourent les leçons apprises dont fait état le rapport de bilan susmentionné sur les fonctions finances et approvisionnement.

Par ailleurs, nous tenons à préciser que, au moment de notre vérification, le Service des technologies de l'information (STI) était en voie d'implanter un nouveau cadre de gestion des projets de technologies de l'information. Ce cadre devrait, en principe, atténuer le risque de répétition de telles difficultés dans les projets à venir.

- **Personnalisation des produits de la suite Oracle**

La réalisation du projet SIG RH-Paie devait s'effectuer en fonction de l'orientation fondamentale suivante : les produits de la suite Oracle devaient être utilisés dans leur forme « vanille ». Une telle orientation supposait que les processus de la Ville devaient être adaptés pour correspondre aux traitements informatiques des produits de la suite

² Le document de présentation mentionne que la réalisation du projet s'avère deux fois plus onéreuse que prévu et requiert quatre fois plus de temps.

Oracle et ainsi minimiser la gestion des changements. Soulignons que les meilleures pratiques de gestion des processus en cause sont imbriquées dans de tels produits.

Or, les nombreuses modifications apportées afin que les produits de la suite Oracle soient adaptés aux processus de la Ville expliquent notamment les retards et les dépassements de coûts considérables survenus dans la réalisation du projet. En outre, les dérogations à cette orientation fondamentale ont fait en sorte que les processus de la Ville s'éloignent des meilleures pratiques.

- **Gestion de risques déficiente**

Une analyse de risques détaillée a été effectuée initialement dans le cadre du projet SIG RH-Paie. Toutefois, les mesures de mitigation alors recensées n'ont pas été implantées en cours de réalisation du projet. En outre, exception faite de la première année du projet, cette analyse de risques n'a pas été actualisée par la suite en fonction de l'évolution de la conjoncture inhérente à son déroulement.

Ces carences ont certes nui à la capacité de l'équipe de projet d'anticiper les difficultés qui sont survenues en cours de route et de réagir promptement quant aux mesures à prendre dans les circonstances.

- **Nombreux changements dans la structure et l'organisation du projet**

La structure initialement arrêtée pour assurer la gestion du projet SIG RH-Paie concordait avec les pratiques en usage pour pareil projet d'envergure. Toutefois, les nombreux changements survenus en cours de route ont eu des répercussions sur le bon déroulement du projet. En outre, le manque de ressources et d'expertise dans les domaines d'affaires et les unités concernées conjugué à l'inexpérience de la Ville dans des projets d'envergure de transformation des processus d'affaires ont contribué aux retards et aux dépassements de coûts mentionnés précédemment.

- **Absence de leadership, de suivi et de reddition de comptes**

Outre le manque de suivi susmentionné au chapitre de la gestion des risques, nous notons que le rapport de bilan de l'expérience du programme SIMON susmentionné, applicable également au volet RH-Paie, souligne l'absence d'indicateurs de performance permettant, à notre avis, un suivi rigoureux de la part de la Direction générale à l'égard de ce projet d'envergure et une reddition de comptes périodique au comité exécutif sur l'état de la situation du projet. Rappelons que ce projet a été justifié

à l'origine, entre autres, par le fait que les importantes économies que devait générer le modèle organisationnel de la « nouvelle Ville » proviendraient en bonne partie de l'optimisation et de la transformation des processus d'affaires, dont ceux couverts par le projet SIG RH-Paie. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, un budget de 25 M\$ a été autorisé à l'époque par le comité exécutif pour la réalisation de ce projet.

Bien que nous comprenions que le moratoire décrété en juillet 2006 a sabordé la poursuite du projet SIG RH-Paie, il est impératif que les projets d'envergure fassent l'objet d'un suivi rigoureux de la part de la Direction générale et d'une reddition de comptes périodique au comité exécutif, et ce, dans l'optique que les instances puissent prendre des décisions éclairées et s'acquitter ainsi de leurs responsabilités de gouverne.

Outre la prise en compte des difficultés précitées, nous sommes d'avis que l'orientation d'un développement à l'interne, qui avait été adoptée à l'époque pour la réalisation du sous-projet pour supporter le traitement du processus de production de la paie, doit être remise en cause dans le cadre de la relance du projet SIG RH-Paie. En effet, cette décision reposait principalement sur l'hypothèse que le coût d'un développement à l'interne était inférieur à celui d'une impartition pour les organisations de plus de 10 000 employés, selon une analyse réalisée par le STI.

Or, les coûts réels des sous-projets du projet SIG RH-Paie réalisés à ce jour se sont avérés largement supérieurs aux prévisions établies à l'époque. En outre, le marché de l'impartition a évolué depuis 2004, notamment au chapitre des prix. Dans les circonstances, l'analyse d'opportunité, qui avait été réalisée à l'époque au sujet de l'orientation à préconiser dans le cadre de la réalisation du sous-projet pour supporter le traitement du processus de production de la paie, doit être actualisée à la lumière de l'évolution de la conjoncture.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de prendre les mesures nécessaires afin :

- A) de relancer, dans une perspective d'ensemble, le projet SIG RH-Paie eu égard à la stratégie adoptée en 2004 et aux leçons apprises tirées de son déroulement antérieur, puis de statuer sur les objectifs, le modèle de développement et les orientations à préconiser en conséquence;
- B) d'actualiser la prévision des coûts pour compléter le projet SIG RH-Paie;
- C) de soumettre une recommandation au comité exécutif édictant le plan d'action proposé pour relancer le projet SIG RH-Paie ainsi que l'actualisation des coûts pour le compléter;
- D) de s'assurer que l'orientation d'un développement à l'interne, qui avait été adoptée à l'époque pour le processus de production de la paie, soit réévaluée;
- E) de s'assurer que le déroulement du projet s'effectue dans un cadre de gestion rigoureux et qu'une reddition de comptes périodique sur l'état de la situation du projet est effectuée au comité exécutif.

Réponse de l'unité d'affaires :

- A) *Le projet SIG RH-Paie a été relancé au CSTI en juillet 2011, dans une présentation, sous forme de dossier d'affaires synthèse.*

Le CSTI a alors autorisé le passage du projet à l'étude de faisabilité et au dossier de projet. Le projet se présente uniquement avec les processus de gestion des ressources humaines et de la paie, essentiels au traitement de la paie.

Les besoins à combler dans le cadre de l'implantation de la paie Oracle couvrent les activités et les processus suivants (inclusions) :

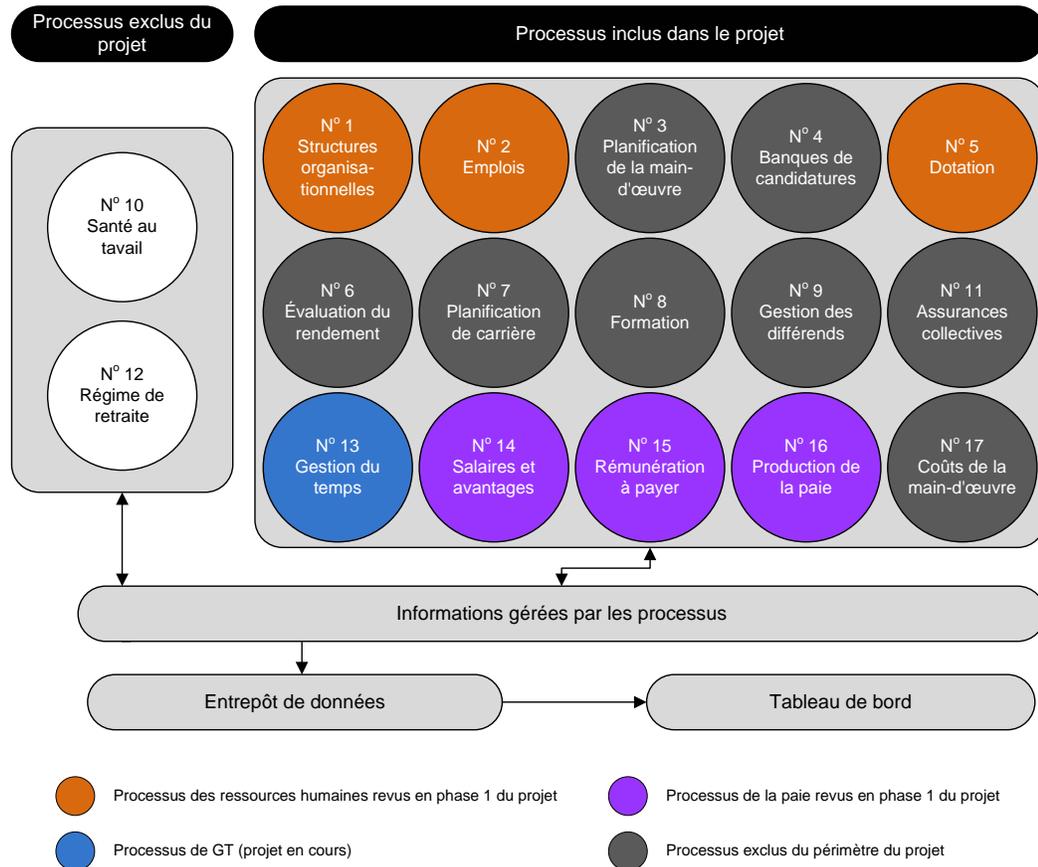
- *Structures organisationnelles (n° 1);*
- *Emplois (n° 2);*
- *Dotation (n° 5);*
- *Salaires et avantages (n° 14);*
- *Rémunération à payer (n° 15);*
- *Production de la paie (n° 16);*
- *Coûts de la main-d'œuvre (n° 17, gestion des échelles salariales seulement);*
- *Mise en place des fondations de fonctionnalités d'intelligence d'affaires;*
- *Révision des interfaces identifiées dans l'architecture fonctionnelle.*

Les activités et les processus suivants sont exclus du périmètre du projet (exclusions) :

- *Planification de la main-d'œuvre (n° 3);*
- *Banques de candidatures (n° 4);*
- *Évaluation du rendement (n° 6);*
- *Planification de carrière (n° 7);*
- *Formation (n° 8);*
- *Gestion des différends (n° 9);*
- *Assurances collectives (n° 11);*
- *Coûts de la main-d'œuvre (n° 17);*
- *Méthode d'archivage des systèmes délestés en fonction de la Loi sur les archives;*
- *Remplacement ou arrimage des systèmes périphériques de mission servant à gérer les opérations courantes des unités d'affaires;*
- *Mise en place des nouveaux processus qui modifieront la structure des données et qui auront des impacts sur plusieurs des systèmes périphériques opérés par des clients externes à SIMON. Les travaux requis pour l'adaptation des interfaces du côté externe à SIMON seront assumés par les propriétaires des systèmes en question;*
- *Haute disponibilité de l'infrastructure technologique SIMON devant être incluse dans un projet connexe (gestion des capacités des serveurs du portefeuille du plan triennal d'immobilisations);*
- *Paie du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) non incluse dans la phase 1.*

*Les exclusions ci-haut mentionnées doivent faire l'objet d'un positionnement actualisé du projet qui demande une révision des besoins d'affaires. Une évaluation des coûts et des efforts ainsi qu'un échéancier de réalisation des travaux retenus seront déposés avant la fin de l'année courante. (**Échéancier prévu : décembre 2013**)*

Figure 2 – Positionnement pour les besoins d'affaires des processus de la fonction RH-Paie



B) Concernant l'aspect financier du projet, un dossier de projet a été présenté au CSTI le 21 juin 2012 et totalisait 36,9 M\$. Un audit externe a alors été commandé et celui-ci a été déposé au CSTI le 18 octobre 2012. Cet audit a permis de réviser les chiffres à la baisse d'environ 3 M\$. Le rapport a également souligné trois enjeux majeurs du projet qui avaient été préalablement identifiés, soit l'arrimage des conventions collectives au progiciel Oracle, la gestion de la capacité organisationnelle et la concurrence de trois projets d'envergure dans SIMON.

Cette évaluation financière a été élaborée en fonction du scénario qui a été retenu par le comité de direction du projet, à savoir :

- Implantation des processus des ressources humaines et de la paie des employés payés par la Ville;
- Implantation du dossier relatif aux ressources humaines du SPVM (excluant le volet de la paie dans la phase 1).

L'implantation des volets GT et Paie du SPVM sera effectuée dans la phase 2, non évaluée à ce jour.

L'évaluation financière sera une fois de plus revue et confirmée à la fin de la phase de planification et d'analyse des conventions collectives avec le progiciel Oracle, prévue en juin 2013.

De plus, l'évaluation des coûts pour l'ensemble du projet SIG RH-Paie sera revue d'ici le 31 décembre 2013, et ce, afin d'estimer les coûts d'implantation des processus non touchés dans le cadre du projet actuel qui ne couvre essentiellement que les processus nécessaires au traitement de la paie. (Échéancier prévu : décembre 2013)

- C) *Le projet est actuellement en phase de planification depuis le début de 2013 (phase 3) et s'oriente vers un calendrier de présentations aux instances afin d'obtenir un avis favorable pour lancer la phase de réalisation (phase 4) en juillet 2013 dans le respect du cadre de gestion des projets d'envergure. (Échéancier prévu : juillet 2013)*

Calendrier :

- *Comité directeur des systèmes administratifs;*
- *Comité ad hoc des promoteurs;*
- *CSTI;*
- *Comité de monitoring des projets d'envergure;*
- *Comité exécutif. (Échéancier prévu : juin 2013)*

- D) *À notre connaissance, voici les différentes études ou analyses qui ont été effectuées pour le compte de la Ville concernant l'impartition de la paie :*
- *Firme EDS, juillet 2004, « Étude comparative Impartition de la paie vs traitement à l'interne »;*
 - *Étude interne, décembre 2004, « Projet Ressources humaines / Paie – Processus de production de la paie – Payroll d'Oracle vs Impartition »;*
 - *Firme Raymond Chabot Grant Thornton, octobre 2006, « Analyse d'opportunité pour l'optimisation du traitement de la paie »;*
 - *Étude interne, octobre 2007, « Projet : Positionnement pour la PAIE – Bilan actuel et positionnement pour la production de la paie à la Ville de Montréal »;*
 - *Firme Raymond Chabot Grant Thornton, avril 2008, « Étude d'étalonnage et étude financière de solutions en traitement de la paie – analyse comparative – impartition vs internalisation »;*
 - *Étude interne, juin 2012, « Dossier de projet RH-PAIE », 1.2.1. Impartir ou non?, pages 6 et 7.*

De façon générale, on constate qu'il est largement répandu dans l'industrie qu'au-delà d'un certain nombre d'employés, le traitement de la paie à l'externe n'en vaut plus le coût. Dans le rapport du Bureau du vérificateur général, le chiffre de 10 000 employés et plus est avancé.

Seul le processus de production de la paie (processus n° 16) peut être impartit, et il consiste à produire la paie des employés à partir de la rémunération directe à payer en y appliquant les différentes déductions selon le respect des lois. On

retrouve les impressions de chèques, les bulletins de paie, les fichiers bancaires ou, pour certains organismes externes, la comptabilisation de la paie, les feuillets fiscaux et tous les rapports périodiques ou ad hoc.

Avec tous les développements effectués dans SIMON au cours des dernières années, nous estimons qu'impartir la production de la paie ne démontre plus les intérêts ni les bénéfices qui auraient pu justifier une telle action à une autre époque. L'approche demeure de mettre à profit nos actifs et de continuer à bâtir sur nos assises tout en contrôlant nos risques et nos coûts.

*Une rencontre est planifiée le 26 avril avec le directeur général, de façon à confirmer les orientations à prendre en matière d'impartition de la paie dans le contexte actuel, et une mise à jour de l'étude pourrait s'ensuivre. **(Complété, avril 2013)***

- E) *Au moment du redémarrage du projet en 2011, celui-ci s'est inscrit dans la méthodologie mise en place par la Division réalisation de projets TI qui implique une reddition de comptes au comité exécutif pour les projets d'envergure, comme RH-Paie, et ce, dès qu'il passera en phase de réalisation. Le projet, en plus de rendre des comptes au comité exécutif, doit également cheminer au comité de monitoring des projets d'envergure. Il profite également d'un suivi assidu par la direction du STI selon des mécanismes de gestion de projets qui se présentent sous la forme de tableaux de bord déposés mensuellement et faisant état de l'avancement des projets. **(Échéancier prévu : échelonné sur la durée prévue du projet, soit de juillet 2013 à décembre 2016 et reddition de comptes biannuelle au comité exécutif)***

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Sous-projet « gestion du temps »

5.12



Table des matières

1. Introduction	503
2. Portée de la mission	504
3. Constatations et recommandations	505
3.1. Gouvernance du sous-projet « gestion du temps »	505
3.2. Phases de développement.....	509
3.3. Sécurité	519
3.4. Performance.....	524
3.5. Évolution de la plateforme Kronos	526
3.6. Plan de continuité.....	527

Liste des sigles

CCGPE	comité corporatif de gestion des projets d'envergure	LDAP	<i>Lightweight Directory Access Protocol</i>
CMPE	comité de monitoring des projets d'envergure	MOP	manuel d'organisation de projet
CSTI	comité sectoriel des technologies de l'information	SCHC	Service du capital humain et des communications
DRPTI	Division réalisation de projets TI	STI	Service des technologies de l'information
GT	gestion du temps		

5.12. Sous-projet « gestion du temps »

1. Introduction

La gestion du temps (GT) était déjà une préoccupation en 2000 lorsque la Ville de Montréal (la Ville) lançait un premier appel d'offres pour l'acquisition d'un système de saisie informatisée de la gestion de la présence au travail et de cueillette des données.

Par la suite, dans le cadre du programme SIMON (système intégré Montréal) adopté par le comité exécutif le 8 octobre 2003, la Ville lançait en 2004 le projet SIG RH-Paie, dont le principal objectif était de doter la Ville d'un système intégré de gestion supportant les processus afférents aux ressources humaines et à la paie en fonction des meilleures pratiques dans les grandes organisations. Parmi les processus compris dans l'envergure du projet initial SIG RH-Paie figurait le processus relatif à la GT, ci-après dénommé le « sous-projet GT ».

En juillet 2006, un moratoire est imposé au programme SIMON et les travaux relatifs au projet SIG RH-Paie sont alors interrompus. À ce stade, la Ville avait acquis le progiciel Kronos après que des analyses aient démontré que les fonctionnalités offertes par la suite Oracle ne pouvaient répondre à ses besoins relativement au processus de GT. Les travaux liés au sous-projet GT n'étaient alors amorcés que dans les arrondissements de Lachine, de LaSalle, de la station d'épuration des eaux usées et du Centre d'urgence 911.

En avril 2007, les travaux relatifs au sous-projet GT redémarrent sous la gouverne du Service des finances, qui en fait un projet distinct du programme SIMON. Le but de ce projet est alors de « *doter la Ville d'un système unique de gestion du temps qui permettra à l'ensemble des arrondissements et services municipaux de traiter localement les présences, assignations aux horaires, banques de temps et transfert de temps entre les centres de coûts afin de rassembler l'information pour le traitement de la paie tout en améliorant son processus de gestion du temps*¹ ».

Entre-temps, le sous-projet GT s'est poursuivi et, au terme de notre vérification, l'état de la situation des deux phases prévues de ce sous-projet se présentait comme l'illustre le tableau 1.

¹ Manuel d'organisation de projet, « Gestion de temps – Kronos », phase 1, 20 mai 2007.

Tableau 1 – État d'avancement du sous-projet GT

Phase	Date prévue	Date réelle
1. Déploiement pilote pour certains groupes d'employés des arrondissements de Lachine, de LaSalle, de Ville-Marie et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ainsi que de la station d'épuration des eaux usées et du Centre d'urgence 911	Février 2008	Mai 2008 ^a
2. Déploiement pour tous les groupes d'employés autres que les policiers et les pompiers ^b	Mai 2009	Décembre 2012

^a Partiellement complété et transféré à la phase 2.

^b Originellement, les policiers et les pompiers étaient inclus dans la phase 2.

Nous avons été informés, au moment où se terminaient nos travaux de vérification, que le progiciel Kronos serait déployé aux pompiers au cours du premier semestre de l'année 2013, alors que pour les policiers, la date de déploiement demeurerait indéterminée.

2. Portée de la mission

Notre mission de vérification ne portait initialement que sur les travaux relatifs au sous-projet GT. Toutefois, considérant que les fondements de ce dernier sont liés au projet SIG RH-Paie et que la reprise de celui-ci, à la suite du moratoire de juillet 2006, demeurerait à la fois incertaine et périlleuse, au moment de notre vérification, nous avons étendu la portée de notre mission à l'état de la situation actuelle de ce projet.

Étant donné que le spectre d'analyse de l'état de la situation actuelle du projet SIG RH-Paie est fort différent de celui du sous-projet GT, nous avons décidé de traiter ce volet dans un rapport de vérification distinct. Le présent rapport de vérification ne traite donc que du sous-projet GT. À cet égard, compte tenu des retards constatés quant à l'implantation du progiciel Kronos, notre vérification comportait les objectifs suivants :

- Évaluer la gouvernance actuelle du sous-projet GT quant à sa capacité à implanter un système de GT efficace;
- Faire le point sur les risques actuellement encourus quant à la continuité des opérations, au contrôle du respect des encadrements en matière de GT rémunéré et à la gestion efficiente des opérations afférentes.

Nos travaux de vérification se sont déroulés principalement entre octobre 2011 et juin 2012, et ont comporté une revue globale des aspects clés du sous-projet GT depuis son lancement en 2005. Nous avons toutefois actualisé certaines données inhérentes au degré d'avancement du sous-projet GT au 31 décembre 2012.

Soulignons que le choix du progiciel Kronos pour supporter le traitement du processus de GT a été exclu de la portée de notre vérification. En outre, nos travaux ont été orientés de manière à évaluer si les processus mis en place sont conçus de façon à assurer la conformité de la configuration du progiciel Kronos aux dispositions des conventions collectives et autres encadrements régissant les conditions de travail et non dans l'optique d'effectuer une évaluation exhaustive du degré de conformité des données ainsi configurées.

3. Constatations et recommandations

Nous tenons à préciser que, au moment de notre vérification, le Service des technologies de l'information (STI) était en voie d'implanter un nouveau cadre de gestion des projets de technologies de l'information. Ce cadre devrait, en principe, atténuer le risque de répétition des problématiques dont nous faisons état dans le présent rapport de vérification. Nous procéderons à la vérification de son application au cours de prochaines missions de vérification de projets de technologies de l'information.

3.1. Gouvernance du sous-projet « gestion du temps »

3.1.A. Contexte et constatations

Une organisation de projet comportant les ressources requises et une structure décisionnelle efficace conjuguées à une gestion rigoureuse des risques constituent des gages essentiels à la réussite d'un projet.

Structure de gestion du projet

Nous avons constaté de nombreux changements organisationnels dans la structure de gouvernance du sous-projet GT issu du projet SIG RH-Paie.

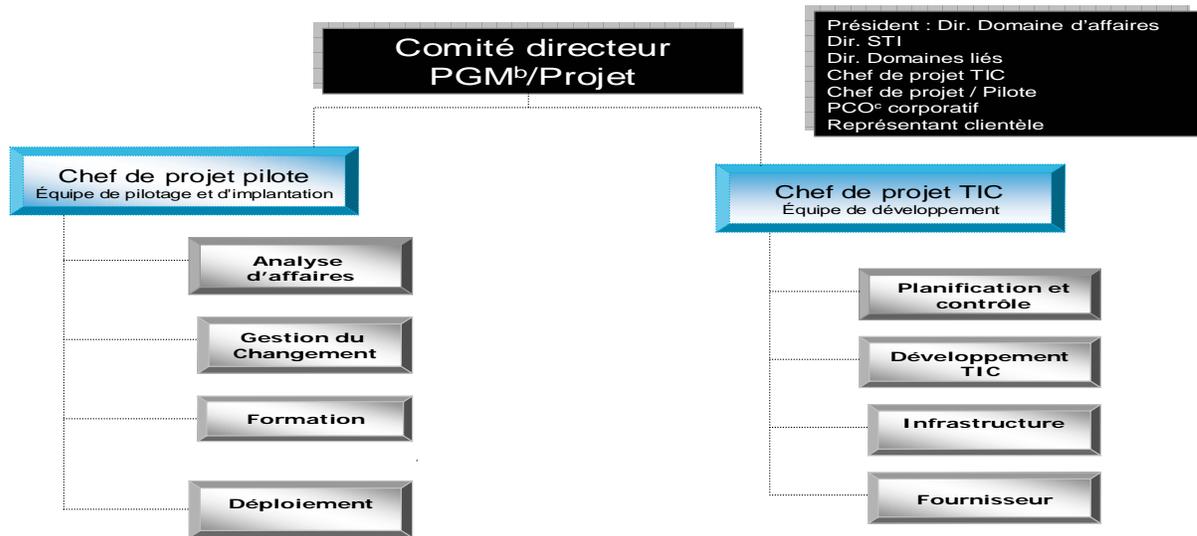
D'abord, le moratoire imposé au programme SIMON en juillet 2006 a eu des répercussions sur l'encadrement du sous-projet GT. Au moment du décret de ce moratoire, le Service du capital humain était le promoteur de ce sous-projet et agissait à titre de propriétaire du processus de GT. En avril 2007, le Service des finances a repris le sous-projet GT et en a assumé la gestion tant à titre de promoteur que de mandataire, et ce, jusqu'au mois de juin 2011. À compter de ce moment, c'est le STI qui agit à titre de mandataire du sous-projet GT pour le compte du Service des finances.

Puis, nous avons constaté que les manuels d'organisation de projet (MOP) des phases 1 et 2 prévoyaient une structure de gouvernance simplifiée par rapport à celle du projet initial SIG RH-Paie. Soulignons que cette structure ne prévoyait pas de comité de coordination, pourtant essentiel pour assurer une synergie des équipes de réalisation et ainsi favoriser un déroulement efficace du sous-projet GT. De plus, nous notons que la position hiérarchique des membres du comité directeur ne leur conférait pas l'autorité nécessaire pour intervenir et prendre les décisions qui s'imposent pour assurer la bonne marche du sous-projet GT.

Au cours de la réalisation des phases 1 et 2, s'échelonnant du mois d'avril 2007 au début de l'année 2011, la structure de gouvernance prévue a été modifiée plusieurs fois ainsi que la composition et les rôles et responsabilités du comité directeur et du comité de suivi. En outre, la fréquence des réunions tenues par ces comités s'est dégradée à un point tel qu'une seule réunion du comité directeur eu lieu au cours des années 2010 et 2011 et aucune par le comité de suivi durant cette période.

Les participants du sous-projet GT que nous avons rencontrés nous ont informés que ces lacunes au chapitre de la gouvernance ont occasionné plusieurs difficultés dans sa réalisation et que somme toute, le sous-projet GT a été laissé à la dérive au cours de cette période.

Toutefois, au cours de l'année 2011, une nouvelle structure de gouvernance est mise en place pour le sous-projet GT (voir la figure 1) et un nouveau chef de projet est nommé. Nous avons constaté par la suite une amélioration progressive de la situation.

Figure 1 – Modèle de gouvernance de projet TIC^a

- ^a Technologies de l'information et communications.
^b Modèle combiné de gestion pour le programme et le projet.
^c Contrôleur de projet (PCO pour *project control officer*).

La propriété des processus (ou des systèmes) est un principe de saine gestion universellement reconnu. En fait, le propriétaire joue un rôle prépondérant dans la gouvernance et la réalisation du projet. Il préside le comité directeur du projet et, à ce titre, il doit notamment :

- justifier le projet et rendre compte de la réalisation des bénéfices escomptés;
- autoriser l'implantation de la solution et la mise en œuvre des changements organisationnels;
- s'assurer que la planification du projet s'intègre aux activités courantes de son domaine d'affaires.

La propriété du processus de GT n'a pas été formellement précisée pendant la réalisation du sous-projet GT. Plusieurs arguments militent en faveur du Service du capital humain et des communications (SCHC) comme propriétaire de ce sous-processus. En effet, le SCHC négocie, énonce et encadre les règles relatives à la GT. D'ailleurs, le SCHC agissait comme tel au cours de la période précédant la reprise du sous-projet GT par le Service des finances en avril 2007.

Toutefois, le sous-projet GT est sous la gouverne du Service des finances depuis son redémarrage en avril 2007. En outre, le progiciel Kronos qui supporte le processus de GT contient les paramètres inhérents aux conditions de travail et ceux-ci constituent l'intrant principal au processus de production de la paie. Par conséquent, le processus de GT

s'apparente à un processus de nature financière et sa propriété peut, certes, être revendiquée par le Service des finances.

En définitive, il importe que le propriétaire du processus de GT soit formellement désigné afin de clarifier les rôles et responsabilités ainsi que l'imputabilité en découlant. Au terme des validations du présent rapport de vérification avec les unités d'affaires concernées, le Service des finances a été reconnu comme propriétaire du processus de GT.

Gestion des risques et reddition de comptes

Bien que les MOP des phases 1 et 2 font état de certains risques technologiques et organisationnels, ceux-ci n'ont pas fait l'objet de mesures concrètes de mitigation et n'ont pas été actualisés, ni intégrés à une structure formelle de suivi et de reddition de comptes au cours de la réalisation du projet. D'ailleurs, les risques mentionnés dans le MOP de la phase 1 sont identiques à ceux indiqués dans le MOP de la phase 2.

Cet état de fait, conjugué aux déficiences évoquées précédemment au chapitre de la gouvernance, a certes contribué au dérapage survenu dans l'échéancier de réalisation du sous-projet GT et aux difficultés de l'équipe de projet à résoudre certains enjeux. Entre autres, l'omission de prendre en compte, dès le départ, les impacts de l'intégration des systèmes de paie des arrondissements issus d'ex-villes de banlieue à celui de la Ville, de même que les caractéristiques propres de leurs régimes de retraite respectifs, est éloquent à cet égard.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, et au mandataire du sous-projet « gestion du temps », en l'occurrence le Service des technologies de l'information, de préciser leurs responsabilités respectives en matière de gestion des risques et de reddition de comptes, d'intégrer dans un tableau de bord unique les risques actuels du sous-projet, d'en faire un suivi systématique et d'en rendre compte au comité directeur ainsi qu'au comité sectoriel des technologies de l'information.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DES FINANCES

À l'heure actuelle, un tableau de bord mensuel est transmis au comité sectoriel des technologies de l'information (CSTI), ainsi qu'un tableau de suivi des projets d'envergure au comité corporatif de gestion des projets d'envergure (CCGPE) et au

comité de monitoring des projets d'envergure (CMPE) par la Division réalisation de projets TI (DRPTI) du STI. Le tableau de bord comprend les risques actualisés du projet.

Le tableau de bord est transmis au chef du pilotage du Service des finances pour approbation avant son envoi au CSTI.

Un suivi systématique des risques est en place afin de trouver les mesures de mitigation appropriées pour y répondre. Celles-ci sont indiquées dans le tableau de bord mensuel. **(Complété, avril 2013)**

SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

À l'heure actuelle, un tableau de bord mensuel est systématiquement transmis au CSTI, ainsi qu'un tableau de suivi des projets d'envergure au CCGPE et au CMPE par la DRPTI du STI. Le tableau de bord comprend les risques actualisés du projet.

Le tableau de bord est systématiquement transmis au chef du pilotage du Service des finances pour approbation avant son envoi au CSTI.

Un suivi systématique des risques est en place afin de trouver les mesures de mitigation appropriées pour y répondre. Celles-ci sont indiquées dans le tableau de bord mensuel. **(Complété, avril 2013)**

3.2. Phases de développement

3.2.1. Stratégie d'implantation

3.2.1.A. Contexte et constatations

La stratégie d'implantation du sous-projet GT a été établie sur la base d'un calendrier d'implantation progressif. Le projet a été initialement scindé en deux phases.

La phase 1 prévoyait entre autres :

- la révision de l'architecture;
- la migration (puisque la Ville utilisait déjà Kronos) de la solution, pour la catégorie « cols bleus » uniquement, pour les arrondissements de Ville-Marie et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve;
- la révision de l'analyse du remplacement de « GesHor » (système de gestion des horaires actuellement en application pour la station d'épuration des eaux usées) par Kronos;
- la révision de l'analyse du remplacement de la fonction de saisie du temps alors fait dans Athéna par Kronos;

- l'implantation de Kronos, pour la catégorie « cols bleus » uniquement, dans les arrondissements de LaSalle et de Lachine;
- l'implantation de Kronos, pour la catégorie « cols blancs permanents » uniquement du Centre d'urgence 911 et de la station d'épuration des eaux usées;
- la formation, le déploiement, le support et l'acceptation des livrables pour chacun des arrondissements et des unités dans lesquels Kronos aura été implanté.

La phase 1, qui s'étalait d'avril 2007 à février 2008, devait servir à l'évaluation du coût total de l'implantation du progiciel Kronos pour l'ensemble de la Ville ainsi que de preuve de concept et de leçons apprises pour la réalisation de la deuxième phase. La phase 2 devait, quant à elle, permettre de compléter tous les livrables et l'implantation pour l'ensemble des employés de la Ville, à l'exception des pompiers et des policiers, et s'échelonner de janvier 2008 à janvier 2009.

Le post mortem de la phase 1 met en lumière plusieurs problèmes majeurs survenus dans la réalisation et l'implantation des composantes du progiciel Kronos. En effet, les documents à l'appui de ce post mortem révèlent que les livrables ont été partiellement complétés, que les échéanciers n'ont pas toujours été respectés, que l'évaluation du coût total du projet n'a pas été réalisée et que plusieurs activités de programmation prévues ont été reportées à la phase 2. En outre, les commentaires du post mortem font état de plusieurs déficiences, par exemple l'instabilité du système, des modifications ajoutées à la dernière minute et la saisie en double de certaines informations, ayant augmenté considérablement la charge de travail et occasionnant par conséquent des retards sur les échéanciers.

Par ailleurs, le choix de la stratégie de déploiement de convertir, dans la phase 1 du sous-projet GT, seulement une partie des utilisateurs, et ce, au sein d'une même entité, a accentué le degré des difficultés rencontrées. Entre autres, les efforts de formation et de support qui devaient être fournis étaient importants et pratiquement comparables à une conversion complète. De plus, le maintien des anciens systèmes de GT pour une partie des employés a alourdi le travail.

Cette situation est surtout attribuable, à notre avis, aux carences susmentionnées dans les mécanismes de gouvernance, notamment ceux concernant le leadership du projet et la gestion des risques, qui ont fait en sorte que les imprévus n'ont pu être adéquatement gérés. Soulignons toutefois que les mesures de redressement apportées à compter de 2011 ont permis de redresser la situation et que le processus d'implantation était bien rodé au terme de nos travaux de vérification.

3.2.2. Analyses préliminaires et fonctionnelles

3.2.2.A. Contexte et constatations

L'analyse préliminaire devrait permettre de déterminer les processus et les informations qui présentent des écarts avec les fonctionnalités standards du progiciel. Un comité décisionnel devrait ensuite déterminer les changements administratifs et opérationnels requis aux processus pour se conformer aux fonctionnalités de base du progiciel et, le cas échéant, indiquer les modifications obligatoires à la configuration du progiciel.

Or, si ce n'est d'une évaluation sommaire de haut niveau, nous n'avons pas retracé d'analyse d'écarts entre les processus de GT qui étaient en place et les fonctionnalités standards du progiciel Kronos pour le sous-projet GT. Une telle analyse est particulièrement importante lorsque les projets sont complexes, qu'ils engagent l'ensemble de l'organisation, qu'ils sont réalisés dans une situation organisationnelle décentralisée et qu'ils impliquent une multitude de liens et de dépendances.

Par ailleurs, le processus de GT est, à la base, un traitement très simple qui consiste à enregistrer le temps d'un individu, à le faire approuver par son gestionnaire et à transmettre cette information pour le calcul de la paie. La documentation présente les sous-processus d'enregistrement du temps et de gestion des horaires comme des traitements répétitifs nécessaires au traitement de la paie, mais qui ajoutent une faible valeur pour la gestion de l'organisation. Par conséquent, plusieurs unités administratives doivent utiliser des progiciels complémentaires pour satisfaire à leurs besoins, notamment en matière d'information de gestion. Ces progiciels complémentaires nécessitaient soit une interface avec les systèmes de GT qui étaient alors en place, soit une autre saisie des informations dans des systèmes parallèles et complémentaires.

Le progiciel Kronos a été acquis en prévision de combler en partie ou totalement ces besoins. Cependant, aucune analyse ou évaluation ne confirmait la possibilité d'atteindre cet objectif. Au moment de notre vérification, le statut concernant l'utilisation ou non d'un des modules du progiciel Kronos pour combler ces besoins était toujours en évaluation.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, de dresser la liste des écarts entre les objectifs initiaux du projet, les fonctionnalités actuellement retenues, celles à l'étude et celles abandonnées, en tenant compte des impacts de ces choix, et d'en faire rapport au comité sectoriel des technologies de l'information afin que ce dernier statue sur la décision à prendre dans les circonstances.

Réponse de l'unité d'affaires :

La liste des écarts est complétée et comprend les items suivants :

- *Liste des volets paramétrés dans Kronos et des écarts par rapport aux demandes des unités d'affaires;*
- *Personnalisation dans Kronos :*
 - *Personnalisation,*
 - *Ce qui a été fait pour nous arrimer avec la paie,*
 - *Ce qui est configuré à la sortie de l'interface,*
 - *Codes de contexte pour l'interface des employés à traitement,*
 - *Codes de contexte pour l'interface des employés à gages;*
- *Liste des améliorations en attente. (Complété, mars 2013)*

3.2.3. Acquisition des licences

3.2.3.A. Contexte et constatations

Selon le groupe d'étude international « Aberdeen Group », la dépense relative à l'achat des licences représente entre 10 % et 30 % du coût d'un projet. Cette dépense est, selon ce groupe, la deuxième en importance après les coûts de main-d'œuvre pour la réalisation des projets informatiques. De plus, toujours selon ce groupe, le détenteur des licences doit assumer une dépense récurrente annuellement qui peut représenter entre 10 % et 25 % du coût des licences pour l'entretien et le support du produit.

Le tableau suivant résume en nombre l'achat des licences par rapport à leur utilisation dans le cadre du projet SIG RH-Paie et du sous-projet GT.

Tableau 2 – Achat et utilisation des licences

Année	Oracle RH-Paie		Kronos	
	2008	2012	2008	2012
N ^{bre} de licences acquises	254 500	280 500	177 500	179 170
N ^{bre} de licences utilisées	110 100	150 500	0	89 376
Ratio (utilisées/acquises)	43,3 %	53,7 %	0,0 %	49,9 %

La majorité des licences ont été acquises en 2003 pour la suite Oracle RH-Paie et en 2004 pour les modules de Kronos du sous-projet GT. Une étude du STI sur les impacts du moratoire de juillet 2006 évalue que le coût annuel récurrent des frais liés au support de ces licences se chiffre à environ 2 M\$.

L'échéancier initial de réalisation du projet SIG RH-Paie prévoyait que tous les processus devaient être complétés au 31 mai 2007. Dans l'état actuel de la situation du projet, il est difficile d'évaluer le nombre de licences qui seront finalement utilisées, surtout si certains modules sont abandonnés ou remplacés par de nouvelles versions. La décision d'acheter une quantité aussi importante de licences dès le début du projet a eu un impact financier important sur son coût. À notre avis, pareille décision doit être remise en cause pour les projets à venir.

3.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information, en concertation avec la Direction de l'approvisionnement, de considérer la pertinence d'une stratégie d'acquisition progressive en fonction de l'évolution des besoins pour ses appels d'offres au moment de l'acquisition de licences de progiciels, de manière à optimiser les coûts d'acquisition et de maintenance.

Réponse de l'unité d'affaires :

Plusieurs actions seront réalisées :

- *Intégration de cette recommandation au processus du cadre de gestion de projet, encadré par la Section soutien aux projets au sein du STI, afin qu'il s'assure qu'elle est considérée dans les phases 2, 3 et 4 d'un projet;*
- *Envoi d'une note par le chef de la DRPTI au directeur de l'Approvisionnement afin de lui demander d'évaluer, dans tous les projets nécessitant l'acquisition d'une solution progicielle commerciale ou des logiciels commerciaux, la pertinence d'une stratégie d'acquisition progressive pour tout appel d'offres;*
- *Envoi d'une note par le chef de la DRPTI à tous les chefs de section de la DRPTI pour leur demander d'évaluer, dans tous les projets, la pertinence d'une stratégie d'acquisition progressive pour tout appel d'offres;*

- *Envoi par le directeur du STI d'une note similaire à l'ensemble de son comité de gestion et au CSTI. (Complété, avril 2013)*

3.2.4. Paramétrage et conversion des données

3.2.4.A. Contexte et constatations

Le paramétrage et la configuration des processus de GT du progiciel Kronos devaient être effectués en fonction des conventions collectives et des contrats de travail en vigueur. Nous avons d'ailleurs retracé, dans la documentation relative au sous-projet, les analyses concernant la détermination des besoins d'affaires qui décrivent en détail les conditions et le traitement requis du temps en fonction des clauses des conventions, des lettres d'entente et d'autres documents officiels.

L'encadrement pour la GT est un processus sous la responsabilité du SCHC, qui délègue à chaque service ou arrondissement sa gestion et son application au quotidien. Le comité exécutif a aussi autorisé la décentralisation dans les arrondissements de certaines responsabilités touchant la gestion des ressources humaines (séance du comité exécutif du 26 janvier 2005, décision CE 05-0122). Cette décentralisation a augmenté les risques que le traitement des activités liées à la GT ne soit pas appliqué uniformément. D'ailleurs, selon l'information obtenue, l'interprétation et l'application des conditions pour la GT sont parfois différentes d'une unité administrative à l'autre.

Nous avons constaté que plusieurs ententes « locales » ont été autorisées, de façon générale, par le niveau hiérarchique directeur des unités administratives concernées et que des conditions particulières pour la GT et les horaires ont été ainsi paramétrées. Toutefois, nous n'avons pu évaluer, au prix d'un effort raisonnable, si ces conditions particulières et ces horaires étaient conformes aux dispositions des conventions collectives et aux autres encadrements étant donné l'absence d'une liste exhaustive à cet égard.

Outre le fait que ces ententes « locales » ont alourdi le travail de programmation et d'essai nécessaire à la configuration du progiciel Kronos, nous avons constaté que les conditions de celles-ci ont été paramétrées sans nécessairement avoir été préalablement validées auprès du SCHC. Par conséquent, il subsiste un risque, à notre avis, que les conditions de travail paramétrées dans le progiciel Kronos ne soient pas conformes aux conventions collectives et aux encadrements connexes.

3.2.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service du capital humain et des communications de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les conventions collectives et les lettres d'entente ont bien été interprétées et intégrées au progiciel Kronos.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SCHC, en collaboration avec le Service des finances, met présentement sur pied le projet RH-paie. Les équipes planifient actuellement le travail et font le recensement des règles des conventions collectives, des lettres d'entente et des pratiques en cours relativement à la rémunération des employés, et ce, afin de bien déterminer les coûts du projet.

*À la suite de cette phase, soit à l'automne 2013, le projet sera rendu à l'étape de réalisation et le SCHC profitera alors de l'occasion pour s'assurer que les lettres d'entente, les conventions collectives et les pratiques en vigueur sont toujours adéquates et interprétées conformément à celles-ci. Avant de procéder à la programmation, tout sera ainsi revu. (**Échéancier prévu : décembre 2014**)*

3.2.5. Gestion des demandes de changement

3.2.5.A. Contexte et constatations

L'organisation doit mettre en place un processus par lequel les demandes de changement sont captées, documentées, évaluées, autorisées et traitées en fonction des objectifs des projets. Le statut de chaque demande de changement doit pouvoir être repérable à chacune des étapes du processus de traitement.

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de processus formel pour gérer les demandes de changement. Dans les faits, chaque groupe (fonctionnel et informatique) utilise des façons de faire qui lui sont propres. L'absence d'un tel processus amène un traitement désordonné des demandes de changement, qui se traduit inévitablement par une augmentation de la charge de travail des équipes de réalisation et du risque que des changements non requis, non prioritaires ou non conformes soient réalisés, ou encore que des changements ne soient pas traités.

D'ailleurs, nous avons constaté que quelques changements moins prioritaires, dont certaines personnalisations, ont été réalisés. De plus, certains changements n'étaient pas bien documentés et ne comportaient pas de trace d'approbation aux différentes étapes du cycle de traitement, et les utilisateurs ne semblaient pas toujours informés des modifications apportées au moment des mises en production. En outre, il n'y avait pas de

registre global répertoriant les demandes de changement avec leur statut respectif, afin d'assurer un suivi rigoureux des interventions.

Soulignons toutefois que, au moment de notre vérification, le STI était sur le point d'implanter un encadrement relatif aux demandes de changement sur la base de la méthodologie Macroscopie.

3.2.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin d'implanter dans les meilleurs délais un processus qui permette d'assurer un traitement rigoureux des demandes de changement.

Réponse de l'unité d'affaires :

Un registre des demandes de changement a été monté par l'équipe de projet en 2012. Toute demande de changement reçue par courriel, qui comprend le formulaire de demande de changement rempli et qui a été approuvée par l'équipe fonctionnelle, est systématiquement inscrite au registre.

Si une demande ne comprend pas ces trois critères, elle est retournée à l'expéditeur en lui demandant de remplir les trois critères cités précédemment.

Ce registre est systématiquement présenté mensuellement au comité de coordination du projet, composé notamment du chef du pilotage, de la chef de division de la Paie institutionnelle et de membres de l'équipe fonctionnelle du Service des finances.

Ces derniers doivent approuver le registre des demandes de changement et la priorisation qui en est faite. Un suivi des livrables est aussi effectué de cette façon.

*Depuis janvier 2013, un représentant de l'équipe d'exploitation assiste aux rencontres du comité de coordination afin que le suivi continue une fois que l'application Kronos aura été transférée à l'équipe d'exploitation. **(Complété, avril 2013)***

3.2.5.C. Recommandation

Nous recommandons au mandataire du sous-projet « gestion du temps », soit le Service des technologies de l'information, de dresser un registre global répertoriant les demandes de changement, de s'assurer que toutes les autorisations requises ont été obtenues et de revoir la priorité des changements en cours.

Réponse de l'unité d'affaires :

Étant donné la fin prochaine du projet, le registre comprend la liste des demandes de changement qui ont été priorisées par les représentants du Service des finances (selon l'évaluation qu'ils ont eux-mêmes déterminée sur le formulaire). Le comité de coordination permet ainsi aux représentants du Service des finances de prioriser de nouveau les demandes de changement si cela s'avère nécessaire. (Complété, avril 2013)

3.2.6. Tests**3.2.6.A. Contexte et constatations**

La réalisation des « tests fonctionnels » doit être effectuée dans un environnement structuré et selon une stratégie précise par les utilisateurs experts. Les traitements doivent avoir été déterminés pour chaque fonction afin de délimiter l'étendue de chaque test sous forme de plan et de script². Le personnel informatique doit assurer le support et l'encadrement aux ressources fonctionnelles afin de garantir l'efficacité et la qualité des tests. Finalement, ce sont les utilisateurs experts de l'équipe fonctionnelle qui peuvent évaluer les résultats attendus et autoriser les mises en production.

Nous avons constaté l'absence d'une stratégie globale entourant la nature, la portée et le nombre de tests à réaliser. En outre, bien que le nombre de demandes de changement, d'anomalies ou d'autres modifications était très élevé, nous n'avons pas eu accès à une liste exhaustive de celles-ci en raison de l'inexistence d'un registre centralisé les répertoriant. Selon les informations obtenues, nous avons constaté que certaines mises en production n'ont pas toujours été effectuées selon les meilleures pratiques. Par exemple, la migration des composantes du progiciel Kronos au moment du changement de version (5.1) illustre des lacunes dans le processus de réalisation des tests. En effet, cette mise en production n'est pas passée par l'étape de validation des tests fonctionnels, laquelle permet de s'assurer, dans ce cas-ci, que le changement de version n'a pas modifié les traitements. La mise en production de cette version a engendré un mauvais traitement du calcul des banques en date du 1^{er} mai 2011 et a finalement nécessité des corrections manuelles très importantes.

Notre examen des tests réalisés pour quelques demandes de changement, par l'équipe fonctionnelle, a confirmé que les validations sont appropriées malgré le fait que la stratégie et les scripts ne sont pas toujours bien documentés. Cependant, soulignons qu'il n'y avait

² Un script de test est une procédure détaillée qui teste entièrement une fonctionnalité ou un aspect d'une fonctionnalité. Le plan de test décrit ce qu'il faut tester, tandis qu'un script de test décrit *comment* réaliser un test particulier.

pas toujours de trace des autorisations pour la mise en production et le suivi de certains changements. Soulignons qu'une personne indépendante du développement doit réaliser les transferts des composantes en production, mais que le responsable de l'équipe fonctionnelle est garant des résultats finaux et doit approuver toutes les mises en production.

Nous tenons également à souligner que plusieurs changements informatiques importants ont été réalisés après l'implantation du progiciel Kronos. Ces changements ont modifié le traitement et le fonctionnement de la GT. Dans le cadre d'un projet informatique majeur, les meilleures pratiques recommandent que le développement complet de chaque composante soit le plus près possible de sa version définitive avant sa mise en production, l'objectif étant de limiter les changements dans l'environnement de production puisque cette pratique augmente considérablement les risques.

3.2.6.B. Recommandation

Nous recommandons au mandataire du sous-projet « gestion du temps », soit le Service des technologies de l'information, de prendre les mesures nécessaires afin :

- **d'élaborer une stratégie globale pour la réalisation des tests dans le cadre de la réalisation des phases subséquentes du sous-projet « gestion du temps »;**
- **de s'assurer que les outils de gestion de tests sont appliqués (gabarit pour les scripts de test et autres).**

Réponse de l'unité d'affaires :

Une stratégie globale sera élaborée pour la réalisation des tests, incluant un mode de suivi.

La stratégie sera communiquée aux principaux intervenants. (Échéancier prévu : mai 2013)

La mise en place de la stratégie sera en vigueur au moment du transfert à l'équipe d'exploitation, incluant le mode de suivi. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.3. Sécurité

3.3.1. Gestion des environnements

3.3.1.A. Contexte et constatations

L'architecture des environnements informatiques doit garantir une séparation des fonctions et des tâches afin d'assurer l'intégrité et l'exactitude des données pour chacun des environnements. Les meilleures pratiques de gestion concernant la gestion des environnements informatiques suggèrent la création de différents environnements pour des objectifs spécifiques.

Le STI a mis en place, pour le sous-projet GT, une architecture des environnements qui correspond aux normes généralement reconnues et qui répond au besoin de séparation des fonctions. Ces environnements doivent être accessibles à certains groupes selon les rôles et les responsabilités de chacun, et le transfert des composantes informatiques doit être contrôlé afin d'assurer l'exactitude et l'intégrité de l'information. Toutefois, dans les faits, nous avons constaté que les transferts entre les environnements étaient généralement réalisés par le personnel du développement avec un plein pouvoir sur les composantes, dont celles de l'environnement de production, sans qu'il y ait de contrôle sur les accès, ni de suivi ou de trace des interventions réalisées.

Par ailleurs, les composantes informatiques doivent être développées, modifiées et testées dans l'environnement de développement. Elles doivent ensuite être transférées dans l'environnement des tests d'acceptation selon l'avancement du projet. Après l'approbation des tests d'acceptation, le transfert s'effectue dans l'environnement de préproduction pour les tests de conformité et, finalement, après validation et approbation par les utilisateurs experts, le tout doit être transféré dans l'environnement de production.

À cet égard, nous avons constaté certaines lacunes quant à la gestion de ces environnements et des transferts. Le transfert des composantes informatiques est réalisé de l'environnement des tests fonctionnels à l'environnement de production sans passer systématiquement par l'environnement de préproduction et sans aucune validation par les utilisateurs experts. Même si le STI valide maintenant plusieurs de ces composantes dans l'environnement de préproduction, la responsabilité de vérifier les changements et d'autoriser les transferts, particulièrement dans l'environnement de production, incombe aux utilisateurs experts.

Nous avons aussi constaté que l'équipe fonctionnelle doit ressaisir dans l'environnement de production les paramètres spécifiques tels que les horaires, puisque ces paramètres ne sont pas transférés dans l'environnement de production. Cette pratique n'est pas souhaitable, car, en plus d'exiger une double saisie des paramètres, ces derniers sont enregistrés et testés dans l'environnement de développement, augmentant ainsi le risque d'erreur. Cette tâche devrait être automatisée en ayant recours à des outils tels que *Workforce Record Manager*.

Par ailleurs, le progiciel Kronos fonctionne dans un environnement utilisant le système d'exploitation de *Windows Server*. Les documents produits par l'équipe de projet concernant l'architecture, et le guide d'installation de Kronos dans ces environnements (p. ex. développement, production) sont bien documentés.

La sécurité pour cet environnement est gérée, selon les pratiques du STI, à partir de politiques et de stratégies de groupe³ dans l'environnement du service d'annuaire informatique de la Ville. Nous avons constaté que la majorité des contrôles étaient présents et que les processus étaient généralement documentés. Toutefois, aucune stratégie d'audit n'était présente pour ces environnements, notamment pour l'environnement de production. Or, une telle stratégie permettrait d'avoir une trace des interventions à risque pouvant être effectuées sur les données ou les informations afférentes à la GT.

3.3.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin de :

- **contrôler le transfert des composantes informatiques entre les environnements;**
- **mettre en place des outils qui garantissent l'intégrité des données au cours du transfert des composantes informatiques entre les environnements.**

Réponse de l'unité d'affaires :

À l'heure actuelle, le risque est géré par une procédure à l'interne de l'équipe de projet. Ainsi, la personne (conseiller) qui fait les mises en production n'est pas celle qui a développé les composantes informatiques, qui est un programmeur analyste. Un document de migration est systématiquement élaboré, suivi et gardé en archives.

*Connaissant la problématique, nous avons fait créer et mettre en place un nouvel environnement d'acceptation. **(Complété, avril 2013)***

³ Les « stratégies de groupe » (ou GPO [Group Policy Object]) sont des fonctions de gestion centralisée de la famille *Microsoft Windows*. Elles permettent la gestion des ordinateurs et des utilisateurs dans un environnement *Active Directory*.

Nous sommes en train de mettre en place une procédure afin que tout développement ou paramétrage soit suivi systématiquement par un passage obligé par un environnement d'acceptation.

Pour cela, il faudra réintégrer la procédure d'acceptation qui a lieu dans l'environnement de l'équipe fonctionnelle vers le nouvel environnement. De cette manière, l'acceptation sera une activité détachée de tout développement.

*Nous élaborons aussi actuellement une procédure afin de mettre en place Workforce Record Manager, qui sera utilisé pour les mises en production au moment du passage du projet à l'équipe d'exploitation. (**Échéancier prévu : juin 2013**)*

3.3.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, en concertation avec le Service des technologies de l'information, dans le cadre du sous-projet « gestion du temps », de déterminer les risques potentiels afin de concevoir et d'implanter une stratégie d'audit en conséquence.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Déterminer les risques potentiels et implanter une stratégie d'audit. (**Échéancier prévu : décembre 2013**)*

3.3.2. Gestion des accès

3.3.2.A. Contexte et constatations

La sécurité relative à l'accès du progiciel Kronos peut être configurée selon deux grandes stratégies. La première implique l'utilisation des paramètres de gestion et de contrôle d'accès du progiciel Kronos, ce qui correspond à une sécurité de type « propriétaire ». Le progiciel Kronos a été implanté avec une structure de sécurité de type propriétaire et donc assujettie à la configuration du progiciel. La deuxième stratégie permet le contrôle à partir de l'utilisation d'une passerelle avec le protocole LDAP⁴ qui est déjà utilisé par la Ville. Cette stratégie a plusieurs avantages, dont le principal est la consolidation de l'information sur les utilisateurs dans un seul registre pour plusieurs systèmes. Toutefois, elle requiert que toutes les ressources soient bien recensées dans l'annuaire. Au cours de notre vérification, le responsable de cette activité testait l'approche LDAP pour un groupe cible afin d'évaluer la possibilité d'implanter cette stratégie pour l'ensemble des utilisateurs.

⁴ *Lightweight Directory Access Protocol.* À l'origine, le LDAP est un protocole permettant l'interrogation et la modification des services d'annuaire.

Toutefois, aucune orientation ou directive ne prévoyait l'implantation de cette stratégie pour le progiciel Kronos.

La sécurité applicative du progiciel Kronos a été conçue par l'équipe fonctionnelle du sous-projet GT en adaptant les rôles et responsabilités de base du système par rapport au contexte de la Ville afin de définir des profils d'accès. La documentation sur la gestion du sous-projet GT prévoyait la possibilité d'attribuer jusqu'à 28 profils d'accès différents aux utilisateurs, mais l'équipe fonctionnelle a réduit ce nombre à 19 profils utilisés dont certains sont spécifiques et temporaires à l'implantation du progiciel Kronos.

Nous avons constaté qu'un suivi régulier est effectué par l'équipe fonctionnelle sur les profils les plus critiques. Toutefois, nous avons relevé certaines situations qui ne correspondent pas aux meilleures pratiques.

En effet, les meilleures pratiques recommandent que les codes et les profils avec un privilège très élevé donnant accès aux informations dans l'environnement de production soient limités à un nombre restreint d'utilisateurs, que les interventions avec ces codes soient enregistrées dans un fichier non accessible et que le personnel utilise ces privilèges seulement au besoin, afin d'assurer l'intégrité, la sécurité et l'exactitude des informations. Le profil d'accès « SuperAccess » qui a été configuré sur le progiciel Kronos autorise toutes les actions sur l'ensemble des informations de la présence au travail, sans restriction. Comme les autres codes d'utilisateur, les actions laissent une trace, mais celle-ci peut aussi être modifiée ou détruite. Nous avons constaté que ce profil a été attribué à sept utilisateurs : quatre faisant partie du personnel informatique et trois de l'équipe fonctionnelle. Le nombre d'utilisateurs ayant un profil d'accès avec privilège nous apparaît élevé dans le cadre de ce projet. De plus, les interventions avec ce profil d'accès ne sont pas documentées et ne laissent pas toujours de trace, ce qui rend difficile l'évaluation de la pertinence de son emploi.

L'approche de type propriétaire entraîne des répercussions sur la gestion de la sécurité. Avec cette approche, un utilisateur peut posséder plusieurs codes d'utilisateur avec des droits d'accès (profils) différents, puisque la gestion et la nomenclature des codes sont contrôlées manuellement, sans validation directe avec l'environnement de la Ville. Les responsables de l'activité de gestion de la sécurité pour le projet Kronos ont standardisé le format des codes d'utilisateur en s'alignant sur la nomenclature du code d'utilisateur normalisé de la Ville. Cependant, quatre membres de l'équipe de réalisation du STI ont aussi un autre code d'utilisateur sous un nom générique d'« administrateur » avec un profil « SuperAccess », ce qui ne correspond pas aux meilleures pratiques qui proscrivent l'utilisation de codes génériques.

3.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, en concertation avec le Service des technologies de l'information, dans le cadre du sous-projet « gestion du temps » et au terme du déploiement complet (postimplantation), de :

- revoir et de justifier l'attribution du profil « SuperAccess » pour certains utilisateurs en considérant les contrôles disponibles;
- valider les profils existants et de désactiver ou de détruire tous les profils d'accès qui ne sont ni utilisés, ni nécessaires;
- préparer un plan d'action et un échéancier de réalisation concernant l'utilisation du répertoire *Lightweight Directory Access Protocol* afin de contrôler l'accès au progiciel Kronos.

Réponse de l'unité d'affaires :

La revue des accès et des profils de sécurité est en cours, ainsi que l'attribution du profil « SuperAccess ». Le contrôle et le suivi des profils de sécurité ainsi que des accès pour Kronos seront effectués selon les recommandations du rapport du Bureau du vérificateur général sur la protection des renseignements personnels. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.3.3. Livrables de certification

3.3.3.A. Contexte et constatations

En vertu des encadrements en vigueur à la Ville en matière de sécurité, un progiciel supportant un processus d'affaires tel que la GT doit faire l'objet d'une certification indépendante par la Section sécurité de l'information et meilleures pratiques du STI.

Au moment de notre vérification, nous avons constaté que les livrables de certification inhérents à la sécurité du progiciel Kronos n'avaient pas été obtenus pour la version qui était en production. Bien que de tels livrables aient été réalisés en 2008, il faut comprendre que le déploiement du progiciel Kronos a considérablement été élargi depuis ce temps et que plusieurs changements ont été apportés au progiciel. Dans les circonstances, et considérant la nature même du progiciel Kronos, il est impératif, à notre avis, que les livrables de certification de la sécurité soient mis à jour. Soulignons à cet égard l'importance de prévoir une protection en fiducie de la propriété du progiciel qui n'avait pas été couverte initialement.

Rappelons que, en vertu des encadrements, le chef de projet doit contrôler le dépôt de tous les livrables et s'assurer que la certification de la sécurité pour tous les nouveaux progiciels installés dans les environnements de la Ville a été déposée.

3.3.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, de prendre les mesures nécessaires afin d'obtenir les livrables requis pour la certification de la sécurité du progiciel Kronos.

Réponse de l'unité d'affaires :

La certification est en cours. Le rapport est produit et est en phase d'acceptation par le Service des finances. (Complété, avril 2013)

3.4. Performance

3.4.A. Contexte et constatations

Le progiciel Kronos a connu des problèmes majeurs de performance pendant la phase 2 à la suite de son implantation dans les arrondissements et les services centraux. La version 5.1 du progiciel a été implantée par le STI, mais ses performances ont remis en cause son déploiement. Pour déterminer les origines du problème et trouver des solutions, la Ville a demandé la participation d'un spécialiste de Kronos pour réaliser une étude technique intitulée « *Workforce Central Data Analysis & Empirical Sizing* ».

L'analyse des données réalisée dans l'étude n'a pas permis de détecter un problème précis, mais suggérait plusieurs améliorations. Finalement, et selon le STI, la migration de la version 5.1 de Kronos vers la version 6.1 ainsi que l'augmentation de la capacité de traitement des serveurs ont réglé le problème de performance du système. Nous avons aussi constaté que certaines améliorations ont été apportées, entre autres, pour le *load balancing* et le traitement des requêtes *hyperfind*.

Cependant, plusieurs utilisateurs consultés nous ont mentionné qu'ils constatent encore des ralentissements et des problèmes de performance concernant le progiciel Kronos, notamment pendant les périodes de fermeture de la paie. Puisque aucune nouvelle information sur la performance n'était disponible, nous avons validé avec l'équipe de projet, qui surveille les performances de la base de données et des serveurs Web, si des problèmes avaient été constatés. Selon leurs évaluations, le progiciel Kronos ne pose pas de problème de performance, malgré la perception des utilisateurs. Toutefois, ces

évaluations ne reposent que sur le niveau de sollicitation de la base de données, alors que d'autres facteurs peuvent être à l'origine de cette problématique de performance.

Considérant l'augmentation importante du nombre d'utilisateurs qui seront intégrés au progiciel, l'utilisation de plus en plus répandue de la fonction *hyperfind* et les commentaires des utilisateurs interrogés, il serait pertinent d'analyser et de suivre la performance du système au moyen d'autres métriques. Rappelons que l'étude soulevait, entre autres, des problèmes potentiels concernant l'utilisation de la fonction *hyperfind*. Cette fonction permet une interrogation très large sur l'ensemble de la base de données et opère selon le principe d'une extraction basée sur une « vue⁵ » qui ramène en mémoire plusieurs structures d'information. Chaque requête *hyperfind* peut ramener des données provenant de plusieurs tables de la base de données afin de fournir l'information nécessaire pour répondre à la demande. Le traitement pourrait être ralenti si beaucoup d'utilisateurs utilisaient cette fonction de façon simultanée.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, en concertation avec le Service des technologies de l'information, dans le cadre du sous-projet « gestion du temps » :

- **de déterminer les normes et les standards qui seraient acceptables relativement au temps de réponse dans différentes situations d'utilisation du progiciel Kronos;**
- **de mettre en place un suivi des indicateurs de la performance pour chacune des composantes du progiciel Kronos;**
- **d'évaluer les besoins d'encadrer les requêtes *hyperfind* afin de réduire la pression sur la performance du progiciel Kronos;**
- **d'évaluer la possibilité de créer un entrepôt de données concernant l'information sur la gestion du temps et des ressources humaines afin d'alléger la charge du système au moment des interrogations.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Actions à entreprendre :

- *Déterminer les normes et les standards;*
- *Mettre en place un suivi des indicateurs;*
- *Encadrer les requêtes hyperfind afin d'en augmenter l'efficacité et l'efficience;*
- *Évaluer la possibilité de créer un entrepôt de données pour Kronos.*

⁵ Une vue est une table virtuelle, c'est-à-dire qu'elle fait référence à des données qui ne sont pas stockées dans une table de la base de données et dans laquelle il est possible de rassembler des informations provenant de plusieurs tables.

*Ces actions seront entreprises de concert avec la Section informatique du STI.
(Échéancier prévu : décembre 2013)*

3.5. Évolution de la plateforme Kronos

3.5.A. Contexte et constatations

Les cadres de référence reconnus en matière de gestion des technologies de l'information font état de l'importance d'instaurer un processus continu de support, de gestion des changements ou d'amélioration des plateformes informatiques existantes. À cet égard, le cadre de référence ITIL⁶ cite une étude réalisée par IBM qui mentionne que :

- 80 % des incidents sont détectés par les utilisateurs;
- la cause de 85 % des incidents provient de changements mal maîtrisés;
- les utilisateurs deviennent, par la force des choses, l'équipe de test en lieu et place de l'unité des technologies de l'information;
- pareille situation expose l'organisation à une perte d'efficacité de ses opérations et à des coûts plus importants.

Nous avons constaté l'absence d'une planification quant à l'implantation d'un processus de gestion et d'évolution de la nouvelle plateforme Kronos au terme de la réalisation du sous-projet GT. Un tel processus et l'affectation de ressources suffisantes sont essentiels au maintien du fonctionnement efficace du système de GT, et ce, plus particulièrement au moment d'une mise à jour ou d'une migration du progiciel ou de sa base de données. Les ressources affectées à ce processus peuvent réaliser les modifications requises dans un contexte sécurisé et contrôlé de gestion des changements et ainsi assurer une uniformité et une conformité des traitements et des informations après la terminaison du projet.

L'absence d'un processus de gestion et d'évolution pourrait notamment occasionner des changements non conformes en raison d'un manque d'expertise, des irrégularités ou des inconsistances dans la base de données, des interruptions de système et, conséquemment, des coûts importants pour régulariser la situation.

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, en concertation avec le Service des technologies de l'information, de prendre les mesures nécessaires afin d'instaurer un processus assurant le support et l'évolution en continu de la plateforme Kronos.

⁶ Bibliothèque pour l'infrastructure des technologies de l'information (en anglais : *Information Technology Infrastructure Library*).

Réponse de l'unité d'affaires :

Des processus et des activités en lien avec les opérations de la paie sont déjà en place pour le support et l'évolution des systèmes IBM et Oracle. Kronos s'ajoutera au parc d'applications à supporter et à faire évoluer dès juin 2013 par la Section informatique du STI. (Échéancier prévu : juin 2013)

3.6. Plan de continuité**3.6.A. Contexte et constatations**

Le plan de continuité de l'organisation recense tous les risques et les impacts afférents, et devrait inclure les plans de disponibilité et de continuité spécifiques à chaque système applicatif de l'organisation. Ce plan devrait servir d'outil afin de déterminer la stratégie de sécurisation qui sera employée pour contrer ou mitiger les conséquences d'un événement représenté par un risque. La stratégie de sécurisation implique l'utilisation de moyens nécessaires autant préventifs que curatifs et la participation de plusieurs services afin d'assurer la continuité du service.

Le système de GT (Kronos) est un progiciel qui fonctionne 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Ce système alimente le système de paie, lequel est considéré comme critique. Par conséquent, le système de GT devrait être traité également comme un système critique. Soulignons que la mise à jour selon une fréquence précise des informations cumulatives de temps et des soldes des banques pour la fermeture de la paie accorde un délai très court pour la production de la paie et devrait augmenter le niveau de risques. Actuellement, l'évaluation de la criticité, réalisée par la Section sécurité de l'information et meilleures pratiques, donne une tolérance à l'interruption du système de GT d'un maximum de 24 heures sans faire de distinction spécifique pour une date ou une période particulière.

La disponibilité du système est assurée par plusieurs mesures, équipements ou autres moyens qui garantissent une certaine robustesse des horodateurs, de sa partie applicative et de sa base de données. Selon les différentes unités du STI qui gèrent les composantes critiques du fonctionnement du système, la reprise d'une composante pourrait s'effectuer, en principe, dans un délai assez court de moins de cinq heures, et pour des problèmes majeurs, en moins de 24 heures. Soulignons toutefois que cette assertion n'a jamais été testée dans un cadre de simulation d'une reprise.

Dans une situation extrême supposant la non-disponibilité des données sur le temps, une des possibilités envisagées propose le traitement de la paie à partir d'une paie antérieure et

suggère par la suite d'effectuer les corrections *a posteriori*, mais les efforts ou les répercussions d'une telle stratégie n'ont pas été évalués.

Le STI nous a aussi mentionné qu'il y a présentement cinq serveurs applicatifs qui sont accessibles en mode *load balancing*. Les serveurs sont dans deux sites distincts et une panne d'un des serveurs n'interrompt pas le service de base aux utilisateurs. Il existe cependant une faiblesse, puisqu'une application importante nommée « *Connect* » est installée seulement sur un des serveurs, ce qui pourrait retarder la reprise du service de GT.

Malgré tous les moyens de reprise de redondance et de continuité qui ont été retenus, nous relevons que l'absence d'un plan d'ensemble et d'une documentation appropriée conjuguée à l'absence de certaines ressources clés pourraient allonger les délais et poser un problème principalement durant la période de fermeture de la paie lorsque les échéanciers sont très courts.

3.6.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, propriétaire du processus, en concertation avec le Service des technologies de l'information, dans le cadre du sous-projet « gestion du temps », de :

- **formaliser un plan de relève concerté et efficace;**
- **réaliser des tests de relève périodiques afin de valider le temps nécessaire à la reprise du système et de détecter les lacunes à corriger incluant l'ajout de la composante « *Connect* » sur les autres serveurs.**

Réponse de l'unité d'affaires :

*Production et mise en place d'un plan de relève efficace de concert avec le STI.
(Échéancier prévu : juin 2013)*

Protection des renseignements personnels



Table des matières

1. Introduction	533
2. Portée de la mission	534
3. Constatations et recommandations	537
3.1. Renseignements personnels présents dans des environnements de systèmes d'information autres que ceux de production	539
3.2. Paramètres de sécurité des mots de passe non configurés	542
3.3. Lacune dans le processus de révision des utilisateurs et de leurs droits d'accès	544
3.4. Procédures de gestion des accès absentes ou incomplètes	545
3.5. Lacunes dans la sécurisation physique des locaux hébergeant les dossiers de paie	547

Liste des sigles

CAI	Commission d'accès à l'information	RP	renseignement personnel
NAS	numéro d'assurance sociale	STI	Service des technologies de l'information

5.13. Protection des renseignements personnels

1. Introduction

Avec plus de 1,6 million d'habitants et ses 28 000 employés, la Ville de Montréal (la Ville) collecte et traite un nombre considérable de renseignements afférents à la vie privée des citoyens, des élus et de ses employés. Ces renseignements sont nécessaires afin que la Ville puisse desservir adéquatement le public. Ces activités peuvent être, par exemple, la gestion des demandes des citoyens (par l'entremise du service 311 ou des bureaux d'arrondissement) et la gestion des employés.

Au Canada, la vie privée est un droit fondamental qui est protégé de façon globale par les législations tant fédérales que provinciales.

Adoptée le 27 juin 1975, la Charte des droits et libertés de la personne du Québec fait du droit à la vie privée un droit fondamental. Cette charte stipule, entre autres, que les libertés et droits fondamentaux des citoyens sont :

- le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation;
- le droit au respect de sa vie privée;
- le droit au respect du secret professionnel.

Véritable pionnier en Amérique du Nord en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée, le Québec a bâti, au cours des trois dernières décennies, un modèle législatif original qui a tracé la voie à la mise en place de mesures similaires partout au Canada.

Incarné par la Commission d'accès à l'information (CAI) du Québec, ce modèle original constitue une référence incontournable parmi l'ensemble des pays occidentaux en matière d'accès à l'information en lien avec la protection de la vie privée.

La CAI applique deux législations :

- Pour le secteur public : *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹;
- Pour le secteur privé : *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*².

¹ LRQ, chapitre A-2.1.

² LRQ, chapitre P-39.1.

En tant que municipalité, la Ville est assujettie à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cette loi énonce deux droits fondamentaux : le droit d'accès et le droit à la protection des renseignements personnels (RP). Elle s'applique à tous les documents, qu'ils soient sous forme écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

Un RP se définit comme suit :

- Il identifie une personne physique (par opposition à une personne morale);
- Il permet l'identification d'un individu (par opposition à des données dépersonnalisées);
- Il est factuel ou subjectif sur une personne peu importe sa forme ou son support, qu'il soit consigné ou non.

Compte tenu de leur nature, les RP sont confidentiels. Leur vol et divulgation sont souvent utilisés à des fins frauduleuses pouvant aller jusqu'à l'usurpation d'identité et à l'atteinte à la réputation d'individus. Les types de RP les plus critiques sont, entre autres :

- le numéro d'assurance sociale (NAS);
- le numéro d'assurance maladie;
- la date de naissance;
- le salaire et les relevés d'impôts;
- les coordonnées bancaires;
- les renseignements médicaux;
- le curriculum vitæ.

Comme toute autre information de nature sensible, la Ville doit assurer la confidentialité des RP. À cet effet, elle doit mettre en place des mesures de sécurité afin de les protéger contre le vol, la divulgation et l'utilisation non autorisée.

2. Portée de la mission

L'objectif de notre mission de vérification était d'évaluer l'efficacité des contrôles mis en place pour assurer une sécurité logique et physique adéquate des RP des citoyens et des employés détenus par la Ville, à l'exception de ceux concernant le Service de police de la Ville de Montréal.

À cet effet, nous nous sommes interrogés sur les aspects suivants :

- **Encadrements de la gestion des RP** : Est-ce que la Ville dispose d'encadrements définissant les exigences quant à la saine gestion des RP applicables à l'ensemble des unités d'affaires?

- **Inventaire des RP** : Existe-t-il un inventaire des RP, complet et à jour, permettant à la Ville de disposer d'un portrait global des RP à protéger dans le but d'assurer leur confidentialité?
- **Sensibilisation des employés** : Les employés sont-ils sensibilisés quant aux enjeux et aux risques liés aux RP afin qu'ils soient plus à même de respecter les règles de sécurité relatives à la protection des RP?
- **Gestion des incidents** : Advenant un événement majeur pouvant conduire à la divulgation massive de RP, existe-t-il une procédure de gestion des incidents permettant à la Ville de réagir dans les meilleurs délais afin de limiter les répercussions actuelles et potentielles, et de prendre les mesures nécessaires à la résolution de l'incident?
- **Accès logiques** : Les paramètres de sécurité (p. ex. les mots de passe et les droits d'accès) sont-ils configurés de manière à ce que seules les personnes autorisées, qui de par leurs fonctions requièrent l'utilisation de RP, puissent accéder aux systèmes d'information les traitant?
- **Accès physiques** : Y a-t-il des mécanismes de cloisonnement, tels qu'une voûte sécurisée ou des classeurs verrouillés, afin de limiter l'accès aux RP présents sur des supports physiques (p. ex. des dossiers médicaux et des dossiers d'employés) uniquement aux personnes autorisées?
- **Rétention des RP** : Est-ce que les RP sont hébergés uniquement dans les environnements de production des systèmes d'information qui sont utilisés au quotidien par les employés et les gestionnaires? Au lieu des RP réels, est-ce que des RP dépersonnalisés sont utilisés dans les environnements de test, de développement et de formation pour limiter les risques de perte de confidentialité?
- **Transmission des RP** : Les RP transmis à de tierces parties (p. ex. la CSST, le ministère du Revenu) sont-ils protégés par des mécanismes de sécurité afin de préserver la confidentialité des informations transférées?
- **Destruction des RP** : Les RP sont-ils dépersonnalisés ou détruits de manière à ce qu'ils ne puissent plus être reconstitués afin d'éviter toute utilisation frauduleuse?

À cet égard, les dossiers suivants ont fait l'objet de notre vérification puisqu'ils renferment des RP importants et critiques :

- Concernant les citoyens :
 - Dossiers de candidature,
 - Demandes de services et plaintes,
 - Inscriptions à des activités de loisirs,
 - Demandes de subventions à la rénovation;
- Concernant les employés, les élus, les juges, les commissaires et les retraités :
 - Dossiers des employés,

- Dossiers médicaux,
- Dossiers de paie,
- Dossiers des régimes de retraite.

Parallèlement, nous avons sélectionné les unités administratives suivantes pour notre vérification eu égard à leurs responsabilités relativement à la gestion des RP et au volume d'information détenu et traité :

- Direction du greffe;
- Service du capital humain et des communications;
- Service des technologies de l'information (STI);
- Direction des services regroupés aux arrondissements, relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles;
- Division de la paie institutionnelle, relevant de la Direction de la comptabilité et du contrôle financier du Service des finances;
- Division de la gestion des rentes, relevant de la Direction de la gestion financière du Service des finances;
- Division de la gestion des programmes de logement, relevant de la Direction de l'habitation du Service de la mise en valeur du territoire;
- Division des ressources humaines :
 - du Service de sécurité incendie de Montréal,
 - de l'arrondissement de Saint-Laurent,
 - de l'arrondissement de Montréal-Nord,
 - de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce,
 - de l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

Par ailleurs, voici la liste des systèmes d'information traitant des RP couverts au cours de nos travaux de vérification :

- SIMON RH (dossiers de candidature, dossiers de base des employés);
- SIMON PAIE (paies des juges, des élus, des commissaires et des retraités);
- Employeur D (dossiers médicaux);
- Paie (IBM);
- GDC (gestion des demandes des citoyens);
- Super H (dossiers des employés);
- InfoRH (entrepôt de données du Service du capital humain et des communications);
- Registre des postes (affectations et salaires des employés);
- ARIEL (régimes de retraite);
- Ludik (loisirs);
- SDSR (système des demandes de subventions à la rénovation).

Il est à noter que notre mission de vérification ne peut, en aucun cas, être considérée comme un mandat attestant du niveau de conformité de la Ville à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

3. Constatations et recommandations

Dans l'ensemble, notre vérification n'a révélé aucune lacune majeure quant aux mécanismes de contrôle mis en place pour la protection des RP détenus et traités par la Ville.

Le tableau 1 présente les résultats globaux de notre vérification en fonction des domaines de risques recensés.

Tableau 1 – Résultats globaux selon les domaines de risques

Domaines de risques	Risque inhérent ^a	Risque résiduel ^b
Encadrements de la gestion des RP Divulgence des RP en raison de l'absence d'encadrements définissant les responsabilités et les exigences spécifiques en matière de protection des RP.	Élevé ^c	Faible
Inventaire des RP Perte de confidentialité de certains RP qui n'auraient pas été déterminés correctement au cours du processus d'inventaire des RP et qui n'auraient pas été protégés adéquatement.	Modéré	Faible
Sensibilisation des employés Divulgence de certains RP à la suite de l'ignorance des employés quant à la conduite à adopter pour protéger et maintenir la confidentialité des RP.	Élevé	Faible
Gestion des incidents Incapacité de traiter et de régler en temps opportuns les problèmes majeurs relatifs, par exemple, à la divulgation massive des RP.	Élevé	Faible
Accès logiques Perte de confidentialité des RP subséquente à des accès non autorisés aux systèmes d'information.	Critique	Modéré
Accès physiques Perte de confidentialité de certains RP subséquente à des mesures de sécurité inadéquates appliquées aux documents et aux dossiers physiques renfermant des RP.	Critique	Faible
Rétention des RP Des RP réels sont utilisés pour les environnements autres que ceux de production et pourraient être dérobés ou divulgués.	Critique	Élevé
Transmission des RP Perte de confidentialité des RP après avoir été interceptés au moment de leur transmission entre systèmes d'information.	Élevé	Faible
Destruction des RP Reconstitution et divulgation des RP qui n'ont pas été détruits de façon sécuritaire et irréversible.	Critique	Faible

^a Risque brut sans considération des mécanismes de contrôle.

^b Exposition au risque après une évaluation des mécanismes de contrôle en place.

^c Se référer au tableau 2.

En outre, la section 3.1 et les suivantes détaillent des déficiences spécifiques que nous avons constatées au cours de notre vérification et qui nécessitent des correctifs. Soulignons que nous avons évalué ces déficiences à la lumière des niveaux d'impact présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 – Définitions des niveaux d'impact

Niveaux d'impact	Définitions des niveaux d'impact
Critique	Conséquence directe sur la sécurité des personnes, atteinte majeure à la réputation des personnes et à la réputation de la Ville advenant la divulgation de RP.
Élevé	Bien qu'il n'y ait pas de conséquence sur la sécurité des personnes en raison de la présence d'un grand volume de RP, la perte de confidentialité de ces informations nuit de façon importante aux opérations et à la réputation de la Ville. Les personnes pourraient être victimes de vol et d'usurpation d'identité.
Modéré	À cause de la présence de certains RP, une perte de confidentialité de ces derniers nuit modérément à la réputation et aux opérations de la Ville.
Faible	Répercussions négligeables sur les opérations et les services de la Ville. Perte de confiance improbable des citoyens envers la Ville.

3.1. Renseignements personnels présents dans des environnements de systèmes d'information autres que ceux de production

3.1.A. Contexte et constatations

Les systèmes d'information ont, en général, plusieurs environnements distincts. Il y a l'environnement de production, utilisé par les employés dans le cadre de leur travail, qui contient des données réelles afin de répondre aux besoins d'affaires. Ensuite, il y a les environnements utilisés à d'autres fins, par exemple :

- les environnements de développement : ils sont utilisés par les spécialistes en technologies de l'information pour développer ou améliorer les fonctionnalités des applications;
- les environnements de tests : ils sont utilisés par des groupes d'utilisateurs et d'informaticiens pour s'assurer que les changements apportés aux applications fonctionnent correctement;
- les environnements de formation : ils permettent aux employés d'acquérir l'expertise nécessaire pour utiliser efficacement les systèmes d'information.

Cependant, les environnements autres que ceux de production n'ont nullement besoin d'utiliser des données réelles, surtout lorsqu'il s'agit de données confidentielles comme les RP. Cela n'est justifié par aucun besoin d'affaires. Les saines pratiques de l'industrie recommandent que des données fictives soient utilisées dans les environnements autres que ceux de production.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que des RP réels étaient copiés, en totalité ou en partie, des environnements de production aux différents

environnements de tests et de développement. De plus, aucune procédure systématique d'effacement des RP n'est appliquée une fois les tests ou les travaux de développement terminés. Les systèmes d'information en cause sont énumérés ci-après.

- **SIMON (SIMON RH et SIMON PAIE) :** SIMON est le progiciel de gestion intégré de la Ville. SIMON RH contient les dossiers de base des employés ainsi que les dossiers de candidature. SIMON PAIE comprend les 14 500 dossiers de paie des élus, des juges, des commissaires et des retraités. Il y a, en moyenne, une douzaine d'environnements utilisés pour du développement et des tests. Uniquement deux de ces environnements ont le NAS et la date de naissance dépersonnalisés pour ne plus correspondre à des personnes physiques réelles. Les autres contiennent des copies, parfois intégrales, des RP de l'environnement de production dont les plus critiques sont, entre autres, le NAS, la date de naissance, la rémunération et les coordonnées bancaires.
- **Super H :** il contient l'ensemble des dossiers des employés en plus de ceux des postulants, des élus, des juges, des commissaires et des retraités. L'environnement de tests utilise des RP réels provenant de l'environnement de production tels que le NAS, la date de naissance, le salaire, l'adresse et le numéro de téléphone résidentiels.
- **InfoRH :** c'est l'entrepôt de données du Service du capital humain et des communications qui contient les RP de l'ensemble des employés ainsi que des postulants, des élus, des juges, des commissaires et des retraités. L'environnement de développement contient des RP réels, dont le NAS, la date de naissance, le salaire, l'adresse et le numéro de téléphone résidentiels.
- **Registre des postes :** cette application contient les informations d'affectation des employés de la Ville. Les RP réels sont copiés de l'environnement de production à l'environnement de tests. Ainsi, on trouve, entre autres, les événements salariaux.
- **Employeur D :** ce système contient les dossiers médicaux des employés, des élus, des juges et des commissaires lorsqu'ils font face à des problèmes de santé. L'environnement de tests utilise des RP réels provenant de l'environnement de production. Parmi ces renseignements sont présents, entre autres, les renseignements médicaux, le NAS, le numéro d'assurance maladie, la date de naissance et le salaire.
- **Paie (IBM) :** cette application gère la paie de la plupart des employés de la Ville et contient les RP afférents aux salaires. Les environnements de développement et de tests contiennent des extractions des RP réels provenant de l'environnement de production. Les types de RP sont, entre autres, les coordonnées bancaires, le NAS, la rémunération, l'adresse résidentielle, la date de naissance et les relevés d'impôts.

Nous estimons que le niveau d'impact est **élevé**, car la Ville fait face aux risques potentiels suivants : en permettant l'utilisation de RP réels en dehors des environnements de production, les RP de l'ensemble des employés, des élus, des juges, des commissaires,

des retraités et des postulants pourraient être dérobés et divulgués à des personnes non autorisées. Avec de tels renseignements, des individus malintentionnés pourraient perpétrer des actions frauduleuses telles que le vol et l'usurpation d'identité. Dans tous les cas, cela porterait grandement atteinte à la réputation de la Ville.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service du capital humain et des communications ainsi qu'à la Division de la paie institutionnelle du Service des finances, en concertation avec le Service des technologies de l'information, de mettre en place des procédures de caviardage des renseignements personnels réels (p. ex. le numéro d'assurance sociale, la date de naissance) pour les données des environnements autres que ceux de production relativement aux systèmes d'information dont ils sont propriétaires :

- Service du capital humain et des communications :
 - SIMON RH,
 - Super H,
 - InfoRH,
 - Registre des postes,
 - Employeur D;
- Division de la paie institutionnelle :
 - Paie (IBM),
 - SIMON PAIE.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DU CAPITAL HUMAIN ET DES COMMUNICATIONS

SIMON RH et InfoRH : Nous avons communiqué avec le STI afin de faire brouiller les données confidentielles dans tous les environnements autres que celui de production. (Complété, avril 2013)

Super H et Registre des postes : Le STI a déjà pris les mesures nécessaires afin de brouiller les données de l'environnement « test ». Néanmoins, nous sommes actuellement en communication avec lui afin de nous assurer des éléments d'information qui ont été pris en considération. (Complété, avril 2013)

Employeur D : La demande a déjà été faite au STI afin de brouiller les données confidentielles.

De plus, étant donné que cette application contient des données sur les accidents et les maladies, nous sommes en train de réviser les informations qui seront considérées comme confidentielles. (Complété, mars 2013)

SERVICE DES FINANCES

Une demande de travail a été produite auprès du STI afin de mettre en place des procédures de caviardage des RP pour les systèmes de gestion de la paie. (Échéancier prévu : décembre 2013)

3.2. Paramètres de sécurité des mots de passe non configurés

3.2.A. Contexte et constatations

Les mots de passe sont la première ligne de défense pour empêcher les accès non autorisés aux systèmes d'information contenant des données critiques et confidentielles, telles que les RP.

Les paramètres de sécurité des mots de passe permettent d'exiger des utilisateurs le choix de mots de passe robustes. Ils définissent, entre autres, la longueur du mot de passe, sa complexité, son délai d'expiration et l'historique des derniers mots de passe utilisés.

Selon la procédure du STI intitulée « Standard sur les clefs d'accès aux ressources informationnelles », les exigences en matière de mots de passe sont, entre autres, les suivantes :

- Délai d'expiration : 90 jours;
- Longueur des mots de passe : huit caractères minimum;
- Historique : six derniers mots de passe;
- Activation de la complexité des mots de passe (p. ex. la combinaison de caractères alphanumériques, de caractères spéciaux et de lettres majuscules et minuscules).

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que les paramètres de sécurité des mots de passe n'étaient pas activés pour l'application Employeur D. Quant à Ludik, l'application n'a aucun paramètre de sécurité activable. La seule contrainte pour ces applications est que l'utilisateur doit choisir un mot de passe d'un caractère au minimum. Il n'y a aucun délai d'expiration ni historique des mots de passe. Dans le cas d'Employeur D, le mot de passe assigné à l'utilisateur au moment de la création de son accès correspond à son prénom, et le système ne requiert pas qu'il soit changé lors de la première connexion.

Nous estimons que le niveau d'impact est **élevé**, car la Ville fait face aux risques potentiels suivants : étant donné qu'aucune exigence de sécurité n'est requise pour les mots de passe, des personnes malintentionnées pourraient les découvrir facilement. En conséquence, elles auraient accès, dans le cas d'Employeur D, aux RP critiques des employés, des élus, des juges et des commissaires qui ont eu des problèmes de santé (p. ex. le NAS, le numéro d'assurance maladie, la date de naissance, le salaire, le dossier

médical) et, dans le cas de Ludik, sur les 800 000 dossiers citoyens, environ 15 200 contiennent le NAS et le numéro d'assurance maladie. Advenant la divulgation de tels renseignements, ces personnes pourraient commettre des vols d'identité et porter atteinte non seulement à la réputation de la Ville, mais aussi à celle des employés, des élus, des juges et des commissaires.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service du capital humain et des communications, propriétaire d'Employeur D et de Ludik, en concertation avec le Service des technologies de l'information :

- **de configurer les paramètres de sécurité des mots de passe avec, au minimum, les exigences suivantes :**
 - longueur minimale : huit caractères,
 - délai d'expiration : 90 jours,
 - historique : six derniers mots de passe,
 - activation de la complexité des mots de passe;
- **d'effectuer le changement de tous les mots de passe actuels dans les meilleurs délais, sans attendre le délai de 90 jours, pour se conformer aux nouveaux paramètres;**
- **d'exiger que les nouveaux utilisateurs changent leur mot de passe initial lors de leur première connexion.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Pour l'application Employeur D, des mesures ont été prises à la suite de la vérification du Bureau du vérificateur général en décembre dernier.

La longueur minimale est maintenant de huit caractères avec au moins deux chiffres.

Le délai d'expiration a été configuré à 90 jours.

Un communiqué a été envoyé à tous les utilisateurs afin de les informer de ces changements.

Tous les mots de passe ont été changés. (Complété, décembre 2012)

Pour le progiciel Ludik, le STI est en discussion avec le fournisseur afin de déterminer la meilleure méthode à utiliser afin d'appliquer les recommandations et de limiter les développements applicatifs du progiciel. (Complété, avril 2013 [stratégie de correction]; échéancier prévu : à venir [mise en œuvre de la stratégie])

3.3. Lacune dans le processus de révision des utilisateurs et de leurs droits d'accès

3.3.A. Contexte et constatations

Pour une protection adéquate des RP, la gestion des droits d'accès des utilisateurs aux systèmes d'information doit non seulement prévoir les exigences et les mécanismes de sécurité pour la création, la suppression et la modification des accès, mais elle doit également comprendre un processus de révision des comptes d'utilisateurs.

Un processus de révision récurrent permet de s'assurer que tous les employés ayant quitté la Ville ou ayant changé de fonction ne conservent pas leurs anciens privilèges d'accès.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de processus formel de révision des droits d'accès des utilisateurs pour les systèmes d'information suivants :

- GDC;
- Employeur D;
- SIMON RH;
- Ludik.

Pour les systèmes d'information Registre des postes, Super H et InfoRH, la révision des droits d'accès des utilisateurs est effectuée annuellement. Compte tenu des RP critiques, la fréquence de révision est, à notre avis, insuffisante.

Nous estimons que le niveau d'impact est **modéré**, car la Ville fait face aux risques potentiels suivants : des personnes ayant quitté leur emploi à la Ville pourraient conserver des droits d'accès aux systèmes d'information et celles ayant changé de fonction pourraient conserver d'anciens droits d'accès ne correspondant plus à leurs nouvelles tâches et responsabilités. Cela pourrait engendrer une perte de confidentialité des RP détenus par la Ville.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des services regroupés aux arrondissements du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles et au Service du capital humain et des communications de mettre en place un processus récurrent de révision (au minimum trimestriel) des droits d'accès des utilisateurs relativement aux systèmes d'information dont ils sont propriétaires :

- Direction des services regroupés aux arrondissements :
 - GDC;
- Service du capital humain et des communications :
 - Employeur D,
 - SIMON RH,
 - Super H,
 - Registre des postes,
 - InfoRH,
 - Ludik.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES

Un rapport trimestriel sera extrait par le pilote du système GDC (Section de l'expertise et du soutien 311) et sera envoyé aux utilisateurs experts des 19 arrondissements pour faire le suivi des accès.

Le tout sera documenté et enregistré dans un processus interne à la Section de l'expertise et du soutien 311. (Échéancier prévu : mai 2013)

SERVICE DU CAPITAL HUMAIN ET DES COMMUNICATIONS

Une procédure sera mise en place d'ici la fin avril 2013 afin de valider les accès une fois par trimestre. (Complété, avril 2013)

Pour le progiciel Ludik, une procédure est en cours de rédaction afin de valider les accès une fois par trimestre. (Complété, avril 2013)

3.4. Procédures de gestion des accès absentes ou incomplètes

3.4.A. Contexte et constatations

Les procédures de gestion sont importantes au sein d'une organisation afin que les différents services utilisent le même *modus operandi* en matière d'activités qui répondent aux risques d'affaires décelés et, plus précisément dans le cadre de notre mission de

vérification, qui diminuent à un niveau acceptable les risques afférents aux accès des utilisateurs aux systèmes d'information contenant des RP.

Par exemple, une procédure de gestion des accès des utilisateurs comprendra les exigences à respecter pour les éléments suivants :

- Demande d'accès;
- Modification des accès;
- Révision des utilisateurs et de leurs droits d'accès;
- Suppression des accès.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté les lacunes suivantes :

- Il n'existe pas de procédure de gestion des accès pour l'application SDSR;
- La procédure de gestion des accès de l'application Employeur D est incomplète, puisqu'elle ne contient que la description succincte des étapes à suivre au moment des demandes de création d'accès.

Nous estimons que le niveau d'impact est **modéré**, car la Ville fait face aux risques potentiels suivants : des procédures absentes ou non exhaustives pourraient faire en sorte que les exigences de sécurité afférentes à la gestion des accès ne soient pas respectées. Par conséquent, des personnes non autorisées pourraient avoir accès aux RP hébergés au sein d'Employeur D et de SDSR.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service du capital humain et des communications (pour le système d'information Employeur D) et à la Division de la gestion des programmes de logement, relevant de la Direction de l'habitation du Service de la mise en valeur du territoire (pour le système d'information SDSR) de définir une procédure de gestion des accès contenant, au minimum, les exigences à respecter pour les éléments suivants :

- **Demande d'accès;**
- **Modification des accès;**
- **Révision des utilisateurs et de leurs droits d'accès;**
- **Suppression des accès.**

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DU CAPITAL HUMAIN ET DES COMMUNICATIONS

À la suite de votre recommandation, la procédure a été révisée. (Complété, mars 2013)

SERVICE DE LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE

Rédaction d'une procédure de gestion des accès au système SDSR qui prévoit la marche à suivre pour les demandes, les modifications et les annulations d'accès ainsi que pour la mise à jour biannuelle de la liste des utilisateurs.

Diffusion à l'ensemble de la Direction de l'habitation de la procédure de gestion des accès par courriel et dépôt des documents dans le répertoire commun sur le réseau informatique.

Première mise à jour du tableau des utilisateurs du système. Cette mise à jour devra être réalisée deux fois par année. (Complété, avril 2013)

3.5. Lacunes dans la sécurisation physique des locaux hébergeant les dossiers de paie

3.5.A. Contexte et constatations

La Division de la paie institutionnelle occupe, entre autres, les locaux de la mezzanine de l'édifice Chaussegros-de-Léry. Dans ces locaux, certains dossiers de paie des employés sont rangés dans des rayonnages mobiles (de type Rolodex). Ces dossiers contiennent de nombreux RP sensibles comme le prénom, le nom, l'adresse, le NAS, les coordonnées bancaires et la date de naissance des employés.

Selon les bonnes pratiques de l'industrie et conformément à l'esprit de la *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, les accès aux locaux contenant des données sensibles doivent être protégés par des mécanismes de cloisonnement des accès physiques. Ces mécanismes peuvent être, par exemple, un local réservé à l'entreposage des dossiers, des portes installées séparant les couloirs d'accès des bureaux ou d'autres points d'accès comme des escaliers. Ces portes doivent être verrouillées, par exemple, par des lecteurs de cartes d'accès.

En visitant l'ensemble des locaux de la Division de la paie institutionnelle, nous avons constaté que, à partir de la mezzanine, un escalier, qui n'est pas une sortie de secours, se rend aux étages supérieurs occupés uniquement par des employés d'autres services de la Ville. Cet escalier, qui offre un accès physique sans obstacle aux niveaux supérieurs, n'est pas doté de mécanisme de cloisonnement des accès physiques.

Nous estimons que le niveau d'impact est **modéré**, car la Ville fait face aux risques potentiels suivants : des employés ne faisant pas partie de la Division de la paie institutionnelle pourraient, en empruntant l'escalier, circuler sans entrave jusqu'aux dossiers de paie présents dans le Rolodex de la mezzanine. Par conséquent, un employé

malintentionné pourrait avoir accès à des RP et les dérober en consultant certains dossiers de paie.

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Division de la paie institutionnelle du Service des finances de mettre en place des mesures de sécurité permettant le contrôle des accès physiques provenant de l'escalier menant aux étages supérieurs afin que seuls les employés autorisés puissent avoir accès à la mezzanine de l'édifice Chaussegros-de-Léry.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Division de la paie institutionnelle déménagera ses activités au 740, rue Notre-Dame Ouest à compter de l'été 2013. Les locaux seront sécurisés par des portes à accès magnétique. (Échéancier prévu : été 2013)

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Tests d'intrusion logique

5.14



Table des matières

1. Mise en contexte.....	553
2. Portée des missions.....	554
3. Résultats des tests d'intrusion	554

5.14. Tests d'intrusion logique

1. Mise en contexte

Plusieurs unités d'affaires de la Ville de Montréal et certains organismes contrôlés par celle-ci possèdent des systèmes par lesquels transitent des informations critiques et confidentielles. La plupart de ces systèmes résident sur des réseaux communs ou individuels qui peuvent parfois être accessibles depuis Internet.

Afin de disposer de mesures de sécurité efficaces pour protéger adéquatement les systèmes d'information contre des cyberattaques, l'industrie recommande fortement de procéder à des tests d'intrusion logique mettant à l'épreuve la robustesse des mécanismes de contrôle appliqués sur les différents environnements informatiques. En effet, tester la résistance des systèmes d'information à l'encontre des tentatives d'intrusion, internes ou externes, est un enjeu primordial selon les experts dans le domaine de la sécurité de l'information.

Les tests d'intrusion logique désignent la mise en application, de façon contrôlée et sécuritaire, des actions malveillantes réalisées par les pirates informatiques (communément appelés *hackers*) pour s'introduire dans les systèmes et les réseaux, soit depuis Internet, soit de l'interne, afin de mieux découvrir les failles éventuelles des systèmes d'information, des réseaux ou des logiciels, et ce, dans le but de renforcer la sécurité de l'information. Contrairement aux tentatives d'intrusion des pirates informatiques, les tests d'intrusion logique sont licites puisqu'il y a consentement des entités vérifiées avant le début des tests. À cette fin, les spécialistes utilisent généralement les mêmes outils et techniques que les pirates informatiques, à la différence qu'ils n'endommagent pas les systèmes d'information, ne les rendent pas indisponibles, n'altèrent pas les informations manipulées par ces derniers et ne dérobent pas d'informations confidentielles. Ainsi, l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des systèmes attaqués sont maintenues durant les tests.

Il existe principalement deux catégories de tests d'intrusion logique :

- **Tests d'intrusion logique externes** : ils permettent de savoir si une personne malveillante pourrait, à partir d'Internet, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour :
 - s'approprier de l'information confidentielle ou privilégiée,

- modifier les informations manipulées par ces systèmes,
- rendre les systèmes d'information indisponibles;
- **Tests d'intrusion logique internes** : ils permettent de déterminer si une personne pourrait, de l'interne et avec ses accès habituels, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour y effectuer les mêmes trois actions énoncées pour les tests externes. Les tests internes permettent également d'atteindre et de mettre à l'épreuve des systèmes d'information qui sont invisibles depuis Internet.

2. Portée des missions

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

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

3. Résultats des tests d'intrusion

Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel les résultats de nos tests d'intrusion logique qui ont été effectués en 2012. Il en sera de même pour les résultats des tests d'intrusion que nous mènerons en 2013.

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Annexes



**Annexe 1 –
Extraits de la
*Loi sur les cités
et villes***



6. Annexes

6.1. Annexe 1 – Extraits de la Loi sur les cités et villes

LRQ, chapitre C-19
À jour au 31 décembre 2012

IV.1. — Vérificateur général

2001, c. 25, a. 15.

Vérificateur
général.

107.1. 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.

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

2001, c. 25, a. 15.

Inhabilité.

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

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.

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

Dépenses de fonctionnement.

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Montant du crédit.

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

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

Réseau d'énergie électrique.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement 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.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5.

Application des normes.

107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

2001, c. 25, a. 15.

Personnes morales à vérifier.	<p>107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :</p> <p>1° de la municipalité;</p> <p>2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :</p> <p style="margin-left: 40px;">a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;</p> <p style="margin-left: 40px;">b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;</p> <p style="margin-left: 40px;">c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20.</p>
Vérification des affaires et comptes.	<p>107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.</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.	<p>107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.</p>
Copie au vérificateur général.	<p>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 :</p> <p>1° des états financiers annuels de cette personne morale;</p> <p>2° de son rapport sur ces états;</p> <p>3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.</p>

Documents et renseignements.	<p>Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :</p> <ol style="list-style-type: none">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.	<p>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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Bénéficiaire d'une aide.	<p>107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.</p>
Documents.	<p>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.</p>
Renseignements.	<p>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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Régime ou caisse de retraite.	<p>107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Enquête sur demande.	<p>107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>

Rapport annuel.	<p>107.13. 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> <ul style="list-style-type: none"> 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception; 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds; 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent; 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus; 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus; 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience; 7 la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.
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>107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.</p>
Contenu.	<p>Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;

2° le taux global de taxation 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.

Rapport aux
personnes
morales.

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

Contenu.

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

2001, c. 25, a. 15.

Non
contraignabilité.

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Immunité.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Action civile
prohibée.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Recours prohibés.

Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (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.

107.17. 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.

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.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. — Vérificateur externe

2001, c. 25, a. 16.

Nomination d'un vérificateur externe.

108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Information au ministre.

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

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.

Vacance.

108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.

- Devoirs. **108.2.** Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.
- Rapport au conseil. Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :
- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;
 - 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).
- 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.
- Devoirs. **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*.
- Rapport au conseil. Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.
- 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.
- Rapport au trésorier. **108.3.** 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.
- Rapport au conseil. Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.
- 1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 21; 2001, c. 68, a. 8; 2010, c. 18, a. 23.

Exigence du conseil.	<p>108.4. 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>108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.</p> <p>2001, c. 25, a. 22.</p>
Documents.	<p>108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.</p> <p>2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.</p>
Inhabilité.	<p>108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :</p> <ul style="list-style-type: none">1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession. <p>1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.</p>
Pouvoirs.	<p>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.</p> <p>1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.</p>

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.

**Annexe 2 –
Membres du
Bureau du
vérificateur
général au
31 décembre 2012**



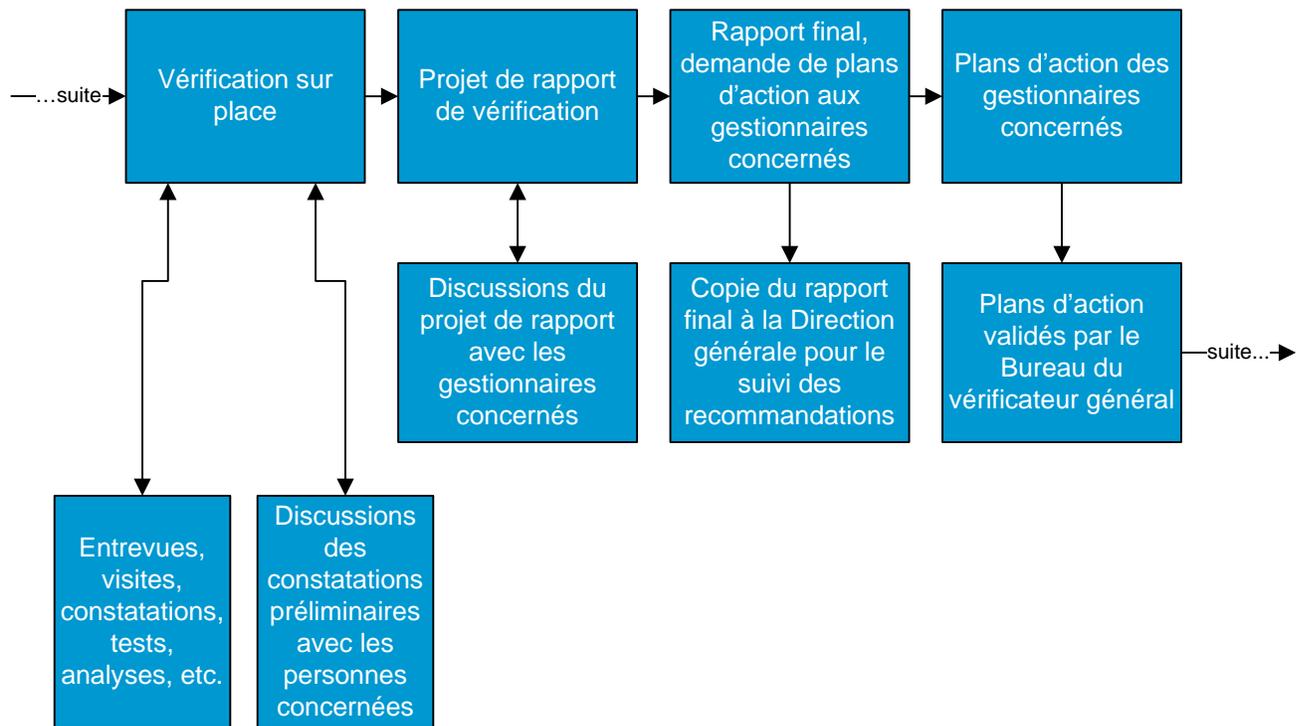
6.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2012

Personnel cadre	Personnel de soutien
<p>Vérificateur général Jacques Bergeron, CPA, CA, MBA, M. Sc.</p> <p>Vérificateurs généraux adjoints Robert Duquette, CPA, CA Isabelle Tremblay, CPA, CA Serge Vaillancourt, FCPA, FCGA</p> <p>Chef de mission – Vérification Marie-Ève Lemieux, CPA, CA, CA•EJC</p>	<p>Secrétaire de direction Josiane Mauriello</p> <p>Agente comptable analyste France Benny</p> <p>Programmeuse Yolaine Levasseur</p>
Professionnels et professionnelles de la vérification	
<p>François Arbez, CISSP, CISM, CGEIT, CISA Martine Beauregard, CPA, CGA Régent Bilodeau, CPA, CGA Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CPA, CA, CISA Maryse Brunetta, CPA, CGA Khadija Chaya, CPA, CMA, MBA Marie Cormier, CPA, CA Christian Élomo, CIA, CRMA, MBA Chérif Ferah, MBA André Gagnon, CPA, CMA, CISA Lucie Gauthier, CPA, CGA</p>	<p>Bernard Goyette, CPA, CGA, CMA Jocelyne Laperrière, CPA, CA Éric Laviolette, CPA, CA Isabelle Léger, CPA, CA, CISA Chantal L'Heureux, CPA, CGA Joanne Major, CPA, CA Victor Marchand, CPA, CGA, CISA Philippe Pitre, CPA, CGA Michel Proulx, CPA, CGA Pierre Rochon, avocat, MBA André Sergerie, CPA, CA</p>

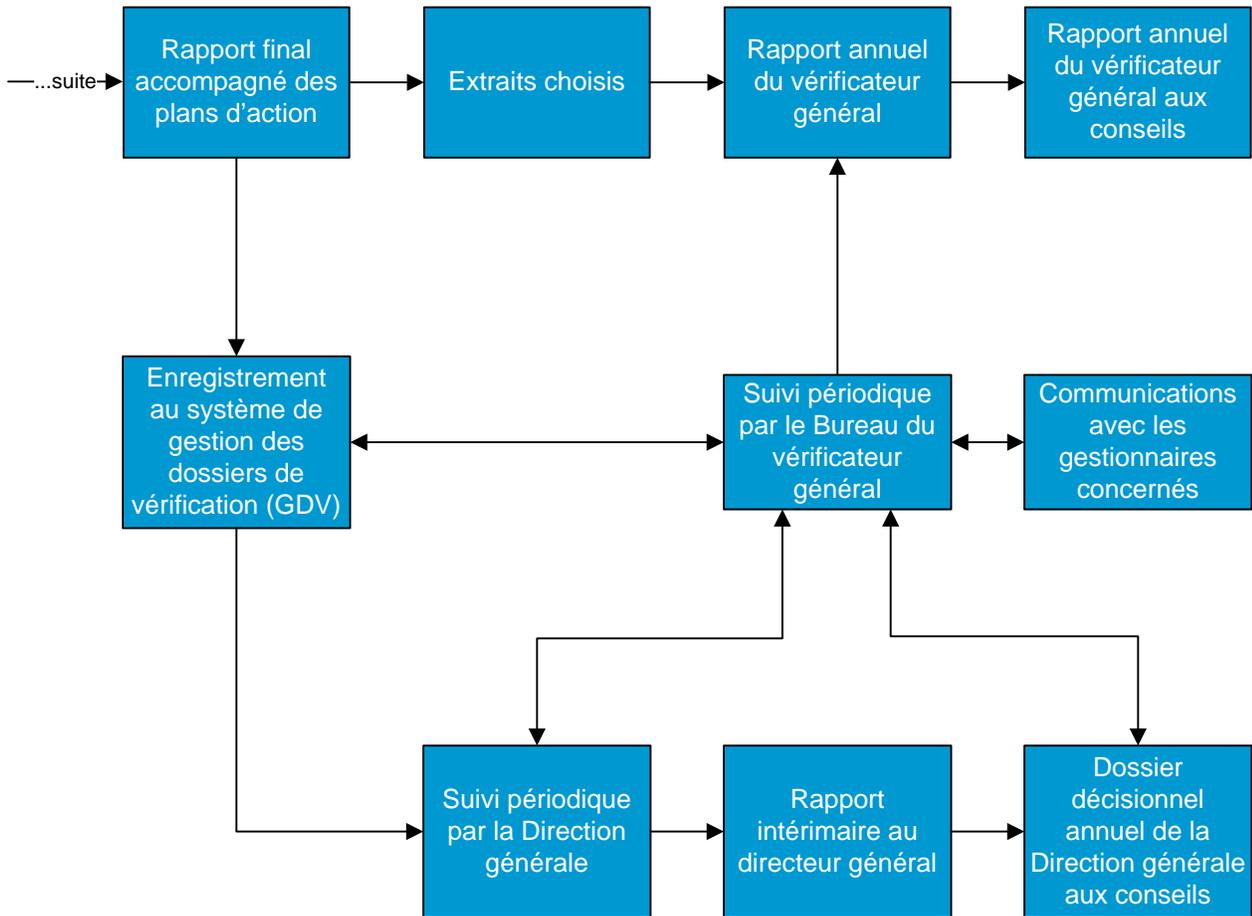
**Annexe 3 –
Diagrammes de
flux d'information –
vérification
d'optimisation des
ressources et des
technologies de
l'information**



Vérification et rapport



Rapport annuel et suivis



**Annexe 4 –
Relevé des comptes
du Bureau du
vérificateur général**



Relevé des comptes

**BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE MONTRÉAL (CI-APRÈS
APPELÉ « BUREAU DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL »)**

31 décembre 2012

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* (la « Loi »), nous avons effectué l'audit des comptes relatifs au Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012, qui comprennent un résumé des principales méthodes comptables (appelés ci-après les « informations financières »).

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 des informations financières conformément aux principes de constatation et de mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public telles qu'elles sont décrites à la note 2 des 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 planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent 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 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.

Opinion

À notre avis, les informations financières du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012 ont été préparées, dans tous leurs aspects significatifs, conformément aux principes de constatation et mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public telles qu'elles sont décrites à la note 2 des états financiers de la Ville de Montréal.

Deloitte s.e.n.c.r.l.¹

Le 3 mai 2013

¹CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A116207

RELEVÉ DES COMPTES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

de l'exercice terminé le 31 décembre 2012
(en milliers de dollars)

	2012 ⁽¹⁾ Budget \$ (non audité)	2012 Réalizations \$	2011 Réalizations \$
Rémunération du personnel			
Salaires	3 107	3 148	3 115
Avantages sociaux	842	879	795
	3 949	4 027	3 910
Services professionnels, techniques et administratifs	744	553	1 136
Autres frais d'exploitation	635	616	539
Total	5 328	5 196	5 585

⁽¹⁾ 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 du Bureau du vérificateur général a été préparé conformément aux principes de constatation et mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012.



ville.montreal.qc.ca/verificateur