



Laval, le 2 avril 2015

Monsieur Marc Demers
Maire de Ville de Laval
1 Place du Souvenir
C.P. 422 Succ. Saint-Martin
Laval, Québec
H7V 3Z4

Objet : Rapport spécial du vérificateur général de la Ville de Laval

Monsieur le Maire:

En conformité avec la demande du conseil municipal en vertu de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes*, je vous transmets le rapport spécial d'audit sur les contributions des promoteurs sans apparence de droit.

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



Michèle Galipeau, CPA, CA
Vérificateur général

VILLE DE LAVAL

**MANDAT SPÉCIAL - AUDIT RELATIF AUX CONTRIBUTIONS DE PROMOTEURS PERÇUES PAR LA
VILLE SANS APPARENCE DE DROIT**

Rapport final

TABLE DES MATIÈRES

1.	VUE D'ENSEMBLE	4
2.	OBJECTIFS ET PORTÉE	7
3.	RÉSULTATS DES TRAVAUX	8
4.	SOMMAIRE DES OBSERVATIONS.....	9
	4.1 Volet A - Analyse du processus lié aux contributions des promoteurs	
	4.2 Volet B - Enquête sur le volet financier des contributions des promoteurs	
	ANNEXE 1 - LEXIQUE.....	20

1. VUE D'ENSEMBLE

1.1 Contexte

Le 3 avril 2014, le maire de la Ville de Laval (la « Ville ») annonçait publiquement qu'il mettait fin à une pratique de financement du coût des travaux d'infrastructures qui contrevenait à diverses lois municipales.

En effet, depuis 2006, il appert que la Ville a établi une pratique selon laquelle des contributions financières ont été perçues d'avance de promoteurs immobiliers en vue de financer des travaux d'infrastructures à être réalisés dans le futur (exemples : agrandissement de routes ou d'égouts/aqueduc) et ce sans qu'un règlement d'emprunt n'ait été adopté et autorisé à cet effet par le conseil municipal. Selon un communiqué de la Ville en date du 3 avril 2014, la Ville a estimé qu'elle avait reçu une somme de 4,8 millions \$ dans le cadre de cette pratique. De plus, selon le Directeur général de la Ville, des montants additionnels totalisant 14 millions \$ auraient été engagés par des promoteurs immobiliers sans toutefois être perçus par la Ville.

Selon un avis juridique du 13 mars 2014, émis par le Service du contentieux de la Ville, cette dernière n'avait pas le droit de percevoir les sommes en question compte tenu du cadre législatif en vigueur et de la jurisprudence applicable. De plus, selon cette opinion, aucune résolution du conseil municipal, ni aucune résolution du comité exécutif n'ont été entérinées pour justifier la perception de ces sommes. Il appert donc que les montants obtenus par la Ville dans le cadre de cette pratique l'ont été sans apparence de droit.

Le maire de la Ville a donc demandé que la lumière soit faite sur cette affaire et, dans ce contexte, a mandaté le vérificateur général afin d'examiner les aspects financiers du dossier ainsi que le Bureau de la protection de l'intégrité et de l'éthique municipale afin de faire enquête sur cette pratique. Une analyse de ces dossiers ayant déjà été entamée par le personnel de la Ville, le vérificateur général a reçu la documentation associée à huit dossiers potentiellement non conforme aux règlements applicables.

La Ville a aussi demandé au Ministère des Affaires municipales et de l'Occupations du territoire (MAMOT) de procéder à une analyse exhaustive du dossier, pour convenir des suites à donner dans l'intérêt des citoyens.

Le présent rapport fait état des conclusions du vérificateur général sur le processus relatif aux contributions des promoteurs. Dans le cadre de ce mandat, le Bureau du vérificateur général n'a pas remis en cause l'avis juridique du Service du contentieux de la Ville, qui lui a été remis par la Direction générale.

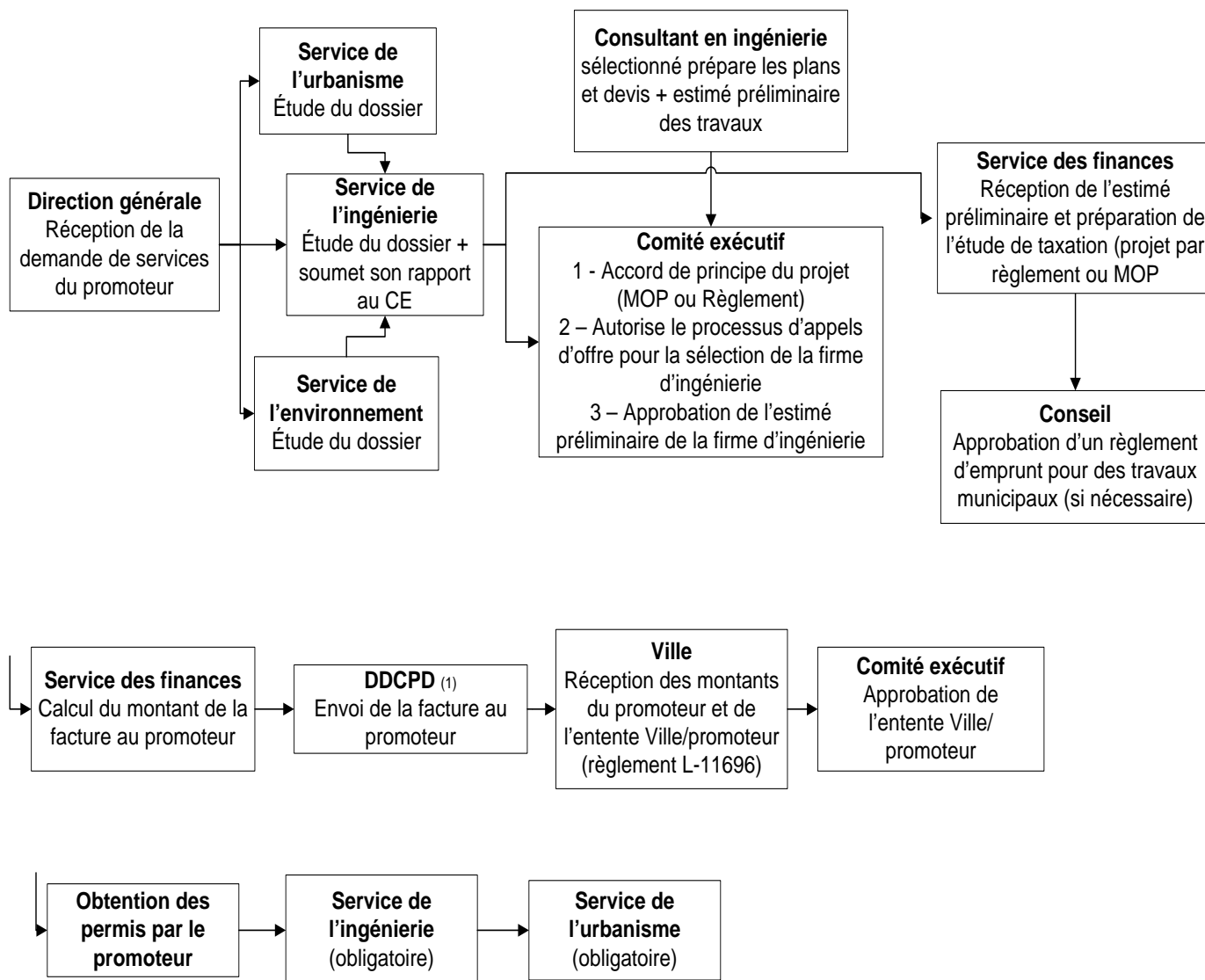
1.2 Processus

Afin de mieux comprendre la situation, voici un portrait du processus que les promoteurs doivent habituellement suivre pour être en mesure de mener à bien un projet de développement immobilier résidentiel à la Ville, comportant le prolongement des services municipaux.

Ce processus, préalable à celui menant à l'émission de permis nécessaires aux promoteurs immobiliers, n'est pas géré par un seul service, mais fait appel à l'expertise et la collaboration de plusieurs services. Les principaux services impliqués sont :

- la Direction générale;
- le Service de l'environnement;
- le Service des finances;
- le Service de l'ingénierie;
- le Service de l'urbanisme.

Le graphique ci-dessous résume de façon très succincte le cheminement des demandes de promoteurs, lorsque des travaux d'infrastructures sont requis pour développer un projet immobilier.



Note : Ce processus exclut la gestion des lettres de garantie données par les promoteurs.

(1) DDCPD : Directeur délégué coordination des projets de développement

Dans le descriptif du processus qui suit, les travaux d'infrastructures, principalement les réseaux d'aqueduc, d'égouts et chaussées, font références aux travaux municipaux, qui sont parfois requis dans un secteur donné pour supporter de nouvelles constructions et/ou aux travaux spécifiques d'infrastructures du projet immobilier.

Selon nos discussions avec les différents intervenants impliqués dans le processus, lorsqu'un promoteur veut proposer à la Ville un projet immobilier dans une zone où des infrastructures n'ont pas encore été développées, il doit déposer dans un premier temps une demande de services municipaux à la Direction générale de la Ville. La Ville évalue alors la capacité des systèmes d'égout, d'aqueduc et routiers en place à supporter les nouvelles constructions.

Cette demande de services est généralement composée d'une lettre d'explication ainsi que de croquis ou de plan(s) concept(s) présentant le projet. La demande de services est premièrement regardée par le Directeur délégué coordination des projets de développement, qui était à l'époque à la Direction générale mais qui est maintenant au Service de l'urbanisme, ainsi que par les services de l'ingénierie, de l'urbanisme, et de l'environnement, afin de déterminer la faisabilité du projet soumis.

Dans son analyse, le Service de l'ingénierie examine la capacité des réseaux municipaux en place (aqueduc, égouts, chaussées) à recevoir les débits additionnels générés par le nouveau projet immobilier et détermine préliminairement le dimensionnement des ouvrages à construire. Le délai associé à l'étude de la demande de services est très variable allant de quelques mois à quelques années.

Si l'analyse préliminaire est concluante (i.e. que le projet semble acceptable), une recommandation est transmise par le Service de l'ingénierie au Comité exécutif pour obtenir son accord de principe au projet. Le Service de l'ingénierie initie aussi l'appel d'offres pour les services professionnels nécessaires à la conception des plans et devis et de l'estimation préliminaire.

Ensuite, la Ville, via une communication au Comité exécutif (comprenant un appel d'offre et un coût sommaire) préparée par le Service de l'ingénierie, sélectionne une firme de génie qui sera responsable de préparer les plans et devis pour les travaux d'infrastructures. Ainsi, la firme de génie estime le coût des travaux d'infrastructures rattachés au projet qui sont à effectuer, le Comité exécutif donne son approbation et cet estimé est ensuite envoyé au Service des finances par le Service de l'ingénierie.

Pour permettre la construction des infrastructures spécifiques au projet immobilier, le promoteur doit conclure une entente financière avec la Ville en vertu du règlement L-11696¹. Il existe deux types d'entente financière pour ce type de projet :

1. Entente relative aux travaux municipaux réalisés sous maîtrise d'œuvre publique (projet par règlement d'emprunt de la Ville). Selon ce type d'entente, la Ville effectue les travaux d'infrastructures requis pour le projet de développement immobilier et refacture le tout au promoteur immobilier. Les paiements reçus par ce dernier représentent la contribution financière du promoteur pour payer les coûts pour les travaux d'infrastructures (travaux municipaux et spécifiques au projet immobilier).
2. Entente relative aux travaux municipaux réalisés sous maîtrise d'œuvre privée : « MOP ». Ce type d'entente ne nécessite pas de règlement d'emprunt puisque tous les travaux sont effectués et payés directement par le promoteur.

¹ Règlement L-11696 concernant les ententes relatives à des travaux municipaux (voir l'annexe 1 – Lexique)

Dans les deux cas d'ententes relatives aux travaux municipaux, il se peut que le requérant (promoteur immobilier ou citoyen) ait malgré tout à payer des taxes relatives à des travaux municipaux déjà effectués par la Ville dans le passé ou qui doivent être faits pour supporter les nouvelles résidences.

Pour les ententes concernant des travaux municipaux réalisés sous maîtrise d'œuvre publique (projet par règlement d'emprunt), le Service des finances fait alors une étude de taxation. Cette étude comprend des sommes relatives aux coûts des travaux d'infrastructures (honoraires préliminaires, surveillance des travaux, etc.) et de bassin de taxation qui sont ensuite consignées sur une facture et doivent faire l'objet d'un règlement d'emprunt de la Ville. Un règlement d'emprunt est requis afin de percevoir des propriétaires des taxes qui seront associées aux nouvelles infrastructures.

Pour les ententes concernant des travaux municipaux réalisés sous maîtrise d'œuvre privée (MOP), le Service des finances calcule les taxes applicables au projet de développement immobilier. Ces sommes (aménagement de parcs, étude technique, infrastructures désuètes et bassin de taxation, s'il y a lieu) sont ensuite consignées sur une facture. Une taxe au bassin est une taxe relative à des travaux d'infrastructures effectués par la Ville pour lesquels le requérant du projet doit verser une contribution financière représentant la part de la taxation applicable à son projet.

La facture, qu'elle provienne d'un projet par règlement ou d'un MOP, est ensuite envoyée au Directeur délégué coordination des projets de développement, qui l'envoie au promoteur. Si le promoteur accepte, il paie les frais et fournit son entente signée, qui doit être adoptée par le Comité exécutif. Suite à l'approbation du Comité exécutif, le promoteur peut procéder aux travaux d'infrastructures et aux demandes de permis nécessaires à la réalisation de son projet.

Pour un projet de développement immobilier résidentiel, au moins deux permis par bâtiment construit sont nécessaires avant d'entreprendre les travaux : d'abord le permis de raccordement (délivré par le Service de l'ingénierie de la Ville) et ensuite le permis de construction (délivré par le Service de l'urbanisme de la Ville). Le délai associé à l'obtention des permis est très variable, pouvant aller de quelques semaines à quelques mois.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE

2.1 Objectifs

En vertu de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes*, le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil en fait la demande faire enquête et rapport sur toutes matières relevant de sa compétence en autant que celle-ci n'ait pas préséance sur ses obligations principales.

L'objectif de ce mandat était d'examiner les aspects financiers de la pratique de la Ville, qui consistait à demander des contributions à certains promoteurs, afin de financer des travaux à être réalisés dans le futur et ce sans apparence de droit.

2.2 Portée

Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives à l'audit de l'optimisation des ressources dans le secteur public émises par CPA Canada.

La responsabilité du vérificateur général de Laval consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Voici un aperçu des activités qui ont été effectuées dans le cadre de ce mandat :

- Rencontres avec les différents intervenants concernés pour comprendre les rôles, responsabilités et les processus dont ils sont responsables ou auxquels ils prennent part.
- Obtention et révision de la documentation (politiques, procédures, règlements, etc.).
- Analyse des données, des documents et rapports existants pour confirmer l'exécution des processus et corroborer les réponses des intervenants.

Ce mandat a comporté deux volets:

Volet A – Analyse du processus lié aux contributions de promoteurs :

- Revoir les processus mis en place pour établir le montant des contributions, faire le suivi des montants dus et des encaissements.

Volet B - Enquête sur le volet financier des contributions de promoteurs:

- Analyser les montants perçus par la Ville ou engagés par des promoteurs immobiliers, entre avril 2006 et avril 2014, dans le cadre d'une pratique de la Ville, telle que décrite dans la section 1.1 - Contexte.

De plus, nous avons également réalisé, à partir de la base de données des demandes de permis de construction du Service de l'urbanisme, une sélection aléatoire de 25 dossiers de projets de promoteurs, autres que les 8 dossiers identifiés comme non conformes et ciblés pour notre volet enquête. Cet échantillon avait pour but de déterminer si le processus entourant le calcul et la perception des contributions, demandées aux promoteurs, était habituellement respecté. À cet effet, nous avons analysé les dossiers détenus par le Service des finances.

3. RÉSULTATS DES TRAVAUX

Volet A- Analyse du processus lié aux contributions des promoteurs :

Dans le cadre de nos travaux d'audit portant sur les contributions faites à la Ville par des promoteurs immobiliers, nous avons observé qu'il existe des lacunes en matière d'encadrement du processus. Ainsi le processus est géré en silo et l'imputabilité des intervenants impliqués n'est pas clairement définie. De plus, il existe peu de politiques et procédures formelles, ce qui ne permet pas de s'assurer de l'efficacité du processus à long terme.

L'absence d'une vision immobilière stratégique, d'une vue globale sur le processus et la décentralisation des systèmes d'information utilisés ne favorisent pas une gestion intégrée et uniforme du processus pour gérer les risques opérationnels.

Notons que suite aux tests de 25 dossiers de projets de promoteurs, nous n'avons toutefois pas soulevé d'irrégularités importantes. Toutefois, la documentation des dossiers des promoteurs devrait être revue afin d'en faciliter la consultation.

De plus, il y aurait lieu d'analyser le processus de gestion des dossiers des promoteurs afin de le rendre plus efficient et de réduire les délais de traitement.

Volet B - Enquête sur le volet financier des contributions de promoteurs:

En ce qui concerne les 8 dossiers identifiés dans le cadre de notre enquête, ceux-ci n'ont pas suivi le processus habituel qui était en place à la Ville pour gérer les demandes des promoteurs.

Ainsi le règlement afférent à ce processus, L-11696 concernant les ententes entre la Ville et un promoteur relatives à des travaux municipaux, n'a pas été respecté. De plus, les règlements d'emprunt requis pour approuver les travaux d'infrastructures n'ont pas été rédigés ou adoptés par le Conseil pour les projets immobiliers liés aux 8 dossiers. Nous n'avons donc pas été en mesure de nous assurer que la base de calcul des contributions demandées aux promoteurs était uniforme, et d'identifier toutes les sommes perçues dans le cadre de cette pratique.

De plus, nous n'avons pu nous assurer si tous les promoteurs visés par la pratique avaient été identifiés. En effet, nous avons appris l'existence de d'autres dossiers potentiels, mais nous n'avons pas été en mesure de retracer les documents liés à ces promoteurs. De ce fait, il n'est pas possible de déterminer si la Ville n'a facturé et encaissé que les montants auxquels elle avait droit selon les règlements en vigueur ou qu'elle a perçu d'autres montants que ceux qui nous avaient été identifiés.

4. SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

4.1 Volet A – Analyse du processus lié aux contributions de promoteurs

4.1.1 Planification stratégique du développement immobilier et vue d'ensemble

La planification stratégique du développement immobilier permet de préciser une vision à long terme de l'essor urbain ainsi que d'identifier des solutions permettant d'atteindre les objectifs fixés via la vision; le tout avec le plus d'efficacité et d'efficience possible.

Ce type d'exercice doit répondre aux besoins et aux particularités de la Ville, à son modèle organisationnel et aux capacités financières et au savoir-faire technique qui sont disponibles ou prévues. Il permet, entre autres, de structurer adéquatement les étapes de planification et de guider la prise de décisions qui suivront, tout en considérant l'aménagement et le contexte social, réglementaire et politique.

Tel que précisé au rapport sur *l'audit du processus de gestion des transactions immobilières*, émis par le Bureau du vérificateur général en 2013, la Ville n'a toutefois pas développé de vision immobilière stratégique intégrée. Les intervenants impliqués dans le processus n'ont donc pas d'objectifs formels, clairs et précis à atteindre en ce qui concerne le développement immobilier. Sans ces objectifs, ils n'ont aucune base sur laquelle se fier pour prioriser le traitement des dossiers des promoteurs immobiliers. Le traitement des dossiers des promoteurs immobiliers dépend donc des intervenants et des directives qui peuvent avoir été données par la Direction générale.

En outre, le processus de traitement des dossiers des promoteurs immobiliers présente une gestion en silo et l'imputabilité des intervenants impliqués n'est pas clairement définie. Aucun intervenant n'a de vue globale sur le processus et il y a peu de suivi inter-service qui est effectué lorsqu'une demande de services est faite par le promoteur. Il n'existe actuellement pas non plus de ressource « centrale » et imputable, ayant la

responsabilité du cycle complet des projets avec les promoteurs (i.e. du dépôt de la demande de services à la finalisation de la construction).

Ainsi, lorsqu'un promoteur fait une demande de services, chaque service débute le traitement de la demande selon ses paramètres. Aucune procédure formelle ne prévoit que les différents intervenants valident avec les autres services concernés s'ils ont aussi reçu les informations concernant la demande de services. Pour pallier cette situation, une rencontre informelle d'échange sur les projets, le « Top 10 » est tenue par la Direction générale et les services de l'ingénierie, de l'urbanisme et de l'environnement. Cette rencontre permet aux services d'échanger sur les projets et de faire certaines recommandations. Toutefois, il n'existe pas de critère formellement défini pour prioriser les dossiers. Mentionnons que le Service des finances, qui est chargé du calcul de taxation, n'est pas impliqué dans le « Top 10 » et n'a pas non plus de vue d'ensemble des demandes de services ou de permis déposés à la Ville. Ils ne savent donc pas quels sont les projets qui nécessiteront un calcul de taxation avant de recevoir une communication de la part du Service de l'ingénierie.

Cette situation complique le travail des intervenants et peut résulter en des décisions (approbation ou refus) relatives aux projets de développements immobiliers qui ne sont pas optimales pour la Ville. En outre, comme aucune coordination globale n'est effectuée, le temps consacré par les intervenants à s'assurer des besoins et des orientations de la Ville, et à communiquer avec les autres services afin d'aligner les décisions ne constituent pas nécessairement une utilisation optimale de leur temps.

Recommandations	
2014-6-1	<p>Nous réitérons la recommandation soulevée au rapport « Audit sur le processus de gestion des transactions immobilières » émis au rapport annuel de 2013 du vérificateur général :</p> <p>Élaborer et mettre en œuvre une vision immobilière stratégique favorisant la participation de tous les services interpellés à l'atteinte des objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">○ Une intégrité du processus;○ L'utilisation de la stratégie immobilière comme levier économique;○ L'acquisition prospective d'actifs immobiliers stratégiques, dans une logique de planification à long terme du développement urbain et au juste prix;○ L'optimisation de la gestion des actifs immobiliers.
2014-6-2	<p>S'assurer qu'au moins un intervenant ait une vue globale sur le processus de traitement des demandes des promoteurs immobiliers et qu'il puisse intervenir en cas de besoin. Le rôle et les responsabilités de cet intervenant devront être définis de façon à clarifier son imputabilité et celle de son équipe, le cas échéant.</p> <p>À cet effet, des outils de gestion et de suivi, tel un tableau de bord, pourraient être mis en place afin de faciliter la tâche des intervenants impliqués et améliorer la reddition de compte.</p>

Commentaires de la direction

Pour la recommandation 2014-6-2, il importe de préciser qu'une importante démarche de révision des processus liés aux demandes de services municipaux est en cours de réalisation. Cette révision vise à définir les rôles et les responsabilités des intervenants et de réduire les délais de traitement des demandes. Pour assurer un suivi des nombreuses demandes qui impliquent plusieurs services de la Ville, des outils de gestion et de suivi seront mis en place pour faciliter la tâche des intervenants. L'option d'identifier une personne à titre de responsable du cheminement de tous ces dossiers est à l'étude. Une telle personne aurait aussi comme mandat de maintenir la communication avec le demandeur de services municipaux. La révision globale des processus devrait être complétée à la fin de l'année 2015, le déploiement des nouvelles procédures en 2016 et la mise en place des outils informatisés de gestion et d'archivage en 2017.

4.1.2 Politiques et procédures

Nous n'avons pas retracé de politiques en ce qui a trait aux projets de développement immobilier. Il n'existe pas non plus de procédures formelles décrivant le cheminement que les demandes de services doivent prendre, du dépôt de la demande de services à l'encaissement des contributions.

Les « politiques et procédures » sont des documents qui énumèrent les principales directives en vertu desquelles un organisme (ici, la Ville) opère. Combiné au bon niveau de formation, les politiques et les procédures sont un moyen efficace pour accroître le contrôle sur les activités, mais aussi pour en augmenter l'efficacité.

L'absence de politiques et procédures formelles et standards et des contrôles afférents accroît les risques d'erreurs. Aussi, pour une nouvelle ressource, il est plus difficile de comprendre le processus, de connaître les attentes de la gestion à l'égard du processus et d'effectuer les contrôles selon les besoins de la Ville. Pour la gestion, il est plus complexe de s'assurer de l'exactitude du travail effectué. Ainsi, des politiques et procédures formelles permettent aux gestionnaires d'exercer un contrôle adéquat sur les différents processus puisque tous les employés suivent ces politiques et procédures et appliquent les mêmes contrôles de façon uniforme.

Recommandations

2014-6-3	Développer des politiques et procédures formelles pour la gestion et le suivi des projets de développement immobilier (dépôt de la demande de services, critères d'analyses des dossiers, suivi des projets, établissement des contributions, encaissement des montants, réconciliation, etc.).
----------	---

Commentaires de la direction

Dans le cadre de la réflexion sur les processus, des procédures plus formelles pour la gestion et le suivi des projets à l'interne et auprès du demandeur préciseront les nouveaux processus. À moyen terme, des politiques viendront encadrer la mise en œuvre de ces nouveaux processus et procédures.

4.1.3 Processus de demande de services et de demandes de permis

La standardisation des processus et des méthodes de travail permet de répondre plus facilement aux attentes des promoteurs immobiliers de façon claire, transparente et efficace.

Ainsi, un processus bien défini et documenté clarifie les tâches, les rôles et les responsabilités de chacun, ce qui permet d'évaluer la performance du processus et celle des intervenants. En outre, cela permet d'améliorer la productivité et la qualité du service offert, tout en responsabilisant les intervenants et en réduisant les inefficacités.

Lorsqu'un promoteur veut réaliser un projet immobilier, il doit dans un premier temps faire une demande de services municipaux afin que la Ville évalue la capacité des systèmes d'égout, d'aqueduc et routiers en place à supporter les nouvelles constructions. Une fois la demande de services accordée et les services implantés, des demandes de permis sont requises : permis de raccordement aux services existants et permis de construction pour bâtir l'immeuble.

Demande de services: Il n'existe aucun processus clairement défini et documenté en ce qui concerne la demande de services que doit faire un promoteur pour faire avaliser son projet : ni guide ou formulaire standard, ni processus formel d'approbation de la demande de services. Lorsque possible, les intervenants en place tentent de guider le promoteur lors du dépôt de sa demande. Mais pour un promoteur n'ayant jamais eu à faire une demande de services à la Ville, ce cheminement peut s'avérer complexe.

Demandes de permis : Il existe des formulaires standards qui énumèrent les documents requis pour chaque type de demande de permis (permis de raccordement auprès du Service de l'ingénierie et permis de construction auprès du Service de l'urbanisme). En outre, le site web de la Ville explique les étapes à suivre et fournit la liste des documents à soumettre pour chaque demande de permis.

Par contre, les demandes de permis ne sont pas centralisées, ni physiquement, ni électroniquement. Pour obtenir un permis, le promoteur doit physiquement se déplacer d'un service à l'autre pour y déposer les documents nécessaires à l'obtention dudit permis, puisqu'il n'y a pas de guichet unique. Un promoteur doit donc déposer des demandes de permis à l'urbanisme, à l'ingénierie, et, s'il y a lieu, à l'environnement. Ainsi, chaque service conserve un dossier distinct par projet. Par conséquent, il existe au moins deux dossiers par demande de permis, soit un à l'urbanisme et un autre à l'ingénierie.

Systèmes d'information des demandes : Chacun des services (ingénierie, urbanisme et finances), impliqués dans la demande de services, possède son propre système d'information. Bien que les intervenants du Service de l'urbanisme aient accès en mode « lecture » au système de l'ingénierie et vice versa, il est difficile pour les intervenants de faire des recherches ciblées car il n'y a pas d'interface commune entre les deux systèmes. Autrement dit, il n'existe aucun moyen simple pour l'ingénierie, ou l'urbanisme, de confirmer que la demande de permis retracée dans le système de l'autre service, est effectivement celle recherchée.

À cet effet, nous avons identifié plusieurs doublons dans les bases de données, ce qui peut compliquer d'autant les recherches et validations à faire via le système. Par exemple, nous avons retracé des promoteurs qui sont inscrits sous plusieurs « noms » ou « adresses » différentes.

Ces façons de faire représentent aussi un risque au niveau de l'exactitude des données à traiter par chacun des services, puisqu'une perte d'informations pertinentes à l'analyse d'un projet est possible. En outre, cela complique le suivi des projets par la Ville et pourrait augmenter les délais lors de traitement des dossiers. Par exemple, si un promoteur modifie son projet, il faut s'assurer que la modification soit connue de tous. Mais comme personne n'a de vue globale sur le processus, il est possible que la modification ne soit pas communiquée en temps opportun ou même, ne le soit pas.

Recommandations	
2014-6-4	<p>Revoir les processus des demandes de services et demandes de permis, afin de les simplifier et les formaliser.</p> <p>Cette formalisation devrait aussi permettre de clarifier les attentes, rôles et responsabilités des intervenants selon les besoins de la Ville et en fonction de la vision de la Ville à l'égard du développement immobilier et des objectifs sous-jacents,</p>
2014-6-5	<p>Considérer la consolidation des systèmes d'information (ou l'établissement des ponts entre ces derniers) et éliminer les doublons dans les bases de données.</p> <p>Donner un numéro unique aux demandes de promoteurs pour un même projet quel que soit le service à la Ville.</p>
Commentaires de la direction	
<p>En réponse à la recommandation 2014-6-4, la révision des processus des demandes de services et de permis qui est déjà en réalisation vise une plus grande précision, simplification et imputabilité.</p> <p>Pour la recommandation 2014-6-5, considérant la synergie existante entre plusieurs services de la Ville pour ce type de demandes, les systèmes informatiques devront être arrimés durant les prochaines années. Des mesures transitoires pourraient être mises en place pour faciliter la traçabilité des dossiers.</p>	

4.1.4 Règlement L-11696 concernant les ententes entre la Ville et les promoteurs immobiliers et, règlement d'emprunt de la Ville pour des travaux d'infrastructures

Bien qu'il n'y ait pas de politiques et procédures en place pour gérer les processus liés au développement de projets immobiliers, le règlement L-11696, (adopté le 12 juillet 2010 et remplaçant le L-10485, concernant les ententes relatives à des travaux municipaux), fournit des balises pour l'établissement des contributions et des ententes avec les promoteurs immobiliers. Ainsi, ce règlement² :

« a pour objet de prescrire les règles et les conditions applicables lorsque, dans le cadre d'un projet de développement immobilier, la délivrance d'un permis de construction est liée :

- à la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures ou aux équipements municipaux et;
- à la conclusion d'une entente entre le requérant et la Ville portant sur la réalisation des travaux requis et sur le partage des coûts relatifs auxdits travaux. »

Pour les dossiers sous enquête nécessitant des calculs en vue d'une contribution selon le règlement L-11696, nous avons observé que :

- Un dossier ne contenait pas d'étude de taxation effectuée par les Finances;
- Deux des trois dossiers pour lesquels aucune entente financière n'a été retracée, dont un dossier qui a fait l'objet d'une lettre d'engagement non approuvée par le Comité exécutif;
- Un dossier pour lequel les montants facturés aux promoteurs selon l'entente ne concordaient pas avec ceux calculés par l'ingénierie et les finances;

² Règlement L-11696 concernant les ententes relatives à des travaux municipaux (voir l'annexe 1 – Lexique)

- Deux dossiers pour lesquels les montants facturés ne sont pas supportés par une documentation.
- Trois dossiers pour lesquels aucune entente financière n'a été obtenue. Selon nos discussions avec les Services impliqués, la délivrance des permis pour ces dossiers n'était pas liée à la réalisation de travaux d'infrastructures municipaux mais nous n'avons pas été mesure de valider cette situation.

De plus, un règlement d'emprunt, adopté par résolution du conseil municipal, est requis lorsque des travaux d'infrastructures doivent être réalisés et que des taxes seront imposées afin de financer ces travaux. Toutefois, pour les 8 dossiers sous enquête nécessitant des calculs en vue d'une contribution⁶, nous avons observé :

- Un pour lequel le projet de règlement d'emprunt associé était inexistant;
- Deux pour lesquels les règlements d'emprunt étaient en version « projet »;
- Deux pour lesquels les règlements d'emprunt étaient « à venir » selon les informations conservées aux dossiers;
- Trois dossiers pour lesquels les règlements d'emprunt ont été approuvés après la réception des contributions des promoteurs.

Cette situation engendre différents impacts, le premier étant que la Ville ne peut confirmer que tous les promoteurs sont assujettis aux mêmes règles de calcul des contributions. Ainsi pour certains dossiers des études de taxation ont été réalisées mais elles n'ont pas été utilisées pour calculer les contributions demandées et ce, sans que nous puissions retracer de documents explicatifs à cet effet.

De plus, d'importants travaux d'analyses ont été effectués par différentes équipes (urbanisme, ingénierie, finances) mais ils n'ont pas été systématiquement utilisés, ne permettant pas ainsi une utilisation optimale des ressources.

Recommandations	
2014-6-6	S'assurer que la réglementation en place soit respectée pour tous les dossiers auxquels elle s'applique.
Commentaires de la direction	
Depuis le début de ce mandat, le Service des finances s'assure que la réglementation en place est respectée.	

4.1.5 Processus de réception des contributions des promoteurs

La réception des paiements relatifs aux contributions des promoteurs n'est pas centralisée. Les chèques associés aux contributions des promoteurs peuvent être reçus par différents services au sein de la Ville (Direction générale, services de l'ingénierie, de l'environnement, des finances ou de l'urbanisme). Voici des exemples notés lors des tests sur les huit dossiers identifiés par la Direction générale dans le cadre de notre enquête :

- Pour un promoteur, certains des chèques relatifs à ses contributions ont été reçus par le Service de l'urbanisme et ensuite envoyés aux Finances;

- Pour un promoteur, certains chèques relatifs à ses contributions ont été reçus par le Service de l'ingénierie et ensuite envoyés aux Finances;
- Pour un promoteur, certains chèques relatifs à ses contributions ont été reçus par la Direction générale et ensuite envoyés aux Finances;
- Pour un promoteur, un chèque d'un montant de 47,000 \$ certifié le 28 avril 2010, n'a été encaissé que le 7 septembre 2011; soit 17 mois après la date du chèque.
- Pour deux promoteurs, la contribution avait été intégrée dans le prix de vente de terrains appartenant à la Ville.

Ce manque de standardisation du processus combiné à l'absence de vue globale sur le processus et à la décentralisation de la réception des paiements relatifs aux contributions des promoteurs constitue un risque d'intégralité des revenus, ralentit le processus d'encaissement et peut déresponsabiliser les intervenants.

Recommandations

2014-6-7	Centraliser la réception des paiements des promoteurs au Service des finances et aviser tous les services concernés du point de chute identifié pour acheminer les chèques reçus.
----------	---

Commentaires de la direction

Cette recommandation peut être mise en place rapidement grâce à une note de service émise par les deux directeurs généraux adjoints (Développement durable et Administration) afin d'identifier un point de chute pour les chèques reçus et d'aviser les intervenants impliqués dans les services visés.

Une procédure précise sera mise en place pour prévoir les cas où les chèques ne peuvent être remis au Service des finances, dans lesquels cas, le point de chute sera la personne ressource désignée pour les promoteurs et les chèques seront remis au Service des finances selon le délai préétabli.

4.2 Volet B -Enquête sur le volet financier des contributions de promoteurs

4.2.1 Liste des promoteurs visés

Afin d'être en mesure de fournir une image représentative des activités de la Ville à l'égard de la contribution des promoteurs, il importe de pouvoir confirmer que la liste des promoteurs visés par cette pratique est exhaustive et accessible.

La liste des promoteurs avec laquelle le VG a travaillé provient de la Direction générale et est basée sur la mémoire des différents intervenants. Suite aux entretiens effectués, nous avons constaté que d'autres promoteurs auraient été assujettis à la même pratique :

- Le Service de l'urbanisme a fourni un dossier supplémentaire ne faisant pas partie de la liste initiale de dossiers obtenue de la Direction générale. Les éléments probants retracés au dossier indiquent que la Ville n'était plus tenue « de collecter 5000 \$ par porte pour ce promoteur ». Selon les informations obtenues, ce promoteur aurait refusé de payer sa contribution d'un montant de 20,000 \$.
- Le Service de l'ingénierie a aussi identifié verbalement quelques dossiers qui pourraient être visés par la même pratique et ne faisant pas partie de la liste de dossiers obtenue initialement. Toutefois, nous n'avons pas retracé de documents liés à ces dossiers.

- Le Service des finances a créé, en 2007, un compte (143970) qui comptabilise toutes les contributions de promoteurs reçues dans le cadre de projets sans que les règlements afférents n'aient été adoptés. Il permet à la division des revenus de faire le suivi de toutes les contributions de promoteurs reçues dans le cadre de cette pratique. Toutefois, un dossier représentant 388,000 \$ identifié par la Direction générale, n'était pas dans la liste des promoteurs obtenue à partir de cette extraction. En effet, les montants perçus n'ont pas transité par ce compte (143970); le règlement d'emprunt a été adopté entre la réception du 1^{er} chèque et son encaissement.

En raison des processus en place à la Ville, du fait que les bases de données de l'ingénierie et de l'urbanisme ne sont pas centralisées et qu'il est difficile d'effectuer des liens entre ces bases de données, les informations obtenues ne permettent pas de déterminer quels étaient tous les promoteurs visés par cette pratique. De ce fait, il n'est pas possible de déterminer si la Ville n'a facturé et encaissé que les montants auxquels elle avait droit selon les règlements en vigueur ou qu'elle a perçu d'autres montants que ceux identifiés.

Par conséquent, nous ne pouvons pas confirmer que la liste des promoteurs, visés par cette pratique, et remise par la Direction générale était complète.

Recommandations

2014-6-8	S'assurer que les contributions obtenues des promoteurs dans le cadre de projets immobiliers respectent les règles en place à la Ville, soit le règlement L-11696 et que les règlements d'emprunt associés soient au préalable adoptés par le conseil municipal.
----------	--

Commentaires de la direction

Depuis le début de ce mandat, le Service des finances n'encaisse plus de montants pour lesquels les règlements ne sont pas adoptés par le conseil municipal et s'assure du respect des règlements en place.

4.2.2 Calcul des contributions des promoteurs

Tel que mentionné précédemment, le règlement L-11696 concernant les ententes relatives à des travaux, encadre les calculs à faire lorsque des contributions sont demandées aux promoteurs immobiliers. Ainsi, lorsque des travaux d'infrastructure sont nécessaires à la réalisation d'un projet de développement immobilier, une contribution financière doit être versée par le promoteur à la Ville afin de payer les coûts relatifs à la réalisation de ces travaux.

Afin d'assurer une uniformité dans le traitement des dossiers, ces calculs doivent être effectués selon des bases uniformes. En outre, le détail de ces calculs et les justifications afférentes doivent être conservés au dossier pour références futures. Par exemple, si un litige survient entre le promoteur et la Ville quant aux coûts à assumer ou aux contributions à payer, la Ville doit être en mesure de justifier les montants chargés aux promoteurs. Les tests effectués visaient donc à confirmer ces éléments.

Toutefois, les résultats obtenus lors de nos tests, pour les huit dossiers sous enquête, ne permettent pas de déterminer si les contributions ont été établies et facturées par la Ville de la même façon. En fait, il n'a pas été possible de systématiquement retracer tous les documents probants justifiant les bases de calcul. En outre, pour certains dossiers, les calculs ont été faits mais n'ont pas été utilisés. Plus précisément, pour les huit dossiers sous enquête; nous avons observé :

- Pour trois dossiers, il n'a pas été possible de retracer des documents probants justifiant les bases de calcul des contributions des promoteurs. De plus pour deux de ces trois dossiers, nous avons observé :

- Pour un dossier, une note de service envoyée par la Direction générale au Service des finances indiquait le montant à payer par logement (contribution du promoteur). Aucun calcul n'a été retracé à cet égard;
- Pour un dossier, une entente signée entre le promoteur et la Ville a été obtenue. Cette entente contient une clause manuscrite indiquant le montant forfaitaire au pied carré à payer par le promoteur. Il n'a pas été possible de savoir si cette clause a formellement été entérinée par le comité exécutif et nous n'avons pas retracé de calcul justifiant ce montant.

Soulignons que pour un dossier, les documents mentionnent que la contribution est pour « milieu humide ». Toutefois, nous avons été informés verbalement que dans les faits, le tout était pour garantir des travaux de nature environnementale. Les contributions perçues ont donc été imputées au compte 143970 - Dépôt travaux d'infrastructures mais nous n'avons pas retracé de documents écrits à cet effet.

Enfin, pour deux dossiers, aucune contribution n'aurait dû être perçue puisqu'il s'agissait de ventes de terrains appartenant à la Ville, pour lesquels il n'y avait pas de projets immobiliers qui étaient planifiés au moment de la transaction.

Dans ce contexte, il n'est pas possible de déterminer si les contributions demandées aux promoteurs respectaient le règlement L-11696 de la Ville.

De plus, pour 3 des 25 autres dossiers supplémentaires testés, il est mentionné, à titre de contribution à recevoir des promoteurs sur les ententes financières avec la Ville, « montant à déterminer », alors que selon l'étude effectuée (axe central, aménagement de parcs et infrastructures), un montant avait déjà été calculé. Également, pour un 4^{ième} dossier, nous n'avons pas retracé l'entente financière. Notons toutefois qu'une facturation avait été faite pour ces quatre dossiers, qui ont été réalisés avant 2010, et que la contribution a été perçue des promoteurs en fonction de l'étude de taxation effectuée.

Recommandations	
2014-6-9	Formaliser une procédure pour la documentation des dossiers des promoteurs.
2014-6-10	Intégrer aux systèmes d'informations les estimés des différents services afin d'offrir aux ressources concernées une traçabilité sur les calculs et les montants à percevoir.
2014-6-11	S'assurer qu'un écart au règlement L-11696 (lorsque le montant de l'entente diffère du montant calculé, par exemple) est formellement documenté et approuvé par les instances appropriées.
Commentaires de la direction	
<p>En réponse aux recommandations 2014-6-9 et 2014-6-10, une procédure écrite sera préparée et les informations pertinentes sur le calcul des factures seront fournies.</p> <p>Quant à la recommandation 2014-6-11, aucun écart avec le règlement L-11696 n'a été soulevé depuis le début du présent mandat. Si un écart était reconnu celui-ci serait formellement documenté et approuvé par les instances appropriées.</p>	

4.2.3 Enregistrement et traçabilité des contributions

Les écritures comptables reflètent l'activité de l'entreprise à travers les flux physiques et monétaires.

L'objectif est de pouvoir fournir rapidement un moyen de contrôle des écritures comptables. Ainsi, afin de bien refléter les résultats financiers de la Ville, tous les mouvements de fonds (entrées, sorties, transferts) doivent être adéquatement enregistrés aux livres comptables de la Ville.

En 2007, le compte 143970 – Dépôt travaux d'infrastructures, a été créé par le Service des finances. Ce compte servait principalement à comptabiliser toutes les contributions de promoteurs reçues dans le cadre de projets sans que les règlements d'emprunt afférents n'aient été adoptés. Il a permis à la division des revenus de faire le suivi de toutes les contributions de promoteurs reçues pour les huit dossiers identifiés. Les montants inscrits dans ce compte ont été conciliés aux montants inscrits aux huit dossiers sous enquête de ce mandat. Le solde dans ce compte pour les 8 dossiers totalisent maintenant 2,87 millions \$ et ce, depuis l'annonce publique par la Ville. Ainsi, précédemment à l'annonce publique, 1,42 millions \$ avait déjà été versé par la Ville aux règlements adoptés pour ces dossiers. De plus, la Ville détient également pour 3 des 8 dossiers, des lettres de garanties totalisant 922,757 \$.

La Ville a demandé au Ministère des Affaires municipales et de l'Occupations du territoire (MAMOT) de procéder à une analyse exhaustive du dossier, pour convenir des suites à donner dans l'intérêt des citoyens. À ce jour, cette analyse n'a pas encore été reçue. Aussi, la Ville devrait s'assurer qu'elle pouvait verser aux règlements adoptés, le 1,42 millions \$ qu'elle a perçu sans apparence de droit.

De plus, selon le processus actuel, pour tous les dossiers, le Service des finances calcule les montants dus par les promoteurs, basé sur les informations reçues par le Service de l'ingénierie, et prépare les factures à être envoyées aux promoteurs. La facture est envoyée par le Service des finances au Directeur délégué coordination des projets de développement, qui lui, se charge de l'envoyer au promoteur. Puisque le Service des finances n'est toutefois pas responsable d'envoyer les factures aux promoteurs, pour les dossiers sous enquête, il ne connaissait pas le montant final chargé au promoteur.

Ainsi, en ce qui concerne les dossiers sous enquête, nous ne sommes pas en mesure de nous assurer que nous avons identifié tous les montants que la Ville aurait encaissés ou qui ont été demandés à des promoteurs, dans le cadre de cette pratique.

Notons que suite aux 25 tests additionnels faits sur des dossiers de projets de promoteurs, nous n'avons pas retracé d'anomalies au niveau de la perception des contributions, sauf pour une facture d'un promoteur qui n'a acquitté que la moitié de la somme due. Nous n'avons pas été en mesure de retracer la documentation justifiant cette situation. Selon nos discussions avec les intervenants, la différence aurait été chargée aux propriétaires.

Recommandations

2014-6-12	Considérer intégrer aux systèmes d'information les estimés des différents services afin d'offrir aux ressources concernées une traçabilité sur les calculs et les montants (voir recommandation 2014-6-10).
2014-6-13	Revoir le processus de facturation (validation des montants inscrits sur la facture, envoi de la facture, enregistrements aux livres, réception des paiements, et autres activités connexes). À cet effet, des outils de gestion et de suivi, tel un tableau de bord, pourraient être mis en place afin de faciliter la tâche du responsable et améliorer la reddition de compte.
2014-6-14	Clarifier auprès du Service du contentieux, la légalité d'avoir versé, aux règlements adoptés, une partie des sommes qui ont été perçues des promoteurs et qui sont visées dans le cadre de la pratique illégale.

Commentaires de la direction

En réponse à la recommandation 2014-6-13, le processus de facturation sera revu.

En réponse à la recommandation 2014-6-14, la direction s'engage à demander au Service du contentieux de vérifier la légalité d'avoir versé, aux règlements adoptés, une partie des sommes qui ont été perçues des promoteurs dans le cadre de la pratique visée.

Le Vérificateur général de Ville de Laval



Michèle Galipeau, CPA, CA

ANNEXE 1 - LEXIQUE

Règlement L-11696 :

Le règlement L-11696 a pour objet de prescrire les règles et les conditions applicables lorsque, dans le cadre d'un projet de développement immobilier, la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation est liée à la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures ou aux équipements municipaux. La délivrance d'un tel permis ou certificat est alors assujettie à la conclusion ou, le cas échéant, à la modification d'une entente entre le requérant et la Ville portant sur la réalisation des travaux requis et sur le partage des coûts relatifs auxdits travaux.

Travaux d'infrastructures :

Comprend les travaux d'égouts sanitaires et pluviaux, d'aqueduc et de fondation de rue; les travaux de trottoirs, bordures de béton, pavage première et de deuxième couche, éclairage, mail central, murs de soutènement et autres équipements ou travaux municipaux (Règlement L-11696, article 4.1 c); d); e)).

Les travaux d'infrastructures peuvent faire référence à la fois aux travaux municipaux réalisés par la Ville, qui sont parfois requis dans un secteur donné pour supporter les nouvelles constructions d'un projet immobilier qu'aux travaux spécifiques d'infrastructures rattachés au projet immobilier.

Travaux municipaux réalisés sous maîtrise d'œuvre publique :

Selon l'art 5.1 du règlement L-11696, ces ententes sont conclues lorsque les travaux d'infrastructures nécessaires au projet de développement immobilier sont « réalisés par la Ville et que les coûts incombent au requérant avec qui la Ville conclut une entente telle que prévue par la Loi ». Ce type d'entente est communément appelé « projet par règlement » car elle nécessite un règlement d'emprunt. Selon ce type d'entente, la Ville effectue les travaux d'infrastructures requis pour le projet de développement immobilier et refait tout aux promoteurs immobiliers. Les paiements reçus de ces derniers représentent les taxes associées au projet.

Travaux municipaux réalisés sous maîtrise d'œuvre privée :

Selon l'article 10.1 du règlement L-11696, ces ententes sont conclues lorsque les travaux d'infrastructures nécessaires au projet de développement immobilier sont « réalisés par le requérant et que tous les coûts incombent au requérant avec qui la Ville conclut une entente telle que prévue par la Loi ». Communément appelé « MOP », ce type d'entente ne nécessite pas de règlement d'emprunt puisque tous les travaux sont effectués et payés directement par le promoteur.