

**RAPPORT AU MINISTRE
DES AFFAIRES MUNICIPALES

SUR CERTAINS ASPECTS
DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

DE SOCIÉTÉ DE TRANSPORT
DE LA VILLE DE LAVAL

ET DE
VILLE DE LAVAL**



Martin, Bouland
& Associés

société en
nom collectif
comptables agréés

598, St-Viateur
Joliette (Québec) J6E 3B7



Jacques Martin FCA
Daniel Bouland CA
Jean Varré CA
Michel Pilette CA
Charles Boucher CA
René Martin CA
Dominique Collin CA

Joliette, le 8 décembre 1995

Honorable Guy Chevette
Ministère des Affaires municipales
970, rue Saint-Louis
Joliette (Québec) J6E 3A4

Objet: Rapport au ministre des Affaires municipales
sur certains aspects des opérations financières de
Société de transport de la ville de Laval
et de Ville de Laval

Monsieur le ministre,

Il nous fait plaisir de vous transmettre une copie de notre rapport
découlant du mandat susmentionné que vous nous avez confié le 4 mai 1995.

Nous vous remercions de la confiance que vous avez témoignée
envers notre firme et nous vous assurons de notre entière collaboration dans le futur, le
cas échéant.

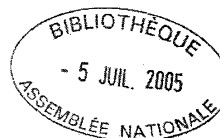
Espérant le tout à votre satisfaction, je vous prie d'agréer,
Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Pour Jacques Martin, FCA

Michel Pilette, CA

MP/nr

P.j.



RAPPORT AU MINISTRE DES AFFAIRES
MUNICIPALES SUR CERTAINS ASPECTS
DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA VILLE DE L
ET DE
VILLE DE LAVAL

 Martin, Bouland
& Associés
société en
nom collectif
comptables agréés

 CA

TABLE DES MATIÈRES

Description du mandat	1
Méthodologie	2
Sommaire du rapport	3
Conclusion	20
A) SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA VILLE DE LAVAL	22
1. Description du mandat	22
2. Dépenses d'employés	23
2.1 Révision des politiques	24
2.2 Comité de vérification	25
2.3 Vérificateur interne	25
2.4 Code d'éthique	25
2.5 Conclusion sur les dépenses d'employés	26
3. Octroi de contrats	27
3.1 Examen de la situation	27
3.2 Conclusion sur l'octroi de contrats	28
B) VILLE DE LAVAL	30
1. Allégations des médias d'informations	30
1.1 Commentaire général	30
1.2 Octrois de contrats sans soumission	30
1.2.1 Les baux	31
1.2.2 Le service des Ressources humaines	44
1.2.3 Inspection des entrées de services	47
1.3 Sécurité électronique	48
1.4 Souffleuses à neige	51
1.5 Améliorations locales - infrastructures	55
1.6 Situation financière	54
2. Adjudication des contrats	69
2.1 Les services professionnels	69
2.2 Les biens et les services autres que les services professionnels	69
3. Suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	71
3.1 Communication des résultats de la vérification interne	72
3.2 Limitation de la portée de la vérification interne	73
3.3 Conclusion	75
4. Identification de dossiers pour analyse en profondeur	76
4.1 Les ordres de changement (extras)	76
4.2 Camp spatial Canada	76
4.3 Sécurité électronique	77
C) 1. RECOMMANDATIONS	78
1. Société de Transport de la Ville de Laval	78
2. Ville de Laval	78



Martin, Bouland
& Associés

société en
nom collectif
comptables agréés

598, St-Viateur
Joliette (Québec) J6E 1B7

Téléphone
Ligne de Montréal
Télécopieur



Jacques Martin
Daniel Bouland
Jean Vailh
Michel P. ette
Charles Bouland
Rene Martin
Dominique Corin

Joliette, le 7 novembre 1995

Honorable Guy Chevrette
Ministre des Affaires municipales
Gouvernement du Québec

Monsieur le ministre,

Le 4 mai 1995, vous nous confiez le mandat de procéder à un examen spécial, sous certains aspects, des opérations financières de la Société de Transport de la Ville de Laval et de Ville de Laval. Il nous fait plaisir de vous transmettre notre rapport.

DESCRIPTION DU MANDAT

A. Société de transport de la ville de Laval

Vous nous demandiez de prendre connaissance du rapport de la firme comptable qui a eu mandat d'examiner en janvier 1994 tous les comptes de dépenses et les déboursés de petite caisse pour les années 1987 à 1993 inclusivement, et de vous faire part de notre avis et de nos commentaires sur les mesures prises par le conseil d'administration de la Société de Transport de la Ville de Laval pour éviter que ne se reproduisent les lacunes administratives identifiées.

Suite à la production d'un rapport par le ministère de la Sécurité publique en février 1994 concernant certaines allégations de fraudes à la Société de Transport de la Ville de Laval, vous nous demandiez de bien vouloir procéder aux vérifications pertinentes à cette affaire dans le but d'évaluer si les actes et décisions du conseil d'administration, en regard de

l'octroi de certains contrats (décrits dans le rapport ci-haut mentionné), furent réalisés en conformité à la loi et aux procédures administratives internes de la Société de transport de la Ville de Laval.

B. Ville de Laval

Vous nous demandiez de faire toute la lumière sur les allégations qui furent rapportées par les médias d'information et, dans le cadre de nos moyens d'action, d'en évaluer le bien-fondé.

Vous nous demandiez de donner notre avis et nos commentaires sur la procédure suivie et la conformité aux lois relativement à l'adjudication des contrats octroyés par Ville de Laval et d'identifier un certain nombre de dossiers qui seraient par la suite analysés en profondeur.

Vous nous demandiez de prendre connaissance des diverses recommandations qui ont été formulées dans le rapport du vérificateur interne ou le cas échéant celui du vérificateur externe et de vous faire rapport quant à la régularisation de ces recommandations.

MÉTHODOLOGIE

Pour accomplir notre travail, nous avons consulté des découpures de presse de 1993 à 1995, des documents fournis par la Société de Transport de la Ville de Laval, la Ville de Laval et le ministère des Affaires municipales. Nous avons également pris connaissances de différents documents que des individus nous ont faits parvenir ou nous ont remis. De plus, nous avons rencontré la direction générale et certains cadres des deux organismes sous examen de même que certains officiers de votre ministère.

Le rapport était sous la responsabilité de M. Jacques Martin, FCA qui a été secondé par M. Michel Pilette, CA pour la partie du rapport concernant la STL et le paragraphe 1.5 de la partie concernant Ville de Laval. Il a également été secondé par Mme Dominique Collin, CA pour le paragraphe 3. de la partie du rapport concernant Ville de Laval.

SOMMAIRE DU RAPPORT

A) SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA VILLE DE LAVAL (STL)

1. Description du mandat (p. 22)

Notre examen a porté sur les sujets couverts par les rapports de deux firmes comptables et du ministère de la Sécurité publique.

2. Dépenses d'employés (p. 23)

Les rapports des deux firmes comptables révèlent des lacunes concernant les dépenses d'employés: absence de factures, pièces justificatives douteuses ou sans explications, rapports de dépenses non approuvés et achats qui semblent des biens à usage personnel.

Leur conclusion était que la majorité de ces lacunes découlait d'un système permissif alors que pour quelques employés, il devrait y avoir enquête. La Sûreté du Québec a enquêté sur ce sujet et des accusations ont été portées.

Quant à la faiblesse du système de remboursement de dépenses, des mesures adéquates ont été prises.

2.1 Révision des politiques (p. 24)

En 1992 et en 1994, le conseil a adopté des politiques administratives qui ont eu un effet bénéfique sur le système de remboursement de dépenses, tel que nous l'avons constaté par notre examen.

2.2 Comité de vérification (p. 25)

Un comité de vérification a été mis en place par règlement du conseil. Nous jugeons cette mesure adéquate et nous avons pu constater son bon fonctionnement à la lecture des procès-verbaux des réunions du comité depuis un an.

2.3 Vérificateur interne (p. 25)

Cette fonction a été définie dans une politique administrative interne. Nous croyons que le vérificateur interne dispose des moyens et de la latitude nécessaires à sa tâche et que son mandat est défini selon les normes reconnues en vérification interne.

2.4 Code d'éthique (p. 25)

Le conseil d'administration a adopté un code d'éthique pour la STL en mars 1995. Ce code d'éthique répond à un besoin qui a ressorti des différentes vérifications effectuées entre 1987 et 1994. À notre avis, ses orientations serviront de guide aux gestionnaires et aux employés dans la conduite de leurs activités au sein de la STL.

2.5 Conclusion sur les dépenses d'employés (p. 26)

Nous sommes d'avis que le conseil d'administration, conjointement avec le nouveau directeur général, a pris les mesures qui s'imposaient afin d'établir les contrôles requis pour une saine gestion administrative en ce qui a trait aux dépenses d'employés.

3. Octroi de contrats (p. 27)

Le rapport du ministère de la Sécurité publique fait mention de trois éléments dans sa conclusion. Notre mandat couvrait un de ces éléments, soit "l'apparence de mauvaise administration qui aurait prévalu à la STL".

La loi sur la STL comporte deux articles, le 69 et le 70, qui déterminent les circonstances dans lesquelles l'octroi de contrat pour la fourniture de biens et de services doit faire l'objet de soumissions.

Notre vérification des dossiers de fournisseurs pour les années 1987 à 1994 nous permet de conclure que des achats ont été effectués régulièrement au cours de ces années pour des sommes excédant 5 000 \$ sans qu'il n'y ait eu de demande de soumission.

Nous croyons que l'absence d'une politique d'achat précisant les règles et procédures d'achat a pu favoriser le fractionnement de besoins, cette pratique n'étant pas conforme à l'esprit de la loi.

De plus, nous avons constaté qu'aucune politique n'établit de règles pour l'octroi des contrats de services professionnels.

Les politiques d'achat de la STL devraient donc être révisées en ce sens. Le vérificateur interne nous a informé qu'il s'agissait là d'une de ses priorités.

B) VILLE DE LAVAL

1. ALLÉGATIONS DES MÉDIAS D'INFORMATIONS (p. 30)

1.1 Commentaire général (p. 30)

Nous avons choisi les sujets qui ont un impact budgétaire important ou qui soulèvent une problématique évidente.

1.2 Octrois de contrats sans soumission (p. 30)

Selon les médias, Ville de Laval accorderait des contrats sans appel d'offres pour favoriser des "amis du parti".

Le choix des professionnels sans soumission est légal mais il devrait s'exercer en tenant compte de certaines prémisses:

- Compétence du professionnel;
- Relation qualité-prix;
- Mode de rémunération le plus économique.

Sinon, on s'expose à se placer en situation d'"apparence de favoritisme".

Nous avons analysé certains dossiers concernant les honoraires professionnels versés à des ingénieurs et des architectes. Les honoraires sont versés selon les normes. On se questionne cependant sur la justification de la notion de "résidence au chantier" (comme le vérificateur interne l'a fait - voir chapitre 3).

Nous avons relevé trois cas où les autorités de Ville de Laval se sont placées en situation d'"apparence de favoritisme", car tous les efforts n'ont pas été faits pour rechercher la solution la plus économique.

1.2.1 Les baux (p. 31)

1.2.1.1 Introduction

80% de la superficie utilisée pour les services administratifs est louée. Coûts budgétisés en 1995: 6 M\$. Les baux sont octroyés sans appel d'offres. Des efforts ont été réalisés en 1994 pour réduire les coûts pour les établir au prix du marché, mais nous demeurons convaincus que Ville de Laval aurait pu obtenir mieux.

1.2.1.2 Durée des baux (p. 32)

Les baux sont, en général, négociés pour de courtes périodes (3, 4 ou 5 ans). Un garage municipal est loué au mois. Les baux à court terme ne favorisent pas l'obtention du meilleur prix. Mais cette négociation semble avoir été commandée par la volonté de grouper, à court terme, tous les services dans un immeuble administratif. On aurait pu quand même négocier de meilleurs taux. Il est possible, également, que l'on ait procédé ainsi pour éviter que l'on ait à obtenir l'autorisation du ministère des Affaires municipales.

1.2.1.3 Taux de location (p. 33)

Si on avait procédé par appel d'offres, on aurait été quasi assuré d'obtenir un meilleur taux.

Nous avons comparé des taux payés par Ville de Laval avec des taux payés par la Société Immobilière du Québec (SIQ) ou offerts à la SIQ et nous sommes arrivés à la conclusion que Ville de Laval, pour les mêmes immeubles, payait plus cher que la SIQ. Deux tableaux explicitent cette affirmation. Pourquoi Ville de Laval n'a-t-elle pas procédé par appels d'offres?

1.2.1.4 Vérification interne (p. 37)

Nous avons été surpris de constater que, malgré l'importance de la dépense de location d'édifices, ce poste n'ait pas encore fait l'objet d'un mandat du service de la vérification interne.

1.2.1.5 Clause d'un bail à corriger (p. 37)

Nous avons constaté que Ville de Laval pourrait être appelée à payer une somme en trop selon le libellé du bail signé en 1994. Cette somme pourrait être de 97 937 \$ ou 391 749 \$ selon l'interprétation que l'on fait du bail. Le service concerné en a été avisé.

Ville de Laval paie un loyer additionnel pour rembourser l'acquisition de mobilier faite par le propriétaire pour le locataire. Face à un contrat de location-acquisition, on doit se demander si l'esprit de la loi a été respecté.

1.2.1.6 Garage et ateliers - Secteur 3, 1550, Chomedey (p. 37)

Des appels d'offres ont été faits pour localiser ce garage dans un édifice plus fonctionnel. Le C.E. a opté pour la formule du bail emphytéotique dans l'édifice rénové du 1550, Chomedey.

1.2.1.6.1 Renouvellement du bail (p. 38)

Nous avons fait la chronologie de la localisation au 1550, Chomedey:

26/10/83 : Signature d'un bail pour la période du 01/09/83 au 31/08/86 et d'une option du 01/09/86 au 31/08/89 au loyer annuel de 165 000 \$. Des clauses d'indexation sont décrites et on décrit également les frais supportés par le locataire, notamment les réparations, à l'exception de celles pour vice de structure, et par le propriétaire, notamment les réparations autres que celles réputées locatives.

01/11/88 : Prolongation du bail du 01/09/89 au 31/08/90 selon les mêmes conditions mais au taux estimé de 5,66 \$/p.c. + 5%. (Approuvé par le C.E., le 17/01/89). Le 10/01/89 le service des finances avait fait parvenir une communication recommandant cette prolongation. Nous avons deux communications du 10/01/89 dont une a été transmise au C.E. sur laquelle, contrairement à l'autre, il n'est pas fait mention d'un projet de construction d'un garage et du règlement L-7372.

10/01/90 : Le directeur des travaux publics avise le directeur général de réparations majeures à faire à l'édifice avant de renouveler le bail.

06/12/90 : Communication du service des Finances pour renouvellement du bail pour la période du 01/09/90 au 31/08/93 et on décrit les conditions, notamment que "tout l'entretien de l'édifice est à la charge du locataire".

18/12/90 : Signature du bail dont les principales caractéristiques sont décrites à notre rapport, et lesquelles divergent de celles apparaissant à la communication du 06/12/90.

14/07/93 : Prolongation du 01/09/93 au 31/08/94, sans augmentation (taux 7,85 \$/p.c.)

14/09/94 : Bail renouvelable de mois en mois au taux de 7,85 \$/p.c..

08/02/95 : Suspension du paiement du loyer a cause de difficultés importantes d'occupation.

02/08/95 : Le C.E. retient la proposition du bail emphytéotique au 1550, Chomedey pour 20 ans.

La communication au C.E. du 06/12/90 retient notre attention. On établit le prix de 1990-91 à 7,32 \$/p.c. en appliquant au prix de 1989-90 une augmentation égale à l'IPC. Or on indique pour 1989-90 un prix payé de 7,02 \$/p.c. alors qu'en réalité on payait un prix de 5,90 \$/p.c.. Deuxièmement, on ne mentionne pas les différences importantes qui existent entre l'ancien et le nouveau bail. Également, il n'est fait aucunement mention des problèmes de toiture soulevés par la direction des travaux publics le 10/01/90.

Est-ce que le C.E. avait toutes les informations pour prendre une décision éclairée?

Est-ce que le nouveau bail qui a été signé le 18/12/90 était différent de celui qui a été présenté par le service des finances dans la communication du 06/12/90?

Et si c'était le cas... est-ce que le C.E. le savait?

Si oui, comment justifier ces différences?

Si non, est-ce qu'on a voulu sciemment camoufler les coûts supplémentaires du nouveau bail?

1.2.1.6.2 Bail emphytéotique (p. 43)

Nous avons également analysé le projet de bail emphytéotique. Le service juridique de votre ministère étudie l'aspect légal. Nous n'aborderons donc pas cet aspect.

Nous avons pris connaissance de l'analyse comparative des six options réalisée par la firme de consultants. Le C.E. a opté pour l'option du bail emphytéotique de l'immeuble existant rénové au coût annuel de 424 795 \$. Même s'il est difficile de comparer les coûts d'un immeuble rénové versus un immeuble neuf, nous concluons que la solution choisie semble la plus économique mais à la condition que les réparations prévues soient exécutées aux frais du propriétaire selon les spécifications de la ville pour rendre l'immeuble rénové "comparable" à un immeuble neuf.

1.2.2 Le service des Ressources humaines (p. 44)

Il n'y a pas de directeur de ce service depuis 1991 et des sommes importantes sont payées à titre d'honoraires professionnels. Nous avons voulu savoir si ces honoraires sont justifiés ou si des procédés plus économiques ont été envisagés.

1.2.2.1 Effectifs du service (p. 44)

Le service comporte 2 assistants-directeurs et 15 cadres. Le volet SST est administré en sous-traitance par une firme externe.

1.2.2.2 Engagement d'une firme externe (p. 45)

Faire appel à des professionnels externes comme conseillers est justifié et de pratique courante. Mais le volet SST est géré par une firme externe et les honoraires payés en 1994 s'élèvent à 357 605 \$ pour 4 personnes qui y ont travaillé de 688 à 1 397 heures chacune. On a également constaté que 2 personnes ont administré des conventions collectives et y ont consacré 1 230 et 1 405 heures pour un coût de 249 450 \$.

On a constaté que pour la SST, la firme avait été engagée en 1986 parce qu'il fallait répondre à un besoin d'agir rapidement. Est-ce que l'engagement de la firme n'aurait pu être que temporaire? Est-ce qu'il y a toujours une situation d'urgence?

1.2.2.3 Réduction du coût d'administration de la SST et des conventions collectives (p. 46)

La firme a facturé pour 4 personnes qui ont consacré chacune plus de 1 200 heures en 1994. C'est une fonction quasi à temps plein.

Pour réduire le coût, deux possibilités:

- a) négocier un taux de majoration du coût horaire plutôt qu'un taux horaire;
- b) embaucher du personnel pour remplir les fonctions à caractère permanent.

Le service de vérification interne n'a fait aucune analyse des honoraires professionnels au service des relations humaines et n'a donc pu suggérer le principe de la majoration (comme le cas se pratique au service du génie) et n'a pu recommander d'analyser l'opportunité de remplir certaines fonctions en régie. À la direction générale on nous a confirmé qu'aucune étude n'a été faite en ce sens. Pourquoi n'a-t-on pas procédé à cette analyse?

1.2.2.4 Conclusion (p. 46)

On ne peut nier les résultats positifs de la gestion de la SST depuis 1986. On devrait cependant envisager des mesures pour réduire les coûts. D'autre part, la nomination d'un directeur du service serait bénéfique.

1.2.3 Inspection des entrées de services (p. 47)

Depuis 1990, une partie de l'inspection des entrées de services est donnée à contrat à "Les Consultants Enval Inc." propriété de M. Jean-Claude Lafond qui a été directeur du service de génie de Ville de Laval de 1974 à 1988. Nous ne voulons pas discréditer le travail de Enval, mais le fait d'avoir procédé sans appel d'offres fait en sorte que l'on ne s'est pas assuré d'avoir le meilleur prix. De plus, quand, en 1992, on a connu une baisse du nombre d'inspections, on a surtout réduit les inspections faites par le service plutôt que celles effectuées par Enval. Ville de Laval se plaçait donc en position d'"apparence de favoritisme".

1.3 Sécurité électronique (p. 48)

Il a été fait mention dans les journaux que Ville de Laval avait dépensé près de 170 000 \$ depuis 1991 au niveau de la sécurité électronique. Après analyse, cette somme serait plutôt d'environ 145 000 \$.

Nous avons constaté que depuis 1991 on procédait par demandes de soumissions sur invitation auprès des 2 mêmes firmes, soit "Les Investigations Gibraltar Inc." et "Escouade d'enquête et sécurité W.D.W. Inc."

En 1994, W.D.W. Inc. soumissionne au même prix qu'en 1993 et le permis qu'elle présente ne correspond pas au permis exigé au cahier des charges.

Nous nous sommes posés plusieurs questions:

- Connaissant la politique d'achat de Ville de Laval, pourquoi a-t-on fait appel à 2 firmes de l'extérieur?
- Sachant que la plus haute soumission provenait à chaque année du même soumissionnaire, pourquoi n'a-t-on pas fait appel à un troisième soumissionnaire pour tester le marché?
- Pourquoi n'a-t-on pas considéré comme non conforme en 1994 la soumission de W.D.W. Inc.?

- Pourquoi "Gibraltar Inc." n'a-t-elle pas modifié son prix en 1994 et ne s'est-elle pas opposée à l'octroi du contrat à W.D.W. Inc. devant savoir que celle-ci ne répondait pas au devis?

On nous a informé qu'aucun contrôle n'était exercé sur le suivi du respect du contrat étant donné l'élément "surprise" que comporte ce genre d'investigations.

En conclusion, nous indiquons qu'en limitant la demande de soumissions aux 2 mêmes firmes, il est évident que l'on voulait que la commande soit octroyée à l'une de celle-ci. Pourquoi la même firme a-t-elle toujours obtenu le contrat au cours des 4 dernières années? Est-ce que l'autre firme n'avait pas intérêt à obtenir ce contrat ou avait intérêt à ne pas l'obtenir? Seule une enquête, et non un examen, pourrait pousser plus loin l'analyse.

1.4 Souffleuses à neige (p. 51)

Nous avons analysé le dossier de la location de souffleuses à neige pour le dépôt à neige du Carré-Laval depuis 1993. Nous donnons un historique des demandes de soumissions pour la saison 1993-1994 et pour les saisons 1994-1999.

Le 19/10/94, le C.E. approuve une soumission pour une location acquisition de 2 souffleuses pour une période de 5 ans au prix de 193 724 \$ par année.

Il nous est impossible de porter une opinion sur les soumissions de 1993, étant donné que le sujet est "sub judice".

En ce qui a trait aux soumissions de 1994, la décision du C.E. d'opter pour la location-acquisition a été prise suite à une analyse du service des travaux publics.

Cette analyse comparait les coûts des 2 options pour une utilisation de 500 heures et concluait à une économie de 20 505 \$. Si l'analyse avait été faite sur une base de 400 heures d'utilisation, soit les heures garanties selon la formule de location, la conclusion aurait été d'un coût supplémentaire de 22 341 \$.

Nous avons calculé que les coûts des 2 options seraient égaux pour une utilisation d'environ 450 heures.

D'ailleurs, pour la saison 1994-1995, l'utilisation réelle a été de 310 heures et le coût a été de 17 405 \$ supérieur à ce qu'il aurait été selon la formule de la location.

1.4.3 Conclusion (p. 54)

Nous sommes d'avis qu'en basant son calcul de coût comparatif sur une base d'utilisation de 500 heures, le service a donné l'impression de favoriser une formule plutôt qu'une autre.

En effet, les deux formules ont des coûts semblables pour 450 heures d'utilisation, mais c'est sans tenir compte, pour la formule de location-acquisition, des coûts suivants:

- réparations non couvertes par le contrat;
- augmentation du coût de la main d'oeuvre et du carburant;
- formation de la main d'oeuvre.

Il aurait donc paru plus prudent d'opter pour la formule de location traditionnelle compte tenu qu'une prévision d'utilisation de 450 heures était raisonnable. De plus, connaissant la politique de Ville de Laval qui privilégie le faire-faire, nous avons été surpris du choix de l'option de location-acquisition.

1.5 Améliorations locales - infrastructures (p. 55)

Certains contribuables se sont plaints d'avoir reçu des comptes de taxes pour améliorations locales et d'en être insatisfaits.

1.5.1 Rue Caumartin (p. 55)

Le député de Fabre, M. Joseph Facal, a porté à notre attention le dossier de la rue Caumartin et transmis des documents reçus de citoyens qui s'opposaient à ce projet.

1.5.1.1 Historique (p. 56)

Essentiellement, il s'agissait d'apporter des solutions pour des résidants qui se plaignaient de problèmes de fosses septiques tandis que d'autres se plaignaient de problèmes d'accumulation d'eau. Le projet final excluait 4 résidants.

1.5.1.2 Commentaires (p. 59)

Ce sont ces 4 résidants qui ont présenté le dossier à M. Facal. Ils ont l'impression que leur cause n'a pas été entendue et que d'autres citoyens de Laval ont obtenu des services pour lesquels tous doivent payer. De plus, ils affirment que ce projet a été fait dans le but d'augmenter la valeur des terrains riverains.

Du côté de Ville de Laval on a réglé le problème de fosses septiques en minimisant les coûts. Le problème d'accumulation de l'eau n'est pas réglé parce qu'il ne semble pas jugé important.

Les riverains sont taxés selon les normes.

1.5.1.3 Conclusion (p. 60)

Nous constatons que les propriétaires se sont opposés pour 2 raisons:

1. le problème d'accumulation d'eau n'est pas réglé;
2. ils craignaient de payer pour des travaux d'égouts sanitaires alors qu'ils avaient déjà payé pour des fosses septiques.

Par ailleurs, Ville de Laval juge avoir agi correctement en réglant un problème urgent: la fosse septique inadéquate. Le problème de base a été un manque de communication entre la ville et les citoyens concernés. Même si toutes les décisions ont été prises selon les règles, l'information aurait pu être transmise de façon plus claire.

Il faudrait que les autorités convoquent une assemblée des propriétaires concernés pour les informer de l'état de la situation en exposant clairement les faits.

De plus, nous invitons les autorités de la ville à s'enquérir sur l'existence éventuelle d'autres situations du même genre qui pourraient exister. Des mécanismes de consultation et d'information pourraient être étudiés.

1.5.2 Boulevard Ste-Rose (p. 61)

Nous avons étudié deux dossiers relativement à des règlements d'emprunt concernant l'effet de nouveaux développements domiciliaires sur les comptes de taxes d'anciennes propriétés. Ces dossiers avaient été acheminés au député de Fabre par des citoyens.

1.5.2.1 Historique - Projet "A" (p. 62)

Rappel du déroulement du projet qui s'est fait selon les règles prévues par la loi.

1.5.2.2 Historique - Projet "B" (p. 63)

Situation semblable à celle du projet "A"

1.5.2.3 Constatations (p. 63)

L'augmentation de taxes supportée par les anciens propriétaires est importante: 1 000 \$ à 3 000 \$ par année pour 20 ans. Cependant, les étapes d'approbation, de divulgation et de taxation sont conformes à la loi.

Nous avons constaté que depuis juin 1995, le conseil de Ville de Laval permet aux propriétaires d'anciens immeubles de reporter, sur une période allant jusqu'à 20 ans, une part appréciable de la taxation découlant de ce genre de travaux.

1.5.2.4 Conclusion (p. 64)

L'adjoint au directeur général nous a informé que Ville de Laval a instauré à l'été 1995, un mécanisme de divulgation de l'information et de consultation auprès des propriétaires concernés par l'arrivée de nouveaux projets domiciliaires.

1.6 Situation financière (p. 64)

À plusieurs reprises il fut mentionné que les dépenses de Ville de Laval progressaient à un rythme plus rapide que l'IPC et certains s'inquiétaient du fardeau de la dette. De plus, face à l'importance du coût du service de la dette, vous nous avez demandé d'analyser plus à fond la situation financière de Ville de Laval.

On doit d'abord reconnaître que la situation financière actuelle de Ville de Laval est bonne.

En effet, le taux global de taxation se situe au-dessous de la moyenne des villes de plus de 50 000 habitants; le développement économique et industriel se poursuit; les surplus accumulés se situent encore à un niveau convenable, soit 13,95 M\$.

Les dépenses d'opération sont passées de 352,55 M\$ en 1990 à 425,90 M\$ au budget de 1995, soit une augmentation de 20,8%, alors que l'IPC n'a augmenté que de 13%. Mais c'est l'apanage des villes en développement. D'ailleurs, les dépenses per capita sont passées de 1 126 \$ en 1990 à 1 268 \$ en 1995 soit une augmentation de 12,6% soit sensiblement le même taux d'augmentation de l'IPC.

1.6.1 Commentaires (p. 65)

Nous sommes cependant d'avis que Ville de Laval doit agir avec prudence si elle veut conserver sa position financière. Nous relevons 4 aspects:

1. Service de la dette (p. 65)

Au budget de 1995, le service de la dette représente 30,3% des dépenses. La politique de remboursement du capital qu'a adoptée Ville de Laval fait en sorte que les versements sont plus élevés en début de période de remboursement. L'effet se fait sentir davantage en période d'investissement important comme a connu Ville de Laval.

Nous avons analysé les règlements d'emprunt transmis au Ministère des Affaires municipales au cours de l'année 1994, soit 197 règlements. Nous avons constaté que 6 règlements étaient de moins de 40 000 \$ et nous nous sommes questionnés sur la justification de procéder par règlements d'emprunt pour des sommes si peu importantes. Nous avons constaté que certains règlements représentaient des dépenses d'entretien ou de réparations mineures et étaient difficilement justifiables. Il y a un risque de reporter à plus tard des frais qui devraient être absorbés dans l'année courante.

2. Réduction des surplus accumulés (p. 66)

Les surplus accumulés ont diminué de 57% passant de 32,19 M\$ en 1989 à 13,95 M\$ en 1994.

L'année 1994 s'est terminée par un excédent de 4,96 M\$ mais après avoir affecté 16,29 M\$ des surplus des années antérieures. N'eut été de ces opérations comptables, l'année 1994 se serait terminée par un déficit de 11,33 M\$.

Nous avons été surpris de constater qu'une somme de 2,18 M\$ a été inscrite comme somme à recevoir de la STL aux états financiers de Ville de Laval alors qu'aux états financiers de la STL, aucune somme n'avait été inscrite comme compte à payer à Ville de Laval. On nous a expliqué que c'est une interprétation différente des autorités des deux organismes qui a provoqué cette non concordance.

Il est de pratique courante d'affecter des surplus des années antérieures à l'année en cours, mais on doit être conscient qu'à ce rythme, le surplus accumulé sera rapidement annulé.

3. Développement démographique (p. 67)

Au cours des dernières années, Ville de Laval a connu une progression de sa population et un développement commercial et industriel appréciable, ce qui lui a permis de restreindre la progression de son taux de taxation.

Un ralentissement possible au niveau du développement économique pourrait mettre une pression à la hausse sur le taux de taxation si des mesures ne sont pas prises pour restreindre la progression des dépenses.

4. Camp spatial Canada (p. 67)

Camp spatial Canada a dû recourir à un financement bancaire dont une partie est garantie par Ville de Laval. Au 31 décembre 1994, les emprunts garantis par Ville de Laval s'élevaient à 9,94 M\$ et en août 1995 ils s'élevaient à 13,18 M\$.

Il est possible que Ville de Laval soit appelée à injecter des sommes importantes dans ce projet, ce qui affecterait directement le niveau du surplus accumulé ou les opérations futures.

1.6.2 Conclusion (p. 68)

Malgré que Ville de Laval jouisse d'une situation financière convenable, les autorités municipales devront user de prudence, si elles veulent restreindre la progression des taux de taxation.

2. ADJUDICATION DES CONTRATS (p. 69)

Les contrats adjugés par Ville de Laval se divisent en 2 catégories: premièrement les services professionnels, deuxièmement les biens et les services autres que les services professionnels.

2.1 Les services professionnels (p. 69)

Le 5 juillet 1995, le C.E. a approuvé une politique d'octroi de contrat pour les services professionnels.

Avant cette date, c'est le C.E. qui choisissait de façon arbitraire le nom du fournisseur de services professionnels. Depuis cette date, le choix est encore fait par le C.E. mais à partir d'une banque de données et, dans certains cas, sur recommandation du service concerné ou d'un comité d'évaluation.

La méthode utilisée par Ville de Laval pour le choix des professionnels est conforme à la loi.

La préoccupation que nous avons est de savoir si ce choix est fait avec souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Nous ne pouvons affirmer que cette préoccupation était présente à Ville de Laval et les cas que nous avons soulevés nous prouvent quelques fois le contraire. De plus, nous verrons plus loin que cette préoccupation n'est pas dans les objectifs du vérificateur interne car il ne remet pas en cause les décisions du C.E. ou du conseil et qu'il considère que tel n'est pas son mandat.

2.2 Les biens et les services autres que les services professionnels (p. 69)

Ville de Laval possède une politique d'achats décrite à notre rapport.

Nous avons analysé certains dossiers choisis au hasard et rencontré le responsable du service des achats.

Nous pouvons affirmer que, pour les dossiers analysés, la politique d'achat a été respectée. Nous avons cependant constaté que plusieurs contrats étaient réalisés "sur le marché" parce que le besoin était identifié comme urgent. On doit être conscient que l'utilisation fréquente du caractère d'urgence peut nuire à la poursuite d'une solution économique.

3. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE VÉRIFICATEUR (p. 71)

Comme le vérificateur externe n'a formulé aucune recommandation au cours des dernières années, le présent rapport ne porte que sur les recommandations du vérificateur interne.

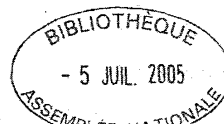
Nous avons sélectionné 2 mandats d'importance réalisés par le service de vérification interne:

- service du génie - honoraires professionnels
- service du génie - contrats, soumissions et surveillance des travaux

Nous pouvons conclure que les recommandations qui sont écrites sont dans leur ensemble mises en application.

Nous avons cependant fait certaines constatations que nous jugeons nécessaires de mentionner. Ces constatations portent sur:

1. la communication des résultats de la vérification interne;
2. la limitation de la portée de la vérification interne.



3.1 Communication des résultats de la vérification interne (p. 72)

Dans ses dossiers de vérification, le vérificateur a fait des constatations qui se résument ainsi:

- les honoraires professionnels facturés dépassent le budget prévu;
- il n'y a plus de politique stricte quant au choix de professionnels, notamment au niveau des ingénieurs;
- un des ingénieurs avec lequel la ville fait affaire est incompétent;
- pour certains services professionnels, il pourrait être facile et probablement avantageux d'aller en soumission.

Ces constatations relevées dans les dossiers de vérification sont importantes. Cependant elles n'ont fait l'objet d'aucune recommandation dans le rapport annuel du vérificateur interne. Au contraire, le vérificateur a plutôt précisé dans son rapport préliminaire du 5 mai 1994 que ces éléments étaient exclus de son mandat.

On peut se questionner sur ces exclusions puisque certaines de celles-ci faisaient partie des objectifs initiaux de vérification.

Suite à la rencontre avec le directeur du service de vérification interne, ce dernier nous a mentionné que certaines de ces observations avaient été exclues du rapport de vérification interne car elles découlaient de décisions du conseil ou du comité exécutif.

Nous pouvons donc conclure que les résultats de la vérification interne ne sont pas tous divulgués dans les rapports de vérification.

3.2 Limitation de la portée de la vérification interne (p. 73)

Dans les mandats de vérification étudiés, les items suivants faisaient partie des suppléments aux objectifs de vérification:

- le contrôle sur les ordres de changement est-il satisfaisant en regard de:
 - la pertinence du changement;
 - l'effet sur les autres éléments du projet;
 - les considérations financières?
 - le pourcentage de contingence est-il normal?

Nous avons constaté que la nature et l'étendue des procédés de vérification ne permettaient pas de répondre à ces objectifs. Le directeur du service nous a indiqué que son service ne possédait pas les compétences techniques requises ni un échéancier suffisant.

Au cours de l'exécution de son mandat, le vérificateur relève également des faits, soulève des questions qui devraient donner lieu à un travail d'investigation supplémentaire. Mentionnons:

- Est-il plus avantageux pour la ville d'engager ses propres professionnels ou donner ce travail à des bureaux externes comme, par exemple, le cas des frais d'inspection des entrées de service?
- Est-ce que le fait de louer du personnel des différentes firmes professionnelles est la meilleure façon de combler les besoins de main d'oeuvre?

Suite à la rencontre avec le directeur du service de vérification interne, ce dernier nous a mentionné qu'il n'a pas fait de travail supplémentaire car ces observations n'étaient pas reliées aux objectifs initiaux de vérification.

À notre avis, compte tenu de leur importance, ces éléments devraient donner lieu à des mandats additionnels de vérification.

3.3 Conclusion (p. 75)

Nous avons constaté que le champ d'application de la vérification interne se limitait principalement à la vérification et à l'évaluation de la conformité avec les lois et les systèmes établis.

Le vérificateur n'a pas évalué si les projets d'investissements ont été effectués avec souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

À notre avis, la portée de la vérification interne devrait être élargie afin de traiter les aspects d'économie, d'efficacité et d'efficacités et le règlement qui définit les responsabilités du vérificateur interne devrait être révisé en ce sens.

4. IDENTIFICATION DE DOSSIERS POUR ANALYSE EN PROFONDEUR (p. 76)

4.1 Les ordres de changement (extras) (p. 76)

Dans les travaux de génie et d'infrastructure, les ordres de changement sont fréquents et représentent parfois un pourcentage important du contrat initial.

Nous aurions voulu analyser plus à fond la justification de ces ordres de changement. Nous faisons face à une somme de travail importante et nous n'avons pas toutes les compétences techniques requises pour le faire. D'ailleurs le vérificateur interne (voir paragraphe 3.2) en est venu à la même conclusion.

Il y aurait lieu de s'assurer de la justification de l'existence des ordres de changement et de leur importance.

4.2 Le Camp spatial Canada (p. 76)

Dans le cadre de notre mandat, nous n'avons pas à examiner les politiques et procédures en application dans cet organisme. Cependant, Ville de Laval voit ses engagements actuels atteindre leur limite et pourrait être appelée à injecter de nouveaux fonds ou à fournir de nouvelles garanties.

Nous sommes d'avis que, compte tenu de cette situation, le projet "Cosmodôme" devrait faire l'objet d'un examen approfondi des sommes dépensées afin de s'assurer qu'elles le sont selon les principes d'une saine gestion financière.

4.3 Sécurité électronique (p. 77)

Compte tenu de l'ordre des questions qui restent à éclaircir dans ce dossier et qui dépassent le cadre de notre examen, une vérification approfondie devrait être faite afin de faire la lumière sur cette affaire.

C) RECOMMANDATIONS (p. 78)

Au cours de notre mandat, nous avons pris connaissance de procédures ou de situations où des améliorations pourraient être apportées. Nous avons cru bon de présenter des recommandations que vous retrouverez à ce chapitre.

CONCLUSION

En ce qui concerne la Société de Transport de la Ville de Laval, nous avons constaté une amélioration sensible des contrôles exercés sur la gestion, et une volonté exprimée de pousser encore plus loin ces contrôles par la mise sur pied d'un comité de vérification et par la latitude laissée au vérificateur interne d'exercer sa vérification dans un objectif de recherche de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

Quant à Ville de Laval, nous avons dégagé trois principaux éléments sur lesquels nous jugeons important d'attirer votre attention.

Premièrement, dans le contexte d'une "nouvelle" ville constamment en développement, les affrontements avec les "anciens" résidents peuvent être nombreux. Ville de Laval devra donc intensifier davantage ses communications avec ses citoyens pour minimiser le choc que peut représenter, pour certains, un développement non prévu et, quelques fois, non souhaité.

En deuxième lieu, nous avons constaté que pour l'octroi de certains contrats principalement au niveau des services, l'administration s'est quelquefois placée en situation d'"apparence de favoritisme" car, quoique les gestes posés étaient conformes à la loi, elle ne s'est pas toujours préoccupée de rechercher la solution la plus économique.

Troisièmement, même si Ville de Laval a un service de vérification interne depuis plusieurs années, nous sommes d'avis que le vérificateur interne n'a pas toute la latitude pour analyser les décisions administratives sous les aspects d'économie, d'efficacité et d'efficacité, tels qu'on les retrouve dans un mandat de vérification intégrée. De plus, il ne faudrait pas que le vérificateur se sente obligé de limiter son mandat quand l'opération à analyser découle d'une décision du Conseil ou du Comité exécutif.

Nous sommes d'avis que pour des organismes publics qui gèrent des budgets importants, le vérificateur interne devrait agir selon les principes de la vérification intégrée et avoir la latitude de pouvoir questionner tous les contrôles mis en place et tous les gestes posés, même par l'instance qui l'a nommé. Il devrait également jouir d'une certaine immunité afin de ne pas craindre d'aller à la limite de son mandat.

Monsieur le ministre, nous avons voulu, par ce rapport, répondre au mandat que vous nous avez confié et également, suite à votre demande, apporter notre contribution à l'amélioration de la gestion de la Société de Transport de la ville de Laval et de Ville de Laval par les recommandations que nous formulons.

Martin, Boulard & associés

Martin, Boulard & Associés
Comptables agréés

PARTIE ASOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA VILLE DE LAVAL1. Description du mandat

Dans le cadre de notre mandat d'examen de certains aspects de l'administration de la Société de transport de la ville de Laval, nous avons effectué les travaux suivants:

1. Nous avons pris connaissance du rapport du 6 avril 1994 d'une firme comptable concernant l'examen des comptes de dépenses d'employés de la Société de transport de la ville de Laval pour les années 1987 à 1993. Nous avons également pris connaissance du rapport du 30 juin 1994 d'une seconde firme comptable concernant l'examen des dépenses de même nature réclamées par certains employés dans les années 1990 à 1993 et qui n'avaient pas été étudiées dans le rapport précédent.
2. Nous avons examiné les mesures prises par le conseil d'administration de la Société pour éviter que ne se reproduisent les lacunes administratives identifiées dans les rapports cités précédemment.
3. Nous avons pris connaissance du rapport du 21 février 1994 du ministère de la Sécurité publique concernant certaines allégations de fraudes qui auraient été commises à la Société.
4. Nous avons examiné si les actes et décisions du conseil d'administration, en regard de l'octroi de certains contrats décrits dans le rapport cité au paragraphe précédent, furent réalisés en conformité à la loi et aux procédures administratives internes de la Société.

Dans l'exécution de notre mandat, la direction de la Société nous a fourni tous les documents que nous avons demandés et a mis à notre disposition le personnel requis afin de répondre à nos questions.

Nous vous faisons part de nos constatations découlant de notre examen des différents rapports, de notre examen des politiques et procédures en place à la Société, des informations recueillies à la suite de l'application de sondages et de la rencontre du personnel de la Société.

2. Dépenses d'employés

Dans leurs rapports, les deux firmes comptables définissent leur mandat dans les termes suivants:

"examiner de façon exhaustive tous les comptes de dépenses ainsi que toutes les demandes de remboursement de quelque nature que ce soit qui ont pu être faites ou réclamées par des personnes de Société de transport de la ville de Laval (STL) au cours des 7 dernières années".

L'examen effectué par les deux firmes couvre plus de 1 450 rapports de dépenses totalisant 1 236 297 \$ (soit 95% des documents que leur avait remis la direction de la STL). Ces rapports concernaient des dépenses de nature suivante: frais de déplacements, congrès et voyages, épicerie et repas, golf, téléphone, cours et cotisations professionnelles et finalement le poste divers pour 541 999 \$, soit 42% du total des dépenses d'employés pour les années 1987 à 1993.

Voici un sommaire des principales lacunes relevées dans ces deux rapports:

- de 1987 à 1990, un total d'environ 389 000 \$ de dépenses dans la catégorie "divers" n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives adéquates. Les pièces justificatives étaient soit manquantes, soit non identifiables ou sans explications. De plus, certaines de ces dépenses semblent être des biens à usage personnel selon le rapport de la firme comptable
- de 1987 à 1989, quelques rapports de dépenses n'étaient pas approuvés
- de 1987 à 1993, les rapports de frais de déplacements ne comportaient généralement pas d'informations précises quant à la nature et au lieu des déplacements et couvraient des remboursements au kilométrage ou pour de l'essence (1987 à 1989)
- en 1987 et 1988, des avances sur frais de voyages de 10 200 \$ ont été faites à des employés pour lesquelles aucune pièce justificative n'a été retracée
- de 1987 à 1989, la validité des pièces justificatives soumises pour les remboursements de repas de même que les montants y apparaissant sont douteux, selon la firme comptable ayant préparé ce rapport. Pour la même période, aucune justification n'apparaît sur des réclamations d'achats d'épicerie

- en 1988, une dépense de 1 800 \$ pour des cours d'anglais n'était pas appuyée par des factures.

La conclusion que tiraient les firmes comptables de leur examen était la suivante: dans les cas où les rapports soumis n'étaient pas bien documentés, le système de remboursement de dépenses d'employés a pu être permissif, sans qu'il y ait eu malversation. Par ailleurs, concernant un petit nombre d'employés ayant soumis des réclamations de dépenses importantes sans pièces justificatives ou sur présentation de pièces en double ou portant des modifications ou altérations importantes, les firmes comptables recommandaient une enquête plus poussée.

Cependant, les firmes comptables mentionnaient que la situation s'est améliorée depuis 1991: rapports mieux documentés, pièces justificatives plus adéquates, approbation dans tous les cas. Ils reliaient ces améliorations avec la mise en application des recommandations formulées en 1991 par une autre firme comptable suite à une vérification des engagements et déboursés, ainsi qu'avec l'arrivée de nouvelles personnes à la direction de la Société.

Ces derniers événements semblent avoir eu un effet bénéfique sur la gestion des comptes de dépenses. Nous vous présentons les mesures qui ont été prises par le conseil d'administration qui en témoignent.

2.1 Révision des politiques

La première action que nous pouvons identifier est la révision des politiques de la Société. Bien qu'en 1984, il existait une politique de remboursement de frais de voyages (résolution 84-157), force est de constater qu'elle était peu ou pas suivie. En 1992 (résolution 92-134), une politique de gestion des comptes de dépenses a été adoptée. Les résultats des examens effectués par les firmes comptables démontrent que cette politique a été suivie à partir de cette époque.

Le 6 avril 1994, cette politique était révisée (PA-04) et la politique de gestion des frais de voyages (PA-09) venait s'y greffer. Ces deux politiques ont pour objectif de définir et de contrôler les dépenses et les frais de voyages que peuvent faire les employés au nom de la Société.

Nous croyons que ces politiques sont adéquates puisqu'elles définissent l'approbation, la nature des dépenses autorisées, les pièces justificatives et les informations requises afin d'appuyer les réclamations.

Afin de nous satisfaire de l'application de ces politiques, nous avons effectué des sondages sur des comptes de dépenses de l'année 1994. Notre échantillonnage comportait 24 comptes de dépenses totalisant 8 083 \$ représentant 17% des dépenses de cette nature en 1994. Nous n'avons relevé aucune anomalie lors de cette vérification.

2.2 Comité de vérification

La deuxième action identifiée est la création d'un comité de vérification. Ses responsabilités ainsi que ses objectifs ont été fixés par règlement du conseil (résolution 94-70). La présence du directeur général y est prévue par règlement et le conseil d'administration en nomme les autres membres.

Nous avons pris connaissance des procès-verbaux des réunions du comité de vérification et nous avons constaté que le travail était effectué de façon conforme aux objectifs fixés par le règlement.

2.3 Vérificateur interne

Avant 1994, un employé avait été nommé au poste de vérificateur interne mais il n'avait jamais été déchargé de ses anciennes tâches et par conséquent n'avait jamais exercé son rôle.

La fonction de vérificateur interne a officiellement été reconnue dans une politique de vérification interne le 3 mai 1994 (résolution 94-71). La politique PA-07 détermine qu'il relève fonctionnellement du conseil d'administration de la Société. Le suivi de ses activités est exercé par le comité de vérification et pour la gestion courante, il relève du directeur général. Le vérificateur interne a établi un plan de vérification détaillé en identifiant les priorités auxquelles il prévoit s'attaquer.

2.4 Code d'éthique

Le conseil d'administration de la Société a adopté en mars 1995 un Code d'éthique s'appliquant à ses gestionnaires et à ses employés (résolution 95-22). Ce code définit notamment les obligations de chacun dans les relations avec les clients, les principes d'intégrité et de transparence, les conflits d'intérêts.

Sans faire une analyse détaillée de ce code, nous avons relevé à sa lecture que des balises avaient été établies par le conseil d'administration pour encadrer la conduite des personnes visées. Ainsi, on demande au gestionnaire et à l'employé de divulguer ses intérêts d'affaires ou ceux de ses proches dans le cas où de tels intérêts pourraient entrer en conflit avec leurs obligations. De plus, on indique que la personne concernée devrait s'exclure de toute négociation de contrat avec ces entreprises.

Le Code d'éthique s'applique aux gestionnaires et aux employés de la Société. Les administrateurs de la STL doivent par ailleurs se conformer au code d'éthique de Ville de Laval qui prévoit que les obligations des élus municipaux s'étendent aux organismes qui sont administrés par des membres du conseil de Ville de Laval.

2.5 Conclusion sur les dépenses d'employés

Les lacunes importantes relevées entre 1987 et 1990 ont été corrigées depuis. Nous avons observé qu'une volonté d'assainissement du fonctionnement dans le système des dépenses d'employés a amené progressivement à l'instauration de mesures permettant un meilleur contrôle de ces dépenses. La réalisation des missions de vérification effectuées en 1991 et en 1994 a permis l'identification de ces lacunes et a orienté l'implantation de mesures appropriées.

Nous sommes d'avis que les politiques de gestion des comptes de dépenses et des frais de voyages sont adéquates et permettront d'assurer un contrôle sur ces dépenses en autant que la direction et le conseil d'administration s'assureront de leur application. Des rapports périodiques devront être fournis au conseil d'administration à cette fin.

Quant au code d'éthique, nous croyons que sa mise en application permettra d'éviter des situations qui pourraient jeter un doute sur l'intégrité des gestionnaires et des employés de la Société.

Finalement, nous sommes d'avis que le rôle du comité de vérification est bien défini et répond au besoin de la Société. Le rôle du vérificateur interne et les objectifs de sa fonction nous semblent adéquats.

PARTIE BVILLE DE LAVAL1. ALLÉGATIONS DES MÉDIAS D'INFORMATIONS1.1 Commentaire général

Vous nous avez demandé de faire la lumière sur les allégations qui furent rapportées par les médias d'informations et, dans le cadre de nos moyens d'action, d'en évaluer le bien fondé.

Nous avons pris connaissance d'un nombre important d'articles de journaux parus de 1993 à 1995. Nous avons également tenu compte de plaintes que nous avons reçues depuis l'obtention de notre mandat (paragraphe 1.5).

Plusieurs sujets ont été abordés par les médias d'information. Nous avons dû faire un choix. Nous avons choisi principalement ceux qui ont un impact budgétaire important ou qui soulèvent une problématique évidente.

1.2 Octrois de contrats sans soumission

À plusieurs reprises, les médias ont mentionné que Ville de Laval accordait des contrats sans soumission et que l'on utilisait ce procédé pour favoriser des "amis du parti".

Il faut d'abord mentionner que dans certains cas il est parfaitement légal et légitime de procéder sans soumission, comme, par exemple, pour le choix des professionnels. Un tel procédé doit cependant s'exercer en tenant compte de certaines prémisses:

Est-ce que le professionnel choisi est en mesure d'accomplir adéquatement le mandat conféré?

Est-ce que l'on s'est assuré d'avoir la meilleure relation qualité-prix avant d'accorder le mandat et après sa réalisation?

Est-ce que le mode de rémunération est le plus économique?

Si l'on ne s'assure pas de rechercher la méthode la plus économique de réaliser un mandat ou d'obtenir des services, on s'expose à se placer en situation d'"apparence de favoritisme".

Jusqu'au mois de juillet 1995, Ville de Laval n'avait pas de politique concernant les mandats de services professionnels. Nous avons donc analysé certains dossiers d'honoraires professionnels en tenant compte de ce fait.

Nous avons analysé quelques dossiers concernant les honoraires professionnels versés à des ingénieurs ou des architectes. Nous avons constaté que les honoraires étaient versés selon les normes. Cependant nous avons également constaté que la notion de "résidence au chantier", qui occasionne un taux d'honoraire plus élevé, est appliquée sans qu'il nous ait été possible d'en vérifier la justification. D'ailleurs, dans un dossier du service de vérification interne, on soulevait le même problème. De plus, je vous réfère au chapitre 3 de notre rapport où il est mentionné qu'au cours de sa vérification, le vérificateur interne s'est posé beaucoup de questions relativement à la gestion des honoraires professionnels.

Au cours de notre examen nous avons relevé trois cas où les autorités de Ville de Laval se sont placées en situation d'"apparence de favoritisme", car tous les efforts n'ont pas été faits pour rechercher la solution la plus économique. Nous traiterons donc de ces trois cas:

1. les baux;
2. le service des ressources humaines;
3. l'inspection des entrées de services.

1.2.1 Les baux

1.2.1.1 Introduction

Laval ne possède pas un hôtel de ville où se concentrerait la majorité de ses services administratifs. En effet, environ 80% de la superficie utilisée par les services administratifs de Laval se retrouve dans différents locaux sous location. Et le budget de 1995 prévoit une dépense de plus de 6 millions de dollars au chapitre de la gestion des contrats de location d'édifices. Il importe donc de s'assurer que cette dépense fasse l'objet de l'attention qu'elle nécessite.

Suite à des rencontres avec des membres de la direction, on nous a confirmé que les baux étaient octroyés sans appels d'offres et que ces baux, de même que leur renouvellement, étaient négociés de gré à gré.

Quoique des efforts importants aient pu être réalisés, surtout en 1994 lors des renouvellements, pour que le taux payé puisse se comparer au marché, nous demeurons convaincus que l'on aurait pu obtenir mieux que le prix du marché si on avait utilisé le pouvoir de la valeur financière de Ville de Laval. D'ailleurs, dans son "Étude du marché - Laval. Printemps 1995", Devencore Ltée mentionne:

"La solvabilité des locataires devient un élément crucial à la survie des propriétaires... Les taux de location peuvent être réduits lorsque le crédit de l'emprunteur est excellent."

Nous avons analysé cinq (5) baux, représentant 82% de la dépense budgétée pour 1995. Notre analyse nous a amenés à faire certaines constatations sur la durée des baux et les taux de location.

1.2.1.2 Durée des baux

À l'exception d'un bail signé en 1990 pour une période de 9 1/2 ans avec une option de renouvellement de 10 ans, les autres baux sont pour des périodes relativement courtes: 4 ans (+ une option de 4 ans), 3 ans (+ une option de 5 ans). Un local, utilisé comme garage municipal, est loué au mois, mais sa localisation a été remise en question et au mois d'août 1995 le comité exécutif a résolu d'accepter le projet de localisation qui lui avait été présenté. Nous y reviendrons plus loin (1.2.1.6).

Nous sommes d'avis qu'une négociation d'un bail à court terme ne favorise pas l'obtention du meilleur prix. On nous a informés que cette négociation pour de courtes périodes était commandée par la volonté exprimée de centraliser les services administratifs lors de la construction d'un nouvel hôtel de ville. D'ailleurs, en 1991, un comité spécial avait analysé un tel projet et avait recommandé de regrouper tous les services administratifs au même endroit.

Il est possible également que l'on ait procédé ainsi dans certains cas pour éviter que l'on ait à obtenir l'autorisation du ministère des Affaires municipales telle que le prévoit la Loi, quand l'engagement excède 5 ans (auparavant la loi spécifiait 3 ans).

Il y aurait eu avantage à négocier des baux à long terme et à inscrire une clause d'annulation après une période initiale raisonnable. Le délai d'avis serait important (2 à 3 ans) étant donné que le processus de construction d'un hôtel de ville pourrait prendre plusieurs années. La clause d'annulation n'aurait donc eu que peu d'effet à la hausse sur le prix.

1.2.1.3 Taux de location

Comme nous le mentionnions précédemment, des efforts sérieux ont été faits en 1994 pour négocier à la baisse les baux qui venaient à échéance et pour ce faire, le service de l'évaluation de Ville de Laval a procédé à une analyse du marché de location à Laval.

D'autre part, dans une clause d'option de renouvellement d'un bail, il est stipulé que le taux de location lors du renouvellement sera établi

"selon le taux alors en vigueur pour l'immeuble".

Si on avait utilisé la méthode des appels d'offres, on aurait été quasi assuré d'obtenir un prix inférieur au prix du marché étant donné la qualité du locataire que représente Ville de Laval. Bien entendu, il aurait fallu tenir compte des frais d'aménagement potentiels. Mais l'exercice n'a pas été fait.

Afin de comparer le prix réellement payé avec un prix qui aurait été obtenu suite à un appel d'offres, nous avons demandé à la Société Immobilière du Québec (SIQ) de nous fournir des baux signés à Laval suite à des appels d'offres. Nous avons donc analysé trois appels d'offres qui ont été faits par la SIQ en 1991, 1993 et 1994, soit sensiblement au même moment qu'à la signature des baux pour Ville de Laval. Nous avons comparé le prix payé par Ville de Laval avec le prix obtenu par la SIQ et le prix demandé pour le même immeuble que celui où se retrouvent les locaux de Ville de Laval.

Le tableau I (page 35) compare des baux signés en 1991 et 1992 avec des résultats d'un appel d'offres effectué par la SIQ en août 1991. On constate que pour le même immeuble (A), le coût du loyer de base (taxes incluses) payé par Ville de Laval est quelque peu supérieur au prix soumissionné pour la SIQ (137,76 \$/mc vs 132,27 \$/mc). Mais au niveau des frais d'exploitation, la différence entre les deux prix est appréciable: 83,99 \$/mc vs 51,76 \$/mc. Si on compare les données pour l'immeuble B, les prix payés sont de 166,91 \$/mc pour le loyer de base et de 82,32 \$/mc pour les frais d'exploitation, alors que les prix soumissionnés pour la SIQ sont respectivement de 136,17 \$/mc et 53,29 \$/mc pour le même immeuble.

Le tableau II (page 36) compare des baux signés en 1993 et 1994 avec un bail signé en 1993 par la SIQ et les résultats d'un appel d'offres effectué en mai 1994. On constate que pour le même immeuble (A) que l'on retrouvait au tableau I, le coût du loyer est sensiblement supérieur pour Ville de Laval que pour la SIQ, soit, pour le loyer de base, 107,05 \$/mc versus 79,88 \$/mc et pour les frais d'exploitation, 78,15 \$/mc

versus 55,91 \$/mc. On remarquera également qu'au renouvellement, le loyer de base pour la SIQ n'est pas indexé, tandis qu'il l'est pour Ville de Laval. Quand il s'agit d'un bail net-net (où le locataire paie les dépenses) il est rare et difficilement justifiable, quand le bail est de courte durée, que le loyer de base soit indexé. On remarque également que les prix payés par Ville de Laval sont tous supérieurs aux prix demandés à la SIQ.

Si Ville de Laval avait procédé par appel d'offres, les prix auraient pu être supérieurs à ceux obtenus par la SIQ, mais il aurait été très probable que ces prix auraient été inférieurs à ceux obtenus après négociation. On n'a pas exploité le pouvoir de la valeur financière de Ville de Laval.

Pourquoi Ville de Laval n'a-t-elle pas procédé par appels d'offres?

TABLEAU I

Comparaison des taux de location - Ville de Laval et Société Immobilière du Québec

Édifices	Ville de Laval		SIQ		SIQ	
	A	B	A	C	B	D
Superficie utilisée (m ²)	6 997	738	6 311	6 311	535	535
Date (1)	01/03/91	01/01/92	08/91	08/91	08/91	08/91
Durée du bail	3 ans	26 mois	10 ans	10 ans	5 ans	5 ans
Option	nil	nil	5 ans	5 ans	5 ans	5 ans
Coût du loyer (m ²)						
Base	120,50	141,69	115,01	103,98	110,95	100,68
Taxes (5)	17,26	25,22	17,26	22,43	25,22	14,30
Base (tx inc.)	137,76	166,91	132,27	126,41	136,17	114,98
Exploitation	83,99	82,32	51,76	15,07	53,29	51,23
Ajustement du loyer de base au renouvellement	N/A	N/A	Non	Non	Non	Non
Ajustement annuel des frais d'exploitation	Indexé	Indexé	Indexé (2) et (3)	Indexé (2) et (4)	Indexé (3)	Indexé (4)

(1) Pour Ville de Laval, date du bail. Pour SIQ, date de demande de soumission.

(2) Après 5 ans, possibilité d'ajuster les frais d'exploitation selon les dépenses réelles avec un maximum de 15%

(3) Selon la soumission présentée

(4) Selon la soumission retenue

(5) Le montant pour les taxes pour Ville de Laval a été établi au même montant que pour la SIQ pour les mêmes édifices étant donné que nous ne possédons pas la division entre le taux de base et le taux pour les taxes.

TABLEAU II

Comparaison des taux de location - Ville de Laval et Société Immobilière du Québec

Édifices	Ville de Laval			SIQ		
	A	E	F	A	G	H
Superficie utilisée (m ²)	6 997	1 383	5 876	1 546	1 546	1 122
Date (1)	01/08/94 (2)	01/05/93	01/08/94 (3)	17/05/94	17/05/94	01/09/93
Durée du bail	4 ans	3 ans	4 ans	10 ans	10 ans	5 ans
Option	4 ans	5 ans	4 ans	5 ans	5 ans	1 an
Coût du loyer (au m ²)						
Base (4)	107,05	113,02	122,82	79,88	75,35	85,60
Exploitation	78,15	81,27	52,69	55,91	26,91	53,10
Ajustement du loyer de base au renouvellement	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Ajustement annuel des frais d'exploitation	Indexé	Réels	Réels (5)	Indexés (6) (7)	Indexé (6) (8)	Indexés (8)

(1) Pour Ville de Laval, date du bail. Pour SIQ, date de demande de soumission.

(2) Rétroactif au 01/03/94

(3) Rétroactif au 01/01/94

(4) Taxes foncières exclues

(5) Incluant 10% de frais d'administration sur toutes dépenses (incluant toutes taxes foncières)

(6) Après 5 ans, possibilité d'ajuster les frais d'exploitation selon les dépenses réelles avec un maximum de 15%

(7) Selon la soumission présentée

(8) Selon la soumission retenue

1.2.1.4 Vérification interne

Nous avons été surpris de constater que malgré l'importance de la dépense de location d'édifices, ce poste n'a pas encore fait l'objet d'un mandat du service de la vérification interne. Ce mandat devrait se réaliser au cours des mois à venir, selon les informations que l'on nous a fournies.

1.2.1.5 Clause d'un bail à corriger

Au cours de notre analyse, nous avons constaté que Ville de Laval pourrait être appelée à payer une somme en trop, car le libellé du bail signé en 1994 fait en sorte que le nombre de mois de paiement d'une somme pour rembourser le coût d'aménagement des locaux est supérieur à l'entente originale. Il s'agit d'un montant de 8 161,43 \$ par mois qui serait versé pendant une période de 108 mois (ou 144 mois selon le sens que l'on donne au texte du nouveau bail) comparativement à une période de 96 mois prévue au bail précédent.

Il s'agit d'un coût supplémentaire éventuel de 97 937 \$ (ou 391 749 \$ si 144 mois).

Le service concerné en a été avisé, et des précisions devraient être apportées.

Nous avons également constaté que le coût d'aménagement des locaux que payait ce loyer additionnel inclus au bail du 01/08/90 comportait l'acquisition de mobilier pour le locataire. Étant donné qu'il s'agit, dans les faits, d'un contrat de location-acquisition, on doit se demander si l'esprit de la loi, concernant l'adjudication des contrats, a été respecté.

1.2.1.6 Garage et ateliers - Secteur 3, 1550 Boul. Chomedey

Ville de Laval loue actuellement des locaux qui sont utilisés comme garage et ateliers. Des améliorations majeures devant être apportées à l'immeuble aux frais de la ville, l'administration a analysé la possibilité de localiser ce garage dans un édifice plus fonctionnel. Une analyse a été réalisée et différentes options ont été envisagées:

- location
- propriété
- bail emphytéotique

Des appels d'offres ont été faits, des experts ont analysé le dossier et le comité exécutif a opté pour la formule du bail emphytéotique dans l'édifice rénové du 1550 Boulevard Chomedey.

étant donné la controverse qu'a soulevée cette décision du comité exécutif, vous nous avez demandé d'analyser plus à fond ce dossier.

1.2.1.6.1 Renouvellement du bail

Il est bon, en premier lieu, de faire la chronologie de la localisation au 1550 Boulevard Chomedey.

26/10/83

Signature d'un bail dont les principales caractéristiques sont les suivantes:

Terme : 01/09/83 au 31/08/86

Option: 01/09/86 au 31/08/89

Loyer annuel de base : 165 000 \$ (incluant les taxes)

Augmentation annuelle : augmentation de l'IPC du loyer de base, réduit du montant des taxes de l'année de base, plus l'augmentation du coût réel des taxes et l'augmentation des primes d'assurances causée par le genre d'utilisation du locataire.

À la charge du locataire:

- réparations (sauf vice de structure)
- taxes d'affaires ou de locataire
- eau, électricité et gaz
- chauffage et entretien des appareils

À la charge du propriétaire:

- réparations autres que celles réputées locatives.

01/11/88

Prolongation du bail

Terme : 01/09/89 au 31/08/90

Prix : Loyer de base de 1988 - 1989 indexé selon l'IPC. Cette prolongation a été approuvée par le comité exécutif le 17/01/89 (no 89-303)

Le 10/01/89, le service des finances avait transmis au C.E. une communication recommandant cette prolongation.

Le bail sera prolongé selon les mêmes conditions que le bail antérieur.

Loyer de base (excluant taxes) 1988-1989: 5,66\$/pc

Loyer de base (estimé) 1989-1990: 5,66\$ + 5%

Nous avons en main deux communications au C.E. datées du 10/01/89.

La première, celle où il est indiquée qu'elle a été transmise au C.E. le 17/01/89, mentionne que le propriétaire offre d'extensionner d'un an le bail actuel,

"ce qui donnera à la ville jusqu'au 31 août 1990 comme délai pour aménager dans un nouvel édifice s'il y a lieu."

La deuxième communication, où rien n'indique qu'elle a été transmise au C.E., mentionne:

"Le Conseil, par son règlement L-7372 a décrété la construction d'un édifice sur le prolongement du Boulevard Chomedey actuel devant servir de garage et de bureau municipal de loisirs pour le secteur 3. Toutefois, la livraison de cet édifice à la Ville se fera beaucoup plus tard que le 31 août 1989."

"Le propriétaire... nous offre d'extensionner d'un an le bail actuel, ce qui donnera à la Ville jusqu'au 31 août 1990 comme délai pour aménager dans le nouvel édifice qui sera construit en vertu du règlement L-7372."

10/01/90

Note de service du directeur des travaux publics au directeur général.

On mentionne que la "Toiture désuète" provoque de graves problèmes et que la toiture de la bâtisse doit être refaite. On estimait le coût à 118 000 \$. Le directeur des travaux publics ajoute:

"S'il est du désir de Ville de Laval de renouveler le bail de location de cette bâtisse pour localiser le secteur 3 de la division voie publique et parcs, ces réparations majeures à la toiture doivent être considérées sérieusement."

06/12/90

Communication du service des finances au Comité Exécutif:
Le propriétaire soumet un projet de bail qui contient les caractéristiques suivantes:

Période du 01/09/90 au 31/08/93;
Prix : 7,32\$/pied carré, soit 4,27% (IPC) de plus que le loyer payé en 1989-1990 (7,02 \$).
Prix indexé selon l'IPC pour les 2 années suivantes;
Taxes municipales et scolaires selon le coût réel;
Tout l'entretien de l'édifice à la charge du locataire.

18/12/90

Résolution du conseil pour approuver le bail et signature du bail dont les principales caractéristiques sont les suivantes:

Période du 01/09/90 au 31/08/93;
Loyer de base net-net à 212 580 \$ (soit 7,32\$/pc);
Augmentation selon l'IPC;
Toutes les dépenses d'exploitation sont à la charge du locataire:

Taxes (foncières);
Réparations mineures;
Réparations majeures ("à la façon d'un propriétaire raisonnable et soigneux");
Assurances;
Nettoyage, chauffage, éclairage;
Salaires et rémunérations;
Coût des services avec entrepreneurs indépendants;
Frais d'administration de 15% des frais d'exploitation.

14/07/93

Résolution du C.E. (no 93-5101).
Prolongation du bail pour la période du 01/09/93 au 31/08/94, sans augmentation du taux de base (7,85\$/pc).

14/09/94

Résolution du C.E. (no 94-5844).
Bail renouvelable de mois en mois à compter du 01/09/94 au taux de 7,85\$/pc.

08/02/95

Selon la résolution 95-822, le C.E. a pris connaissance d'une communication que lui a fait parvenir le service des finances le 17/01/95 à l'effet que le

"paiement du loyer a été suspendu" et qu'"un crédit de 10% du loyer mensuel depuis le 4 novembre 1994 a été réclamé suite aux difficultés importantes d'occupation d'une superficie d'environ 3 000 pieds carrés sur la superficie de bâtisse de 29 030 pieds carrés".

02/08/95

Le C.E. accepte de retenir la proposition de la compagnie 151805 Canada Inc. pour l'occupation du 1550 Boulevard Chomedey selon la formule d'un bail emphytéotique sur une période de 20 ans.

Il est curieux de constater qu'il y ait eu deux versions de la communication au C.E. du 10/01/89 et que sur celle qui semble avoir été transmise au C.E. on ne fasse pas référence au règlement L-7372. Pourquoi cette modification? Qu'est-il advenu de ce règlement L-7372? Après information auprès de la direction générale, on nous a mentionné que ce règlement avait été abandonné par le Comité exécutif en octobre 1990 parce que le coût du projet était trop élevé.

C'est cependant la communication au C.E. du 06/12/90 qui mérite le plus d'attention.

Premièrement, on établit le prix de 1990-91 à 7,32 \$/pc en appliquant au prix de 1989-90 une augmentation égale à l'IPC. Or on indique pour 1989-90 un prix payé de 7,02\$/pc alors qu'en réalité on payait un prix d'environ 5,90\$/pc. Ce n'est pas une augmentation de 4,27% qui est accordée, mais une augmentation de 24%.

Deuxièmement, on ne mentionne pas les différences très importantes, sauf de façon très discrète ("Tout l'entretien..."), qui existent entre le bail antérieur (1983-86), son renouvellement (1986-89), sa prolongation (1989-90) et le bail proposé pour 1990-93.

Contrairement au bail antérieur, les charges suivantes seront désormais à la charge du locataire:

- Réparations majeures ("à la façon d'un propriétaire raisonnable et soigneux");
- Assurances (et non seulement l'augmentation des primes causée par le genre d'utilisation ou d'occupation des lieux);
- Salaires et rémunérations;
- Coût des services avec entrepreneurs indépendants;
- Frais d'administration de 15% sur les déboursés faits par le propriétaire (Ex.: taxes, assurances).

Nous devons également constater qu'il n'est fait aucunement mention dans cette communication des problèmes de toiture soulevés par le directeur des travaux publics au directeur général le 10 janvier 1990. Selon les renseignements que l'on nous a communiqués, des "réparations ponctuelles" ont été effectuées de janvier 1990 à avril 1990 mais on était très loin du coût estimé de 118 000 \$. Sachant que des réparations majeures étaient nécessaires et que l'on n'a effectué que des "réparations ponctuelles", nous sommes surpris de constater que la communication du service des finances n'ait pas attiré l'attention du C.E. sur ces problèmes et que l'on n'ait pas suggéré d'inscrire une clause spéciale à cet effet au nouveau bail.

Compte tenu qu'il manquait plusieurs éléments d'informations dans la communication du service des finances du 06/12/90 comme il est décrit plus haut, on est en droit de se poser des questions:

Est-ce que le C.E. avait toute les informations pour prendre une décision éclairée?

Est-ce que le nouveau bail qui a été signé le 18/12/90 était différent de celui qui a été présenté par le service des finances dans la communication du 06/12/90?

Et si c'était le cas... est-ce que le C.E. le savait?

Si oui, comment justifier ces différences?

Si non, est-ce qu'on a voulu sciemment camoufler les coûts supplémentaires du nouveau bail?

L'inscription erronée de 7,02\$/pc au lieu de 5,90\$/pc qui a servi de base de calcul, a été relevée dernièrement par un membre du conseil municipal. À la direction générale, on nous a informé que le cas avait été soumis au service du contentieux de la ville pour analyser la possibilité de récupérer les sommes payées en trop.

1.2.1.6.2 Bail emphytéotique

Nous avons également analysé le projet de bail emphytéotique que le C.E. a entériné le 2 août 1995.

Nous savons que le service juridique de votre ministère est à étudier l'aspect légal de la transaction et il ne nous appartient pas de donner une opinion à ce niveau. Nous avons cependant pris connaissance de l'analyse comparative des coûts sur laquelle le C.E. s'est basé pour prendre sa décision.

Parmi les six options analysées par la firme de consultants, quatre concernaient une propriété immédiate ou future de l'immeuble et les coûts annuels étaient les suivants:

Réfection de l'immeuble existant:	
Bail emphytéotique	424 795 \$
Acquisition et réfection par la ville	494 200 \$
Nouvelle construction:	
Bail emphytéotique	570 000 \$
Par la ville	518 805 \$

Le C.E. a opté pour l'option du bail emphytéotique de l'immeuble existant rénové au coût annuel de 424 795 \$.

Quand on compare les deux premières options, la comparaison se fait entre deux formules pour parvenir à un résultat semblable. La comparaison est donc facile. Mais quand on compare les coûts pour un immeuble rénové versus un immeuble neuf, la comparaison est plus difficile parce que l'on compare deux produits différents. L'immeuble rénové occasionnera des réparations majeures plus fréquentes et plus tôt que l'immeuble neuf. Il faut donc ajouter au coût annuel le coût de ces réparations majeures.

Le consultant n'a pas ajouté au coût de 424 795 \$ le coût prévisible pour les réparations majeures. Cependant, il a comparé la valeur du bâtiment rénové avec la valeur d'un bâtiment neuf établies par un expert indépendant:

Bâtiment rénové	2 263 800 \$
Bâtiment neuf	2 850 350 \$

La valeur de la dépréciation du bâtiment rénové versus celle du bâtiment neuf est donc de 586 550 \$. Le coût annuel de cette somme sur une période de 20 ans, à 9%, soit le taux utilisé par le consultant, serait de 63 750 \$. Si on additionne cette somme au coût de 424 795 \$, on établit que, théoriquement, il en coûterait 488 545 \$ par année pour avoir un immeuble rénové qui se comparerait à un immeuble neuf qui coûterait 518 805 \$ par année.

On peut également se demander si une somme de 94 010 \$ par année, soit la différence entre 518 805 \$ et 424 795 \$, est suffisante pour faire face aux réparations majeures supplémentaires que nécessiterait un bâtiment rénové versus un bâtiment neuf.

Compte tenu des remarques précédentes, il nous apparaît comme prévisible que la solution de l'immeuble rénové soit plus avantageuse que celle de l'immeuble neuf et la décision du C.E. nous semble judicieuse à ce point de vue, à la condition toutefois que les améliorations effectuées le soient aux frais du propriétaire selon les spécifications de la ville pour rendre l'immeuble existant "comparable" à un immeuble neuf. On devra également tenir compte du coût supplémentaire que représente la taxe scolaire pour un immeuble loué (un immeuble propriété de la ville est exempt de taxes).

Nous devons également souligner que l'engagement financier que représente ce bail emphytéotique devra être inscrit comme dette à long terme aux états financiers puisqu'il constitue, dans les faits, un contrat de location-acquisition.

1.2.2 Le service des Ressources humaines

Nous avons voulu analyser ce service parce que d'une part, nous avons constaté que Ville de Laval, malgré qu'elle a un nombre important d'employés, n'a pas de directeur du service des ressources humaines depuis 1991 et que d'autre part, des sommes importantes sont payées à titre d'honoraires professionnels dans ce service.

Et comme les firmes auxquelles sont payés ces honoraires sont choisies de façon arbitraire par le comité exécutif sans concours et sans appel d'offres, comme d'ailleurs le permet la loi, nous avons voulu savoir si ces honoraires étaient justifiés ou si des procédés plus économiques avaient été envisagés.

1.2.2.1 Effectifs du service

En plus du personnel de secrétariat et des commis de bureau, le service comporte les effectifs suivants:

2 Assistant-directeurs
15 Cadres:

- 6 - Paie et avantages sociaux
- 2 - Dotation et développement des ressources humaines
- 1 - Santé
- 3 - Rémunération et gestion des structures administratives
- 3 - Relations de travail

Quant au volet santé, sécurité du travail (SST), il est administré en sous-traitance par une firme externe.

1.2.2.2 Engagement d'une firme externe

Que l'on fasse appel à des professionnels de l'extérieur pour agir comme conseillers, c'est de pratique courante, et la ville est justifiée de faire appel à des professionnels qui lui assureront la meilleure relation qualité-prix. C'est le cas, par exemple, du support apporté aux cadres dans la gestion des différentes conventions collectives que ce soit au niveau de la négociation ou de la gestion des griefs.

Cependant, nous avons constaté, comme mentionné plus haut, que le volet SST était géré en totalité en sous-traitance (à l'exception de 2 secrétaires).

En 1994, Ville de Laval a versé à une firme externe pour l'administration de la SST la somme de 357 605 \$ pour le travail de 4 personnes:

A	1 043 heures à 90,00 \$	93 870 \$
B	688 heures à 95,00 \$	65 360
C	1 397 heures à 75,00 \$	104 775
D	1 248 heures à 75,00 \$	<u>93 600</u>
		357 605 \$

Nous avons également constaté que l'administration des conventions collectives des cols bleus et de la police se faisait de façon quasi exclusive par des professionnels de la même firme et qu'en 1994 on a versé des honoraires professionnels de 249 450 \$ pour le travail de 2 personnes:

E	(cols bleus) 1 405 heures à 90,00 \$	126 450 \$
F	(police) 1 230 heures à 100,00 \$	123 000 \$

Nous nous sommes cependant demandés pour quelles raisons le volet SST était géré en totalité en sous-traitance. On nous a informé qu'en 1986 il fallait répondre à un besoin d'agir rapidement et que l'engagement d'une firme spécialisée avait permis de le faire. Il demeure cependant que dans toute la gestion de la SST, il y a une part importante de travail clérical, répétitif et permanent qui peut être accomplie par du personnel "employé" et bien formé.

Est-ce que l'engagement de la firme n'aurait pu être que temporaire en attendant la mise sur pied d'une équipe?
Est-ce qu'il y a toujours une situation d'urgence?

1.2.2.3 Réduction du coût d'administration de la SST et des conventions collectives

On remarque que pour 4 personnes, la firme a facturé pour l'année 1994 plus de 1 200 heures chacune. Quand une personne consacre plus de 1 200 heures par année à un travail, elle peut être considérée comme une personne travaillant quasi à temps plein.

Pour réduire le coût d'administration, nous avons considéré deux possibilités:

- a) négocier avec la firme un taux de majoration du coût horaire de la personne affectée au dossier plutôt que le tarif horaire, étant donné qu'il s'agit, en pratique, de personnel "loué" quasi à temps plein et de façon régulière.
- b) étant donné le caractère permanent des fonctions, il y aurait lieu d'analyser l'opportunité d'embaucher du personnel pour remplir en grande partie ces dites fonctions.

Nous avons été surpris de constater que le service de la vérification interne n'a fait aucune analyse des honoraires professionnels au service des ressources humaines et n'a donc pu suggérer l'application du principe de la majoration (comme le cas se pratique à Ville de Laval pour certains honoraires payés au service du génie) et n'a pu recommander d'analyser l'opportunité de remplir certaines fonctions en régie.

À la direction générale, on nous a confirmé qu'aucune étude n'a été faite à savoir si il y avait possibilité de réduire les coûts d'administration en appliquant la formule de la majoration ou en accomplissant certaines tâches en régie.

1.2.2.4 Conclusion

On ne peut nier les résultats positifs au niveau de la SST qui ont pu résulter du travail de la firme externe depuis 1986. Mais nous demeurons persuadés que si une analyse plus poussée était réalisée, on parviendrait à réduire les coûts d'administration de la SST et des conventions collectives tout en utilisant, au besoin, les services spécialisés d'une firme externe.

Pourquoi ne l'a-t-on pas réalisée?

D'autre part, la nomination d'un directeur au service des ressources humaines permettrait de mieux planifier et coordonner la gestion de ce service, tout en réduisant les besoins de recourir aux services d'une firme externe.

1.2.3 Inspection des entrées de services

Au cours de notre analyse des dossiers de vérification du service de vérification interne, nous avons pris connaissance de commentaires du vérificateur sur l'opportunité d'analyser les avantages et les inconvénients de donner à contrat à des bureaux externes l'exécution de certains travaux, comme, par exemple, l'inspection des entrées de services. Le vérificateur était d'opinion que le coût était élevé et se demandait pourquoi ce travail n'était pas donné en soumission ou fait par des employés de la ville. Cependant, aucune recommandation en ce sens n'apparaît au rapport final du vérificateur interne. Nous avons donc voulu pousser plus loin cette analyse.

Depuis 1990, une partie de l'inspection des entrées de services est donné à contrat à "Les Consultants Enval Inc." parce que, selon une communication au CE produite par le service du génie le 1er mai 1990,

"Le service du génie n'a pas le nombre d'inspecteurs requis pour procéder à toutes les inspections..."

1.2.3.1 Constatations

1. Le contrat a été octroyé suite à une offre de services de "Les Consultants Enval Inc." au prix de 175 \$ par inspection (en 1994 le prix était encore à 175 \$). On nous a confirmé qu'il n'y avait eu aucun appel d'offres.
2. Le nombre d'inspections varie d'une année à l'autre mais diminue depuis 1991.

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u> (10 mois)
Nbre d'inspections exécutées	2 256	1 677	1 537	1 295
Par le service de Génie	1 044	650	658	572
Par Enval Inc.	1 212	1 027	879	723
Montant selon contrat	212 100 \$	179 725 \$	153 825 \$	126 525 \$

3. "Les Consultants Enval Inc." est la propriété de M. Jean-Claude Lafond qui a été à l'emploi de Ville de Laval de 1974 à 1988, dont les 4 dernières années comme directeur du service de génie.

1.2.3.2 Commentaires

Étant donné qu'il s'agissait d'un travail à forfait, on aurait pu procéder par appel d'offres sur invitation auprès de firmes aptes à accomplir le mandat. On se serait assuré d'avoir le meilleur prix pour un même service.

D'autre part, en 1992, quand on a connu une baisse du nombre d'inspections de 2 256 à 1 677, soit 579 inspections, on a surtout réduit les inspections faites par le service (394) plutôt que celles effectuées par Enval Inc. (185). Si en 1992 le service avait effectué autant d'inspections qu'en 1991, on aurait économisé 68 950 \$ (394 à 175 \$) (moins quelques frais de constitution de dossier: papeterie, photos, déplacements...)

D'ailleurs en 1995, d'après les informations reçues, le mandat est terminé et toutes les inspections sont faites par le service étant donné que l'on exigeait des coupures lors de la préparation du budget.

Nous ne voulons en aucune façon discréditer le travail de Enval Inc. et il est possible que le prix demandé eut été le meilleur suite à un appel d'offres. Compte tenu cependant que le contrat a été accordé à une firme dont le principal actionnaire était un cadre important de Ville de Laval peu de temps auparavant, le fait de ne pas avoir procédé par appel d'offres et de ne pas affecter les réductions du nombre d'inspections d'abord au contrat de la firme externe, faisait en sorte qu'on se plaçait en position d'"apparence de favoritisme".

1.3 Sécurité électronique

À plusieurs reprises il a été fait mention dans les journaux que Ville de Laval avait dépensé près de 170 000 \$ depuis 1991 au niveau de la sécurité électronique. Selon les résolutions du comité exécutif, les sommes accordées suite à des soumissions sur invitation à "Escouade d'enquête et sécurité W.D.W. Inc." (M. Claude Dumont, président) ont été les suivantes:

		Période
20/11/91, CE 91/8033	23 400 \$ (+ taxes)	15/09/91 - 30/06/92
30/09/92, CE 92/7103	36 837 (tx incl)	15/09/92 - 30/06/93
23/06/93, CE 93/4486	42 500 (+ taxes)	01/07/93 - 30/06/94
04/05/94, CE 94/2457	42 500 (+ taxes)	01/07/94 - 30/06/95
Total	145 237 \$	

Deux résolutions du Comité exécutif (CE 92/2028 et CE 92/5397) traitaient de crédits budgétaires de 10 528 \$ et de 22 000 \$ pour couvrir le coût des soumissions. C'est probablement en additionnant par erreur ces sommes que l'on mentionnait le chiffre de 170 000 \$.

1.3.1 Constatations

En analysant les résolutions du CE et certains documents de soumissions, nous avons fait les constatations suivantes:

1. Depuis 1991, les demandes de soumissions sur invitation ont toutes été faites auprès de deux entreprises situées sur l'île de Montréal soit "Les Investigations Gibraltar Inc." et "Escouade d'enquête et sécurité W.D.W. Inc.".
2. Aux cahiers des charges on spécifiait que
 "l'adjudicataire devra prouver à la Ville qu'il est détenteur d'un permis d'agence valide, émis par le ministère de la Sécurité publique du Gouvernement du Québec. La catégorie de ce permis devra être: "Investigation et Sécurité".
3. En 1991, W.D.W. Inc. a présenté une photocopie de son permis où il est indiqué que la catégorie est: "Investigation et Sécurité". En 1994, le permis indique comme catégorie "Investigation".
4. Le répertoire 1993-1994 des "Agences d'investigation ou de sécurité" publié par le ministère de la Sécurité publique indique que "Les Investigations Gibraltar Inc." a le permis sous la catégorie "Investigation et sécurité" et que "Escouade d'enquête et sécurité W.D.W. Inc." a son permis sous la catégorie "Investigation".
5. Le prix soumissionné par W.D.W. Inc. est le même en 1993 et en 1994.
6. Aux cahiers des charges, il était spécifié que
 "la fréquence des investigations sera minimalement (sic) sur une base hebdomadaire".

1.3.2 Commentaires

Suite à ces constatations, nous nous sommes posés plusieurs questions:

1. Sachant que par sa politique d'achat, Ville de Laval accorde la priorité de ses achats aux fournisseurs ayant une place d'affaires dans les limites de Ville de Laval et que plusieurs firmes de Laval sont identifiées dans le répertoire des agences, pourquoi a-t-on fait appel à 2 firmes situées à l'extérieur de Laval?
2. Étant donné qu'à chaque année, la plus haute soumission provenait du même soumissionnaire, pourquoi n'a-t-on pas fait appel à un troisième soumissionnaire, au moins pour tester le marché?
3. En 1994, pourquoi n'a-t-on pas considéré comme non-conforme la soumission de W.D.W. Inc. étant donné que le permis ne correspondait pas au cahier des charges?
4. Pourquoi les "Investigations Gibraltar Inc.", connaissant le prix soumissionné par W.D.W. Inc. en 1993 n'a-t-elle pas soumissionné en 1994 à un prix inférieur?
5. Pourquoi "Les Investigations Gibraltar Inc.", devant savoir que W.D.W. Inc. ne répondait pas aux exigences du cahier des charges, ne s'est-elle pas opposée à l'octroi du contrat à W.D.W. Inc.?

Nous nous sommes informés des moyens de contrôle pour le suivi du respect du contrat (visite hebdomadaire). On nous a fait savoir qu'aucun contrôle n'était exercé étant donné l'élément "surprise" que comporte ce genre d'investigations.

Par ailleurs, nous avons été surpris de constater qu'au devis de 1995-1996, on ne demandait plus qu'une investigation par 2 mois au lieu d'une investigation par semaine. On nous a fait savoir qu'un meilleur contrôle des entrées et des sorties de l'édifice ne justifiait pas la fréquence des investigations prévues au devis antérieur. Bien entendu, le coût pour 1995-1996 aurait été réduit considérablement. Le C.E. a finalement opté de transmettre ce travail au service de police.

1.3.3 Conclusion

En limitant la demande de soumissions aux 2 mêmes firmes, il est évident que l'on voulait que la commande soit octroyée à l'une de celle-ci. Pourquoi la même firme a-t-elle toujours obtenu le contrat au cours des 4 dernières années? Est-ce que l'autre firme n'avait pas intérêt à obtenir ce contrat ou avait intérêt à ne pas l'obtenir? Seule une vérification approfondie, et non un examen, pourrait pousser plus loin l'analyse.

1.4 Souffleuses à neige

Nous avons analysé le dossier de la location des souffleuses à neige pour le dépôt à neige du Carré-Laval depuis 1993. Nous ferons d'abord une description des principaux documents ou principales décisions par ordre chronologique et nous apporterons par la suite nos commentaires.

1.4.1 Historique

Juin 1993

Ville de Laval demande des soumissions (no 7054) pour la location de 3 souffleuses (plutôt que 2 antérieurement) étant donné une augmentation sensible de l'achalandage (250 versus 160 camions à l'heure).

Terme: 1 an avec 2 options de 1 an à la discrétion de la ville.

Équipements: 1 souffleuse, capacité 5 400 t/h.
2 souffleuses, capacité 3 500 t/h.
1 souffleuse de réserve (3 000 t/h)

Novembre 1993

La ville décide d'annuler la demande de soumission no 7054, étant donné, selon les informations du service des travaux publics, que les coûts sont trop élevés. Il est donc décidé de retourner en soumission en apportant les modifications suivantes:

- On n'exige plus de souffleuse de réserve;
- On n'applique plus de pénalité pour non-remplacement;
- On scinde la demande de soumission en deux parties, soit d'une part, une souffleuse de 5 400 t/h et d'autre part, 2 souffleuses de 3 500 t/h. Cette dernière modification permettrait, selon l'avis du service, de donner la chance à plus d'opérateurs de soumissionner.

24 décembre 1993

Communication au C.E. où il est recommandé d'approuver les soumissions suivantes:

Location 1:

Serge Paquette Excavation Inc.
1 souffleuse, capacité 5 400 t/h
Taux horaire: 510 \$ (taxes exclues)
Heures garanties: 300

Location 2:

Nepcon Inc.
2 souffleuses, capacité 3 500 t/h
Taux horaire: 425 \$ (taxes exclues)
Heures garanties: 400 (au total des 2 souffleuses)

12 janvier 1994

Résolution du C.E. approuvant les recommandations du service du 24 décembre 1993.

31 août 1994

Résolution du C.E. approuvant le non-renouvellement des options prévues aux contrats de 1993-1994 et approuvant le nouveau cahier des charges pour la période 1994-1999.

23 septembre 1994

Soumission pour location-acquisition (no 25877) de R.P.M. Tech Inc. (seul soumissionnaire):

2 souffleuses, capacité 5 400 t/h
Prix total : 968 617 \$ pour 5 ans soit 193 724 \$ par année (taxes incluses)
Option d'achat après 5 ans: 430 000 \$ (taxes exclues).

26 septembre 1994

Soumission pour location (no 7241) de Gaston Contant Inc., le plus bas soumissionnaire conforme:

2 souffleuses, capacité de 5 400 t/h
Taux horaire: 490 \$ (taxes incluses)
Heures soumissionnées: 500 heures
Heures garanties: 400 heures (au total des 2 souffleuses).

19 octobre 1994

Résolution du C.E. approuvant la soumission pour location acquisition (no 25877).

2 novembre 1994

Résolution du C.E. rejetant toutes les soumissions (no 7241).

1.4.2 Commentaires

Il nous est impossible de porter une opinion sur les demandes de soumissions de juin et novembre 1993 étant donné que le sujet est "sub judice", une poursuite à la cour supérieure ayant été logée par Ville de Laval le 9 mars 1995 pour diffamation suite à des parutions dans un quotidien.

Quant aux soumissions de septembre 1994, la décision du C.E. de rejeter les soumissions pour location et d'opter pour la soumission pour location-acquisition a été prise suite à un avis du service des travaux publics qui l'informait dans une communication le 25 octobre 1994 qu'

"après étude et analyse des documents de soumission, l'alternative de souffleuses neuves avec options d'achat a été retenue"

L'analyse du service comparait les coûts des 2 options pour une utilisation de 500 heures selon le tableau suivant:

	Location	Loc. Acq.
Soumission	245 003 \$	193 724 \$
Carburant	N/A	14 674
Main d'oeuvre	N/A	<u>16 100</u>
	<u>245 003 \$</u>	<u>224 498 \$</u>

Le service concluait donc à une économie de 20 505 \$.

Étant donné que les heures garanties selon la formule de location étaient de 400, nous nous sommes demandés quels auraient été les coûts si on utilisait les souffleuses pour 400 heures, au lieu de 500 heures.

	Location	Loc. Acq.
Soumission	196 002 \$	193 724 \$
Carburant	N/A	11 739
Main d'oeuvre	N/A	12 880
	<u>196 002 \$</u>	<u>218 343 \$</u>

On constate donc que si au cours de la saison hivernale les souffleuses n'étaient utilisées que pour 400 heures, il y aurait un coût supplémentaire de 22 341 \$ à procéder selon la méthode de location-acquisition et non une économie de 20 505 \$.

Nous avons calculé que les coûts des deux options seraient égaux pour une utilisation d'environ 450 heures.

Nous avons demandé de nous fournir les coûts réels pour la saison 1994-1995 et nous les avons comparés aux coûts qu'auraient donné la formule de location, tenant compte d'une utilisation réelle de 310 heures:

	Location	Loc. Acq.
Coût de base	196 002 \$	193 724 \$
Carburant	N/A	2 678
Main d'oeuvre	N/A	13 014
Réparations	N/A	3 991
	<u>196 002 \$</u>	<u>213 407 \$</u>

On constate un coût supplémentaire de 17 405 \$ comparé à la formule de location. Il est vrai que la saison 1994-1995 a été plus clémente que les années passées et que la quantité de neige déposée au Carré-Laval était moindre, selon les informations fournies par le service. Cependant, le coût minime du carburant s'explique, selon le service, par le fait que même si les souffleuses étaient sur place pendant 310 heures, le mécanisme de soufflerie a fonctionné pendant beaucoup moins de temps. Une plus grande quantité de neige n'aurait pas provoqué une augmentation proportionnelle des heures de présence.

1.4.3 Conclusion

Nous sommes d'avis qu'en basant son calcul de coûts comparatifs sur une base d'utilisation de 500 heures, le service a donné l'impression de favoriser une formule plutôt qu'une autre.

Nous avons dit plus haut, que pour une utilisation d'environ 450 heures, les deux formules avaient des coûts semblables. Mais ceci, c'est sans tenir compte des coûts ou inconvénients suivants en ce qui a trait à la formule de location-acquisition:

- coût des réparations non couvert par le contrat;
- coût de l'inflation au niveau de la main d'oeuvre et du carburant (la location traditionnelle est à prix ferme pour 5 ans);
- formation de la main d'oeuvre pour les personnes affectées aux opérations et pour celles qui les remplacent à leur fonction actuelle.

Il nous aurait donc paru plus prudent d'opter pour la formule de location traditionnelle compte tenu qu'une prévision d'utilisation de 450 heures par année était très raisonnable et réaliste. D'ailleurs, si on a calculé les coûts sur une base de 500 heures et que par contre on garantissait un minimum de 400 heures, c'est que l'on prévoyait une utilisation moindre que 500 heures. Car le fait de garantir un nombre d'heures moindre, crée une pression à la hausse du taux horaire chargé par l'entrepreneur qui doit répartir le coût de son équipement, lequel constitue la très grande partie du coût total, sur un nombre d'heures moindre.

De plus, connaissant la politique de Ville de Laval qui privilégie le faire-faire, nous avons été surpris du choix de l'option de location-acquisition.

1.5 Améliorations locales - infrastructures

Certains contribuables se sont plaints d'avoir reçu des comptes de taxes pour améliorations locales et d'en être insatisfaits. Nous avons reçu des documents relativement à ces plaintes et nous avons fait les analyses nécessaires. Nous avons retenu deux cas que nous décrivons ci-après.

1.5.1 Rue Caumartin

Dans le cadre de notre mandat de vérification de certaines allégations concernant l'administration de Ville de Laval, le député de Fabre, M. Joseph Facal, a porté à notre attention le dossier de la rue Caumartin. Dans sa lettre, de même que dans les documents qu'il nous a transmis, il est fait mention de travaux d'infrastructures effectués sur cette rue à l'encontre de la volonté de contribuables riverains ayant démontré leur opposition à ce projet, alors que d'autres propriétaires riverains auraient profité de l'installation de services pour subdiviser leurs terrains à des fins de revente.

Afin de se faire une opinion sur cette situation, nous avons d'abord consulté les dossiers des règlements L-8216, L-8536-M et L-8899 qui contiennent tous les documents décrivant les actes posés par les citoyens, la direction et le conseil municipal dans ce dossier. Par la suite, nous avons rencontré l'adjoint au directeur général et l'assistant-directeur du module Qualité du milieu. Nous avons également rencontré des propriétaires qui s'opposaient aux projets de règlement d'emprunt mentionnés précédemment.

Nous vous présentons en premier lieu un historique de ce dossier basé sur les informations que nous avons recueillies.

1.5.1.1 Historique

La rue Caumartin fait partie d'un ensemble de terrasses qui existent depuis plusieurs années le long de la Rivière des Prairies à Laval (ancienne Paroisse de Ste-Dorothée). Ces terrasses bénéficient de certains services municipaux mais pas nécessairement de tous les services. Ainsi, les propriétaires riverains de la rue Caumartin n'avaient que le service d'aqueduc.

Selon la correspondance retracée aux dossiers des règlements et selon les informations reçues des propriétaires rencontrés par nous, le tout corroboré par l'adjoint au directeur général, l'installation des services d'égouts sanitaire et pluvial sur cette rue n'était pas prévue aux prévisions d'aménagement de Ville de Laval. Ces propriétaires ont donc construit leurs résidences en aménageant des installations septiques avec champs d'épuration.

Le 20 septembre 1990, deux requérants déposent un projet de réaménagement des rues Laflamme et Caumartin, estimé à 626 000 \$, qui consiste à installer le service d'égout sanitaire à un nouveau propriétaire, régler un problème de drainage sur ces rues et y remplacer l'aqueduc et possiblement, prolonger l'égout sanitaire d'une rue voisine afin de desservir les rues Caumartin et Laflamme. Des plans sommaires sont préparés par le service du Génie de Ville de Laval et sont joints à la description des travaux présentée au Comité exécutif.

Un peu plus tard, le 4 décembre 1990, le service des finances prépare un tableau de taxation riveraine relativement à ce projet. Ce tableau sera révisé le 21 mars 1991. Les taxes payables comptant s'élevaient à 244 000 \$ pour les 17 résidents touchés par ce projet. Les propriétaires pouvaient choisir de payer sur 20 ans. Ce projet ne visait qu'un seul des 11 résidents situés sur le tronçon Est de la rue Caumartin, soit celui situé au no civique 675.

Le 20 mars 1991, le règlement L-8216, prévoyant les travaux du projet mentionné au paragraphe précédent, est présenté au Comité exécutif et le 2 avril 1991 un avis de motion est présenté pour ce même règlement. Des plans datés du 4 septembre 1991 sont préparés par une firme externe.

Vers la même époque, les résidents de l'extrémité Est de la rue, non visés par le règlement L-8216, informent à plusieurs reprises la Ville qu'ils ont des problèmes fréquents d'accumulation importante d'eau dans cette section de la rue.

Le 8 avril 1992, la firme de consultants externes présente une analyse de la situation de la rue Caumartin au directeur du service du Génie. Leur proposition consiste à installer une conduite d'égout sanitaire permettant de desservir 11 résidences de la rue. Cette conduite se déverserait dans une conduite proposée en vertu du règlement L-8216.

L'analyse de la firme contient la liste des 11 résidents visés. Ils sont identifiés par leur no civique, soit le no 675 et les dix autres qui se trouvent à l'Est de celui-ci: 678 à 658.

Le 15 avril 1992, un avis de motion concernant un règlement à venir (le L-8536-M) qui dépendra de la réalisation du projet prévu au règlement L-8216 est présenté au Comité exécutif par la division Génie. On y mentionne le problème de mauvais fonctionnement de certaines fosses septiques et on réfère à l'analyse du 8 avril 1992 de la firme de consultants externes, laquelle prévoyait le raccordement des 11 résidences situées sur son parcours.

À la même époque, des problèmes de fosse septique jugés urgents sont apparus au 670 rue Caumartin. Dans une lettre datée du 25 mars 1992, le maire de Laval informe le Comité exécutif qu'il a autorisé des travaux s'élevant à 141 000 \$ pour desservir quelques résidences de cette rue. Le 1er avril 1992, une recommandation de travaux urgents du service Environnement de Laval est présentée au Comité exécutif. On y mentionne que le système sanitaire du 670 rue Caumartin n'est plus opérationnel.

Par ailleurs, le 7 mai 1992 une réunion d'information est convoquée pour les résidents de la rue Caumartin. Le 12 mai 1992, suite à cette réunion, une pétition est déposée par 6 propriétaires qui s'opposent au projet d'égout sanitaire sur leur rue. Parmi ceux-ci se trouvent les 4 résidents situés à l'extrémité Est de la rue.

Le 24 septembre 1992, le règlement L-8536-M est présenté par le département Génie au Comité exécutif de Laval pour approbation. Le 28 octobre 1992, une deuxième rencontre d'information est convoquée et le 4 novembre 1992, une deuxième pétition contre le projet d'égout sanitaire est remise à l'adjoint au directeur général.

Le 25 novembre 1992, ce dernier émet une communication au Comité exécutif. Il résume les événements qui sont survenus entre le 25 mars 1992 et le 4 novembre 1992. Il y mentionne le problème du 670 rue Caumartin en précisant que le propriétaire de cette résidence poursuit la Ville de Laval pour son problème de fosse septique. Il rappelle les réunions d'information en précisant que les personnes sur place étaient partagées à peu près également sur le projet. Finalement, il recommande la réalisation du règlement L-8536-M.

À partir de ce moment, les procédures d'adoption du règlement L-8536-M commencent et, le 1er mars 1993, celui-ci est adopté par le Conseil municipal. Toutes les publications et autorisations requises seront faites selon les exigences légales.

Le 24 novembre 1993, le Comité exécutif décide d'aller en soumission pour ce règlement. Il est bon de noter à ce moment que le règlement L-8216, projet prérequis au L-8536-M, n'est pas encore adopté.

Le 26 novembre 1993, un mémo interne retracé au dossier L-8216 suggère d'abandonner ce règlement. Le 29 novembre 1993, une communication du Génie au Comité exécutif recommande la fermeture du L-8216 et présente le règlement L-8899, lequel ne conserve que la portion égout sanitaire du L-8216 dans le but de permettre le raccordement prévu au règlement L-8536-M au secteur ouest où des égouts sanitaires existent déjà. Coût prévu: 50 000 \$.

Les soumissions pour le L-8536-M sont ouvertes le 14 décembre 1993. Le plus bas soumissionnaire est choisi mais, le 21 juin 1994 il doit être rejeté car la compagnie qui a soumissionné était dissoute à la date où elle a été choisie.

Le 22 juin 1994, des soumissions sont demandées pour les deux règlements: L-8536-M et L-8899. Il faut cependant noter le fait suivant: entre la première et la deuxième demande de soumission pour le L-8536-M, le contenu du règlement a changé. En effet, les coûts estimés s'élevaient d'abord à 231 000 \$, incluant les honoraires; les soumissions des entrepreneurs ouvertes le 14 décembre 1993 varient alors de 172 037 \$ à 327 553 \$ pour le seul règlement L-8536-M. Par la suite, les travaux des 2 règlements, le L-8536-M et le L-8899 (estimé quant à lui à 50 000 \$), ont été octroyés pour 185 588 \$.

Lors de notre rencontre avec l'adjoint au directeur général, ce dernier a mentionné:

"nous avons décidé de faire ce qui réglerait les problèmes majeurs en rejoignant les gens qui étaient d'accord avec le projet".

Dans les faits, les 4 résidents situés à l'extrémité Est de la rue Caumartin ont été exclus de la version finale du L-8536-M, celui-ci arrêtant au 670 rue Caumartin, là où se situait le problème majeur.

Finalement, le 7 août 1995, le Conseil municipal adoptait le règlement L-9217 modifiant la clause d'imposition du règlement L-8899 afin que la taxation soit à la charge de l'ensemble des contribuables de Ville de Laval. En fait, le règlement L-8899 n'a servi qu'à raccorder une nouvelle conduite (L-8536-M) à une conduite qui existait, personne ne s'y étant raccordé directement.

1.5.1.2 Commentaires

Les propriétaires qui ont présenté ce dossier à M. Joseph Facal semblent être ces 4 résidents qui ont été exclus du projet final.

Ils ont l'impression que leur cause n'a pas été entendue et que d'autres citoyens de Laval ont obtenu des services pour lesquels tous doivent payer. De plus, ils affirment que l'installation de ces nouveaux services a été faite dans le but d'augmenter la valeur des terrains riverains en permettant des divisions de terrains et de la spéculation.

En effet, leur section de rue n'a pas été touchée. Ils ont donc encore les mêmes problèmes d'accumulation d'eau qu'ils avaient face à leur résidence. De plus, ils ont l'impression que, par le règlement L-9217, leurs voisins n'auront pas à payer de taxes pour les travaux effectués bien que ce règlement modifie l'imposition du L-8899 et non celle du L-8536-M.

La raison principale de leur refus de participer à ce projet en était le coût jugé trop élevé compte tenu des systèmes que chacun possédait déjà et des travaux importants qu'ils devraient faire s'ils désiraient se raccorder aux nouvelles structures.

Du côté de Ville de Laval, on a réglé le problème du 670 Caumartin en réduisant les travaux de façon à en minimiser les coûts. Le problème d'accumulation de l'eau est mentionné à quelques reprises mais aucune attention particulière n'y est accordée parce qu'il ne semble pas jugé important. En fait, ce problème aurait été réglé si la première version du L-8536-M avait été exécutée.

Dans les faits, les riverains seront taxés pour le règlement L-8536-M selon les normes appliquées à des travaux de cette

nature, l'exédent étant payable par l'ensemble des contribuables. Quant au règlement L-8899, il a été décidé par un règlement subséquent, le L-9217, que la taxation serait appliquée à l'ensemble des contribuables de Ville de Laval puisque ces travaux ne servaient qu'à raccorder un nouveau secteur à un autre. Les propriétaires qui ont eu à céder un droit de passage pour ce raccord ne s'y sont pas branchés.

1.5.1.3 Conclusion

Nous constatons que les propriétaires qui se sont opposés aux travaux le faisaient pour deux raisons:

1. le problème d'accumulation d'eau sur la rue, rendant difficile l'accès à leur résidence à certains moments de l'année, qui n'a pas été réglé;
2. ils craignaient de payer pour des travaux d'égouts sanitaires alors qu'ils avaient déjà payé pour des fosses septiques et des terrains de grande dimension quelques années auparavant.

Par ailleurs, Ville de Laval juge avoir agi correctement en réglant le problème qu'elle considérait le cas le plus urgent à ce moment: l'installation septique inadéquate du 670 rue Caumartin et les poursuites de ce résident qui ne pouvait plus se réinstaller comme il l'était auparavant.

Nous ne pouvons juger du droit de Ville de Laval d'agir dans le sens qu'elle l'a fait de même que nous ne pouvons blâmer les propriétaires de s'estimer laissés pour compte par les autorités de leur ville dans cette cause.

Par ailleurs, nous croyons qu'il est du devoir de tout gouvernement municipal d'informer ses citoyens lorsque ceux-ci en font la demande.

Le cheminement de ce projet s'est étalé sur plusieurs années et plusieurs modifications ont été apportées. Les travaux réalisés ont peu de ressemblance avec les travaux qui étaient demandés à l'origine. Plusieurs décisions ont été prises entre 1990 et 1995, particulièrement au printemps 1992 alors que les installations du 670 Caumartin ont cessé de fonctionner.

Ville de Laval s'est trouvée confrontée alors à un problème qu'elle devait résoudre, ceci prenant le pas sur les projets déjà sur la table, lesquels semblaient par ailleurs mis en veilleuse.

Nous tenons ici à souligner que toutes les décisions ont été prises selon les règles et que les autorisations requises ont été obtenues au préalable.

Selon les informations reçues lors d'une rencontre avec 3 des résidents de cette rue, l'information transmise lors des réunions du printemps et de l'automne 1992 n'étaient pas des plus claires et certaines questions sont restées sans réponse.

Ville de Laval s'appuyait sur l'urgence de la situation en 1992. Cependant, des projets étaient à l'étude depuis déjà 2 ans à ce moment.

Nous croyons que l'information concernant les projets de règlement et les diverses modifications qui y ont été apportées aurait pu être transmise de façon claire et fréquente à tous les citoyens concernés par ces travaux afin qu'ils soient tenus au courant de l'avancement du dossier. La ville aurait pu aviser les propriétaires exclus du projet au moment de la modification du règlement.

En fait, il semble que les résidents qui sont insatisfaits blâment la ville pour un manque de communication. Il s'ensuit une réaction de leur part qui crée cette relation tendue avec les services municipaux.

Les autorités municipales devraient convoquer une assemblée des propriétaires concernés par ces projets incluant ceux qui en contestent l'équité. L'objet de cette réunion serait d'informer les citoyens de l'état de la situation en exposant clairement les faits, en décrivant les travaux effectués et le mode de répartition des taxes d'améliorations locales et en expliquant les règles ayant servi à cette répartition. Des explications pourraient alors être fournies au problème d'accumulation de l'eau qui subsiste et aux raisons qui ont poussé les autorités de la Ville à agir comme elles l'ont fait en 1992.

De plus, nous invitons les autorités de Ville de Laval à s'enquérir sur l'existence éventuelle d'autres situations du même genre qui pourraient exister; une évaluation devrait être faite et, s'il y a lieu, des mécanismes de consultation et d'information pourraient être étudiés afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

1.5.2 Boulevard Ste-Rose

Dans le cadre de notre mandat de vérification de certaines allégations concernant l'administration de Ville de Laval, nous avons reçu une lettre de M. Joseph Facal, député de Fabre, accompagnée de copies de comptes de taxes, d'une copie de pétition et d'une copie d'articles de journal.

Ces articles parus le 1er mars 1995 dans le journal La Presse font référence à deux développements domiciliaires que nous nommerons le projet "A" et le projet "B".

Nous avons examiné les dossiers de Ville de Laval concernant ces deux projets et nous avons rencontré un adjoint au directeur général pour en discuter.

Nous vous exposons les faits relativement à ces projets de développements domiciliaires et l'effet de leur réalisation sur certains propriétaires de terrains adjacents.

1.5.2.1 Historique - Projet "A"

Le 10 décembre 1987, le promoteur présentait une première demande de services afin d'enclencher un projet de lotissement pour la construction de 232 habitations unifamiliales sur un terrain adjacent au boulevard Ste-Rose, côté nord, à l'ouest de l'autoroute 13.

Une demande a par la suite été présentée au Comité exécutif par le module Qualité de vie le 19 juillet 1988. Cette demande concernait des travaux de construction d'infrastructures ainsi que de modification d'équipements d'utilités publiques sur une partie du boulevard Ste-Rose et dans le nouveau développement domiciliaire.

Les travaux requis pour ce projet ont été répartis sur deux règlements:

1. L-7656 concernant l'installation nouvelle des services complets pour les terrains du développement;
2. L-7657 pour l'installation d'un émissaire d'égout pluvial pour desservir le nouveau développement. En plus de l'émissaire, le règlement prévoyait la modification d'équipements existants ou l'ajout de nouveaux sur le boulevard Ste-Rose.

De février 1989 à juin 1990, les différentes étapes s'appliquant à un règlement d'emprunt sont suivies. Les travaux se réalisent à l'été 1990 et celui de 1991. Les premiers comptes de taxes sont présentés aux propriétaires du boulevard Ste-Rose en 1994 pour le règlement L-7657.

Les propriétaires des immeubles visés par ce règlement s'élèvent contre cette taxation qu'ils jugent injuste. Ils estiment qu'ils paient pour des services qu'ils avaient déjà ou pour des équipements qui serviront au promoteur immobilier.

Dans les faits, la répartition des coûts du règlement L-7657 aux riverains leur attribue une part de 384 716 \$ sur un coût de 2 280 400 \$, soit 17% du total. La répartition se fait selon les taux établis par règlement pour chaque service et est calculée au pied linéaire de façade du terrain. L'excédent de coût réel sur la répartition locale est réparti

à l'ensemble des contribuables de Ville de Laval. Ce mode de répartition correspond à celui habituellement utilisé pour des travaux de cette nature.

Quant au règlement L-7656, le même genre de calcul se fait pour déterminer la charge à payer par le promoteur.

1.5.2.2 Historique - Projet "B"

Là encore, il s'agit d'un projet de développement domiciliaire sur des terrains adjacents au boulevard Ste-Rose, côté sud. Pour offrir les services aux terrains de ce développement, il fallait faire des transformations majeures sur une section du boulevard Ste-Rose.

Les premières demandes du promoteur datent de l'été 1991 et les travaux se sont terminés à l'automne 1993. Les propriétaires du boulevard Ste-Rose ont reçu leur compte de taxes d'amélioration locale en février 1995.

1.5.2.3 Constatations

Pour quelques 25 propriétaires touchés par ces modifications importantes, le compte de taxes subit des hausses variant de 1 000 \$ à 3 000 \$ par année, et ceci pendant 20 ans. La hausse des taxes est établie en fonction des services additionnels installés sur la rue et en fonction de la longueur de la façade de leur terrain.

Le compte de taxes en lui-même est justifié. En effet, dans les deux cas Ville de Laval a agi selon les règles en usage et a respecté les règlements et les lois relativement à l'adoption des règlements d'emprunt. Les taux d'imposition et les calculs de taxes ont été effectués correctement et les promoteurs ont assumé leur juste part, selon les règles habituelles.

En juin 1995, le Conseil municipal instaurait une politique à l'intention des propriétaires qui doivent payer lorsque des travaux d'infrastructures sont requis pour desservir de nouveaux territoires. Cette politique prévoit que le propriétaire doit payer selon les règles actuelles pour 50 pieds de façade et que le solde, garanti par hypothèque, est payable au premier des deux événements suivants: la vente de l'immeuble ou l'échéance de 20 ans.

Cette nouvelle politique a été appliquée aux riverains du boulevard Ste-Rose dans le projet "B".

1.5.2.4 Conclusion

Le développement du territoire est une activité importante pour toutes les villes. Il favorise leur croissance par l'apport de nouvelles sources de revenus. Il comporte de nombreux changements et nécessite de grands investissements.

L'objectif de Ville de Laval dans les dossiers examinés ci-dessus était de travailler de concert avec les promoteurs afin d'attirer de nouveaux citoyens. Pour ce faire, il a fallu effectuer des travaux majeurs sur des territoires qui possédaient déjà certains services. Les démarches préliminaires ont été faites dans les règles mais les citoyens n'en ont pas été informés, bien que les avis publics requis aient été produits. Ils ont eu l'impression qu'on leur avait caché de l'information lorsqu'ils ont réalisé qu'ils avaient une facture à payer.

À notre avis, dans ces deux cas, il aurait dû y avoir des assemblées d'information et de consultation, publiques ou non, s'adressant à tous les contribuables concernés par le projet. L'arrivée d'un projet important est intéressante pour tout le monde: apport de taxes, nouvelle clientèle, possibilité de subdivision de terrains, répartition des taxes sur un plus grand nombre de propriétés, augmentation des valeurs des immeubles. La planification de ce genre de projets devrait toujours inclure une étape de consultation et d'information afin d'éviter des accrochages qui surviennent toujours lorsque celles-ci sont absentes ou incomplètes.

À cet effet, d'adjoint au directeur général nous a informés qu'à l'été 1995, Ville de Laval a instauré un mécanisme de divulgation de l'information et de consultation auprès des propriétaires concernés lors de l'élaboration de projets de cette nature. Ce mécanisme se situe à l'étape de planification. Il permet de discuter des points suivants: nature du projet, travaux majeurs requis sur les territoires existants, règles régissant la taxation lorsque des nouveaux services sont installés ou lors de la réfection d'infrastructures, effet prévu sur le compte de taxes et mode de paiement autorisé par les règlements.

1.6 Situation financière

À plusieurs reprises il fut mentionné que les dépenses de Ville de Laval progressaient à un rythme plus rapide que l'IPC et certains organismes s'inquiétaient du fardeau de la dette. De plus, face à l'importance du coût du service de la dette pour Ville de Laval, vous m'avez demandé d'analyser plus à fond la situation financière de Ville de Laval.

On doit d'abord reconnaître que la situation financière actuelle de Ville de Laval est bonne. Canadian Bond Rating Service l'a d'ailleurs reconnu, en lui accordant la cote A+ dans son analyse du 21 septembre 1995.

En effet, le taux global de taxation se situe au dessous de la moyenne des villes du Québec de plus de 50 000 habitants; le développement économique et industriel se poursuit, permettant d'élargir l'assiette fiscale; les surplus accumulés et les réserves au Fonds d'administration se situent encore à un niveau convenable, soit 13,95 M\$.

Les dépenses d'opération (incluant le service de la dette) sont passées de 352,55 M\$ en 1990 à 425,90 M\$ au budget de 1995, soit une augmentation de 20,8%, alors que l'IPC pour la région de Montréal n'a augmenté que de 13% du 31 décembre 1989 au 31 décembre 1994. Mais c'est l'apanage des villes en développement. D'ailleurs si on compare les dépenses d'opérations per capita en se basant sur les données de population selon le Bureau de la statistique du Québec, les dépenses per capita sont passées de 1 126 \$ en 1990 à 1 268 \$ en 1995, soit une augmentation de 12,6%, ce qui se compare à l'augmentation de l'IPC. Nous avons utilisé les données sur la population de ces deux années, car le Bureau de la statistique du Québec ajuste ses données à tous les cinq ans.

1.6.1 Commentaires

Nous sommes cependant d'avis que Ville de Laval doit agir avec prudence au cours des prochaines années si elle veut conserver sa position financière. Nous nous permettons de relever 4 aspects qui nous incitent à émettre cette opinion.

1. Service de la dette

En 1994, le service de la dette assumée par la municipalité représentait 29% des dépenses alors qu'au budget de 1995, cette proportion est de 30,3%. C'est une part importante des dépenses qui est affectée au paiement des intérêts et au rachat des obligations. Il est vrai que la politique de remboursement du capital qu'a adoptée Ville de Laval qui consiste à rembourser le capital de façon égale à chaque année plutôt qu'un versement égal, comprenant capital et intérêts, fait en sorte que les versements sont plus élevés en début de période de remboursement. L'effet se fait sentir davantage en période d'investissements importants comme a connue Ville de Laval au cours des dernières années. D'ailleurs, les rachats d'obligations (en capital) ont été en hausse depuis 1993 passant de 48,5 M\$ en 1993 à 53,7 M\$ en 1994.

et à 63,2 M\$ en 1995. Il reste cependant que l'atteinte du niveau de 30% doit inciter à une très grande prudence.

Compte tenu de l'atteinte de ce niveau, nous avons voulu analyser les règlements d'emprunt transmis au Ministère des Affaires Municipales au cours de l'année 1994. 197 règlements ont été transmis au ministère en 1994. Nous avons constaté que 6 règlements étaient de moins de 40 000 \$ et étaient à la charge de l'ensemble des contribuables. Nous nous sommes questionnés sur la justification de procéder par règlement d'emprunt pour des sommes si peu importantes eu égard au budget total de la ville et compte tenu des coûts reliés à la gestion et au financement des règlements d'emprunt. De plus, nous avons constaté que certains règlements (peu cependant) représentaient des dépenses d'entretien ou de réparations mineures et dont la répartition sur un certain nombre d'années (5 ou 10 ans) était difficilement justifiable. Il y a un risque de reporter à plus tard des frais qui devraient être absorbés dans l'année courante.

2. Réduction des surplus accumulés

Même si les surplus accumulés se situent encore à un niveau convenable, on remarque qu'au cours des 5 dernières années ceux-ci ont diminués de 57% passant de 32,19 M\$ en 1989 à 13,95 M\$ en 1994.

L'année 1994 s'est terminée par un excédent de 4,96 M\$ mais après avoir affecté 12,78 M\$ du surplus accumulé et des réserves, un montant net de 1,33 M\$ du Fonds des dépenses en immobilisations et après avoir comptabilisé une somme à recevoir de la STL de 2,18 M\$ représentant le surplus de la STL pour l'année 1993. N'eut été de ces opérations comptables, l'année 1994 se serait terminée par un déficit de 11,33 M\$.

Quant à la somme à recevoir de la STL de 2,18 M\$, nous avons été surpris de constater que cette somme n'apparaissait pas aux états financiers de la STL au 31 décembre 1994 comme compte à payer. Au contraire, cette somme apparaît à un compte "réserve" que le conseil d'administration de la STL a décidé d'affecter à un programme de développement lors d'une réunion du 6 avril 1994. On nous a affirmé que cette somme avait été exigée par l'administration de Ville de Laval et inscrit comme compte à recevoir aux états financiers de Ville de Laval suite à un avis du service du contentieux spécifiant que tout surplus de la contribution de la ville à la STL sur le déficit réel doit être appliqué en diminution de la contribution de l'année suivante. On a donc appliqué le surplus de 1993 en diminution de la contribution de 1994.

La direction de la STL étant d'opinion différente, le surplus de 1993 a été transféré à un compte "réserves" aux états financiers de 1994. De là, la non concordance entre les états financiers des deux organismes. Pour clarifier le litige, le conseil de Ville de Laval a fait une demande formelle de remboursement à la STL par résolution le 27 septembre 1995.

Il est de pratique courante d'affecter une partie des surplus des années antérieures à l'année en cours, mais on doit être conscient qu'à ce rythme, le surplus accumulé sera rapidement annulé.

3. Développement démographique

Au cours des dernières années, Ville de Laval a connu une progression importante de sa population et un développement commercial et industriel appréciable, ce qui lui a permis d'élargir son assiette fiscale, et par le fait même, de restreindre la progression de son taux de taxation et de limiter l'augmentation des dépenses per capita au taux d'augmentation de l'IPC.

Un ralentissement possible au niveau du développement économique pourrait mettre une pression à la hausse sur le taux de taxation si des mesures ne sont pas prises pour restreindre la progression des dépenses. Et nous avons tout lieu de croire que l'administration de Ville de Laval est bien consciente de cette problématique.

4. Camp spatial Canada

Afin de compléter l'analyse de la situation financière de Ville de Laval nous devons prendre en considération l'existence de dettes éventuelles qui pourraient avoir un impact important sur les surplus dans le futur.

Camp spatial Canada s'est installé sur le territoire de Ville de Laval ces dernières années. Cette dernière était favorable à l'implantation de ce projet chez elle et elle a travaillé fortement à sa venue.

Pour réaliser son projet de "Cosmodôme", Camp spatial Canada a dû recourir à un financement bancaire dont une partie est garantie par Ville de Laval. Au 31 décembre 1994, comme il est indiqué au tableau ci-après, les emprunts dont Ville de Laval s'est portée caution s'élèvent à 9,94 M\$ sur un montant maximum autorisé de 13,25 M\$.

	Emprunts ('000 \$)		Cautions ('000 \$)	
	Autorisés	Utilisés	Autorisées	Utilisées
Prêt A	18 500 \$	18 275 \$	9 250 \$	9 138 \$
Prêt B	25	25	-	-
Prêt C	<u>4 000</u>	<u>800</u>	<u>4 000</u>	<u>800</u>
	22 525 \$	19 100 \$	13 250 \$	9 938 \$ (notes)

Note 1: C'est par erreur qu'aux états financiers de Ville de Laval, à la note 8d), on indique une somme de 9,60 M\$.

Note 2: En date du mois d'août 1995, les emprunts dont Ville de Laval s'est portée caution s'élèvent à 13,18 M\$.

Dans les états financiers de Camp spatial Canada pour l'exercice terminé le 31 décembre 1994, à la note 2, il est indiqué que

"la poursuite des activités de la société dépend du support de ses partenaires et de ses bailleurs de fonds ainsi que de sa capacité à obtenir des capitaux supplémentaires afin d'améliorer sa situation financière."

Les sommes investies dans ce projet par les différents paliers de gouvernement sont importantes. Ville de Laval devra peut-être injecter des capitaux supplémentaires pour assurer la poursuite des activités de Camp spatial Canada.

De plus, la réalisation éventuelle des cautions consenties par Ville de Laval sur les emprunts effectués par Camp spatial Canada représenterait des déboursés considérables.

Il s'agit là d'éventualités importantes qui pourraient affecter directement le niveau du surplus accumulé ou les opérations futures.

1.6.2 Conclusion

Malgré que Ville de Laval jouisse d'une situation financière convenable, les autorités municipales devront user de prudence si elles veulent restreindre la progression des taux de taxation.

2. ADJUDICATION DES CONTRATS

Les contrats adjugés par Ville de Laval se divisent en deux catégories:

1. les services professionnels;
2. les biens et les services autres que les services professionnels.

2.1 Les services professionnels

En ce qui a trait aux services professionnels, nous avons déjà mentionné que Ville de Laval n'avait pas de politique d'octroi de contrat jusqu'en juillet 1995. C'est en effet le 5 juillet 1995 que le C.E. a approuvé une telle politique. Avant cette date, c'est le C.E. qui choisissait de façon arbitraire le nom du fournisseur de services professionnels. Depuis cette date, le choix est encore fait par le C.E. mais à partir d'une banque de données et dans certains cas sur recommandation du service concerné (mandat entre 100 000 \$ et 300 000 \$) ou d'un comité d'évaluation (mandat au-dessus de 300 000 \$).

La méthode utilisée par Ville de Laval pour le choix des professionnels est conforme à la loi.

La préoccupation que nous avons est de savoir si ce choix est fait avec souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Nous ne pouvons affirmer que cette préoccupation était présente à Ville de Laval et les cas que nous avons soulevés nous prouvent quelques fois le contraire. De plus, nous verrons plus loin que cette préoccupation n'est pas dans les objectifs du vérificateur interne car il ne remet pas en cause les décisions du C.E. ou du conseil et qu'il considère que tel n'est pas son mandat.

2.2 Les biens et les services autres que les services professionnels

Ville de Laval possède une politique d'achat en ce qui concerne ces biens et services qui peut se résumer ainsi:

Plus de 50 000 \$	Soumission publique
Entre 15 000 \$ et 50 000 \$	Soumission sur invitation auprès d'au moins 2 fournisseurs (choisis par le C.E. à partir d'une liste fournie par le service).
Moins de 15 000 \$ ou en cas d'urgence	Sur le marché par demande de prix qui peut être verbale.

Il est également spécifié que les fournisseurs ayant leur place d'affaires à Laval seront favorisés.

Nous avons analysé certains dossiers choisis au hasard et rencontré le responsable du service des achats.

Nous pouvons affirmer que, pour les dossiers analysés, la politique d'achat a été respectée. Nous avons cependant constaté que plusieurs contrats étaient réalisés "sur le marché" parce que le besoin était identifié comme urgent. On nous a mentionné que dans ces cas, la réception du matériel était plus importante que le prix. On doit être conscient que l'utilisation trop fréquente du caractère d'urgence peut nuire à la poursuite d'une solution économique. Il faudra donc définir clairement la notion d'"urgence" dans la politique d'achat et la communiquer afin que les services planifient mieux leurs réquisitions au service des achats et que celui-ci puisse rechercher le meilleur prix.

3. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LES VÉRIFICATEURS

Dans le cadre de notre mandat, nous devons prendre connaissance des diverses recommandations qui ont été formulées dans le rapport du vérificateur interne ou le cas échéant celui du vérificateur externe et de faire rapport quant à la régularisation de ces recommandations. Comme le vérificateur externe n'a formulé aucune recommandation au cours des dernières années, le présent rapport ne porte que sur les recommandations du vérificateur interne.

Afin d'effectuer notre travail, nous avons examiné les rapports annuels du vérificateur interne pour les années 1993 et 1994 et le rapport du suivi des recommandations en date du 23 mai 1995. A partir de cet examen, nous avons sélectionné deux mandats d'importance réalisés par le service de vérification interne et sur lesquels porte notre étude. Ces mandats sont:

- no 328: Service du génie - Honoraires professionnels
- no 329: Service du génie - Contrats, soumissions, et surveillance des travaux

Suite à l'examen des rapports annuels, à l'examen des dossiers de vérification portant sur les mandats précités ainsi qu'aux rencontres avec le directeur du service de vérification interne, nous pouvons conclure que les recommandations qui sont écrites sont dans leur ensemble mises en application. A cet égard, mentionnons que l'application des recommandations fait l'objet d'un suivi par le service de vérification interne et que le rapport annuel du vérificateur fait état de la mise en application des recommandations.

Dans le cadre de notre travail portant sur l'examen de certains dossiers de vérification, nous avons cependant fait certaines constatations que nous jugeons nécessaires de mentionner. Ces constatations portent sur les éléments suivants:

1. la communication des résultats de la vérification interne;
2. la limitation de la portée de la vérification interne.

3.1 Communication des résultats de la vérification interne

Dans ses dossiers de vérification, le vérificateur a fait les constatations suivantes:

"... les professionnels engagés par la ville ne sont pas habitués à travailler avec des budgets d'honoraires. Il en résulte que pour une très grande majorité des mandats confiés aux professionnels, les honoraires professionnels facturés dépassent les budgets prévus."

"On m'a indiqué qu'il n'y a plus de politique stricte quant au choix des professionnels, notamment au niveau des ingénieurs."

"D'autre part, on m'a indiqué autant aux services du génie que des finances qu'un des ingénieurs avec lequel la ville fait affaire est incompetent."

"La loi des cités et villes spécifie qu'il n'est pas obligatoire pour une municipalité d'aller en soumission pour les services professionnels. Laval ne va pas en soumission, cependant d'autres villes ont recours aux soumissions. Je n'ai effectué aucune vérification à savoir s'il pourrait être avantageux de demander des soumissions. Une des raisons pour laquelle la loi des cités et villes n'oblige pas d'aller en soumission pour les services professionnels est que dans certains cas le soumissionnaire le plus bas peut être incompetent. Une façon de contourner ceci, est d'aller en soumission sur invitation en demandant des soumissions aux professionnels dont on est assuré de la compétence.

D'ailleurs pour certains services professionnels, il pourrait être facile et probablement avantageux d'aller en soumission."

Ces constatations relevées dans les dossiers de vérification sont importantes. Cependant, elles n'ont fait l'objet d'aucune recommandation dans le rapport annuel du vérificateur interne. Au lieu de faire mention de ces observations, le vérificateur a plutôt précisé dans son rapport préliminaire du 5 mai 1994 que ces éléments étaient exclus de son mandat:

"Notre vérification des honoraires professionnels s'est limitée à nous assurer du respect des dispositions législatives et des procédures établies par la ville. En ce sens, certains sujets ont été exclus du présent mandat, notamment:

- Gestion budgétaire des honoraires.
- Analyse des coûts des services professionnels.
- Signature des contrats avec les professionnels mandatés.
- Demande de soumissions pour les services professionnels.
- Notion de résidence au chantier.
- Choix des professionnels."

Or, on peut se questionner sur ces exclusions puisque certaines de celles-ci faisaient partie des objectifs initiaux de vérification. De fait, dans le document intitulé "supplément aux objectifs de vérification," le vérificateur avait défini les objectifs suivants:

- Le contrôle sur les honoraires professionnels est-il satisfaisant?
- La sélection des firmes de professionnels repose-t-elle sur des critères satisfaisants?

Suite à la rencontre avec le directeur du service de vérification interne, ce dernier nous a mentionné que certaines de ces observations avaient été exclues du rapport de vérification interne car elles découlaient de décisions du conseil ou du comité exécutif.

Pour ces motifs, nous pouvons conclure que les résultats de la vérification interne ne sont pas tous divulgués dans les rapports de vérification.

3.2 Limitation de la portée de la vérification interne

Dans les mandats de vérification étudiés, les items suivants faisaient partie des suppléments aux objectifs de vérification:

- "Le contrôle sur les ordres de changement tels, addenda, modifications, etc... est-il satisfaisant, notamment au niveau de l'à-propos des changements et de leur effet sur les autres éléments du projet ainsi que sur l'aspect financier?"

- "Le contrôle sur les ordres de changement aux plans et devis est-il satisfaisant en regard de:
 - la pertinence du changement
 - l'effet sur les autres éléments du projet
 - les considérations financières?"
- "Le pourcentage de contingence est-il normal?"

Suite à l'examen des dossiers de vérification, nous avons constaté que la nature et l'étendue des procédés de vérification ne permettaient pas de répondre à ces objectifs. À cet effet, le directeur du service de vérification interne nous a indiqué que son service ne possédait pas les compétences techniques requises ni un échéancier suffisant.

Le service de vérification interne devrait avoir recours à une équipe multidisciplinaire lui permettant d'atteindre ses objectifs de vérification. Dans les mandats étudiés, l'exécution de la vérification aurait dû exiger entre autres les compétences d'un ingénieur indépendant.

Au cours de l'exécution de son mandat, le vérificateur relève également des faits ou soulève des questions qui, à notre avis, devraient donner lieu à un travail d'investigation supplémentaire. À cet égard, mentionnons les observations suivantes extraites des dossiers de vérification:

"Je n'ai effectué aucune vérification à savoir s'il est plus avantageux pour la ville d'engager ses propres professionnels ou donner ce travail à des bureaux externes comme c'est le cas actuellement.(...) Ma vérification pourrait viser à m'assurer que Laval a déjà étudié les avantages et inconvénients des deux méthodes possibles. Je pense entre autres aux frais d'inspection des entrées de service chargés par Enval.
Au Service de génie, on loue du personnel des différentes firmes professionnelles. Il y aurait lieu de vérifier s'il s'agit de la meilleure façon de combler les besoins de main d'oeuvre."

Au sujet des frais d'inspection des entrées de service, il ajoute:

"Le prix de 175,00 \$ paraît excessif. Ainsi si l'on prend la journée du 10-9-92, le montant facturable est au minimum de $175 \$ \times 8 = 1\,400 \$$. C'est beaucoup payé pour une journée de travail d'un technicien. Il est à se demander pourquoi ce travail n'est pas donné en soumission ou fait par des employés de la ville. Une vérification additionnelle devrait être effectuée."

Suite à la rencontre avec le directeur du service de vérification interne, ce dernier nous a mentionné qu'il n'a pas fait de travail supplémentaire car ces observations n'étaient pas reliées aux objectifs initiaux de vérification. À notre avis, compte tenu de leur importance, ces éléments devraient donner lieu à des mandats additionnels de vérification.

3.3 Conclusion

Dans le cadre de notre travail, nous avons constaté que le règlement définissant les responsabilités du vérificateur interne a été adopté en 1977 et n'a pas fait l'objet de révision depuis cette date.

De plus, nous avons constaté que le champ d'application de la vérification interne se limitait principalement à la vérification financière et à l'évaluation de la conformité avec les lois et les systèmes établis.

Ainsi, les objectifs du mandat de vérification portant sur les contrats, les soumissions et la surveillance des travaux de génie consistaient essentiellement à :

- a) vérifier que le contrôle sur les projets d'investissement est satisfaisant;
- b) s'assurer du respect des lois et règlements en regard du processus afférent aux projets d'investissement de façon à protéger les intérêts de la ville.

Le vérificateur n'a pas évalué si les projets d'investissement ont été effectués avec souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Il en est de même dans le mandat no 328 portant sur les honoraires professionnels dont l'étendue s'est limitée à s'assurer du respect des dispositions législatives et des procédures établies par Ville et Laval.

À notre avis, la portée de la vérification interne devrait être révisée et élargie afin de traiter les aspects d'économie, d'efficacité et d'efficacité que l'on retrouve dans la vérification intégrée.

4. IDENTIFICATION DE DOSSIERS POUR ANALYSE EN PROFONDEUR

4.1 Les ordres de changement (extras)

Dans les travaux de génie et d'infrastructure, les ordres de changement sont fréquents et représentent parfois un pourcentage important du contrat initial.

Nous aurions voulu analyser plus à fond la justification de ces ordres de changement. Cependant, nous faisons face à une somme de travail importante et nous n'avions pas toutes les compétences techniques requises pour le faire.

D'ailleurs, le vérificateur interne, comme nous l'avons mentionné au paragraphe 3.2 de notre rapport, après plusieurs heures d'analyse, en est venu à la conclusion que son service ne possédait pas les compétences techniques requises ni un échéancier suffisant pour répondre à ses objectifs de vérification.

Il n'en demeure pas moins que le vérificateur interne s'est posé plusieurs questions au sujet des ordres de changement et que la nature et l'étendue des procédés de vérification ne permettaient pas de répondre à ces questions.

Il y aurait lieu de s'assurer de la justification de l'existence des ordres de changement et de leur importance.

4.2 Camp spatial Canada

Nous avons fait part de nos commentaires suite à un examen sommaire de la situation financière de Camp spatial Canada et de l'effet possible, sur le surplus de Ville de Laval que pourrait avoir la réalisation éventuelle des cautions consenties par cette dernière.

Dans le cadre de notre mandat, nous n'avions pas à examiner les politiques et procédures en application dans cet organisme.

Compte tenu de l'importance des sommes investies à ce jour par Ville de Laval, compte tenu de l'évolution rapide, ces derniers mois, des sommes mises en cause par les cautions consenties par cette dernière et finalement, compte tenu des remarques du vérificateur externe aux états financiers du 31 décembre 1994 de Camp spatial Canada, lesquelles nous indiquent que:

"la poursuite des activités de la société dépend du support de ses partenaires et de ses bailleurs de fonds ainsi que de sa capacité à obtenir des capitaux supplémentaires afin d'améliorer sa situation financière,"

nous sommes d'avis que le projet "Cosmodôme" devrait faire l'objet d'un examen approfondi par les autorités municipales afin qu'elles s'assurent que les sommes qui y sont dépensées sont justifiées et rencontrent les principes d'une saine gestion financière.

4.3 Sécurité électronique

Compte tenu de l'ordre des questions qui restent à éclaircir dans ce dossier et qui dépassent le cadre de notre examen, une vérification approfondie devrait être faite afin de faire la lumière sur cette affaire.

PARTIE CRECOMMANDATIONS

Au cours de notre mandat, nous avons pris connaissance de procédures ou de situations où des améliorations pourraient être apportées. Nous vous présentons un sommaire des recommandations que nous avons formulées dans notre rapport.

1. SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA VILLE DE LAVAL (STL)

Octroi de contrats (p. 27)

La STL devrait établir une politique d'achat qui définirait les règles et procédures d'achat applicables aux différents biens et services requis par la Société et plus précisément en ce qui a trait au respect des articles 69 et 70 de la loi sur la STL. De plus, considérant que les contrats de services professionnels ne sont pas assujettis à l'article 69, la Société devrait établir une politique administrative d'octroi des mandats de services professionnels.

2. VILLE DE LAVAL

2.1 Immeubles en location

2.1.1 Durée des baux (p. 32)

Le conseil aurait avantage à négocier des baux à long terme et à inscrire une clause d'annulation (assortie d'un délai d'avis de 2 à 3 ans) après une période initiale raisonnable.

2.1.2 Taux de location (p. 33)

Le conseil devrait procéder par appel d'offres plutôt que par voie de négociation lors du renouvellement de ses baux. Ville de Laval pourrait ainsi exploiter le pouvoir de sa valeur financière.

2.1.3 Clause d'un bail à corriger (p. 37)

Un des baux vérifiés contenait une erreur qui pourrait entraîner un paiement de somme en trop pour Ville de Laval. Cette clause devrait être corrigée.

2.1.4 Garage et ateliers - renouvellement du bail (p. 38)

Le conseil devra s'assurer que la direction générale fait tout en son pouvoir pour récupérer les sommes payées en trop suite à l'inscription erronée du coût de l'ancien bail au moment de son renouvellement.

2.1.5 Garage et ateliers - bail emphytéotique (p. 43)

En ce qui concerne le bail emphytéotique du garage, le conseil devra s'assurer que les améliorations seront effectuées selon les spécifications de la ville pour rendre l'immeuble existant "comparable" à un immeuble neuf et qu'elles le soient au frais du propriétaire.

2.2 Contrats de services et acquisition de biens

2.2.1 Le service des Ressources humaines (p. 44)

Une analyse des coûts d'administration de la SST et des conventions collectives permettrait au conseil de valider si leur choix d'utiliser une firme externe à ces fins est la solution la plus économique, compte tenu des résultats escomptés.

De plus, la nomination d'un directeur à ce service permettrait de mieux en planifier et en coordonner la gestion, tout en réduisant l'utilisation d'une firme externe.

2.2.2 Inspection des entrées de services (p. 47)

L'octroi de contrats prévoyant une rémunération à forfait devrait se faire par soumission même s'il s'agit d'honoraires professionnels.

2.2.3 Souffleuses à neige (p. 51)

Le conseil de ville pourrait faire examiner les calculs financiers préparés pour fins de décision par son service des finances afin de s'assurer que les analyses seront préparées selon les règles en usage en analyse financière.

2.2.4 Adjudication des contrats (p. 69)

La notion d'urgence devra être définie clairement dans la politique d'achat, et cette définition devra être diffusée aux différents services, afin d'en arriver à une meilleure planification des achats.

2.2.5 Les ordres de changement (p. 76)

Ce dossier devrait faire l'objet d'un examen approfondi afin de déterminer la justification des ordres de changement quant à leur fréquence et à leur importance en regard des contrats initiaux.

2.3 Améliorations locales

2.3.1 Rue Caumartin (p. 55)

Les autorités municipales devraient convoquer une réunion des propriétaires de cette rue, avec les responsables des services concernés afin de faire le point sur la situation finale des travaux réalisés et de leur taxation.

2.3.2 Boulevard Ste-Rose (p. 61)

Le conseil de Ville de Laval devrait s'assurer que le nouveau mécanisme qui prévoit une étape de consultation et d'information auprès des citoyens, lors de la planification des projets de développements domiciliaires affectant des propriétés bénéficiant déjà de certains services, sera appliqué de façon uniforme.

2.4 Gestion financière

2.4.1 Service de la dette (p. 65)

Les dépenses de nature courante, tels l'entretien ou les réparations mineures, devraient être absorbées dans l'année plutôt que faire l'objet de règlements d'emprunt coûteux et qui étalent ces dépenses sur des périodes de 5 ou 10 ans.

2.4.2 Réduction des surplus accumulés (p. 66)

L'affectation des surplus devrait être planifiée en ayant à l'esprit qu'une ville de cette envergure doit conserver un niveau de surplus accumulé lui permettant de faire face à des éventualités de même envergure.

2.4.3 Conclusion sur la situation financière (p. 68)

Malgré que Ville de Laval jouisse d'une situation financière convenable, les autorités municipales devront user de prudence si elles veulent restreindre la progression des taux de taxation.

2.4.4 Camp spatial Canada (p. 76)

Ce projet devrait faire l'objet d'un examen approfondi par les autorités municipales afin qu'elles s'assurent que les sommes qui y sont dépensées soient justifiées et rencontrent les principes d'une saine gestion financière.

2.5 Vérification interne

2.5.1 Communication des résultats de la vérification interne (p. 72)

Les résultats des travaux effectués par le vérificateur interne devraient tous être divulgués dans son rapport.

2.5.2 Limitation de la portée de la vérification interne (p. 73)

Le vérificateur interne devrait pouvoir recourir à une équipe multidisciplinaire ou à des experts externes indépendants, le cas échéant, afin de pouvoir atteindre ses objectifs de vérification.

2.5.3 Conclusion sur le travail du vérificateur interne (p. 75)

La portée du travail de la vérification interne, qui n'a pas été révisée depuis 1977, devrait être révisée et élargie afin de traiter des dossiers à la lumière des principes standards de la vérification intégrée: l'économie, l'efficacité et l'efficacité.