Rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire concernant l'audit du processus suivi par la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu pour l'attribution des contrats

Octobre 2015

Direction générale des finances municipales

Service de la vérification

Québec

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamot.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2015

ISBN 978-2-550-73833-6 (PDF)

Dépôt légal – 2015 Bibliothèque et Archives nationales du Québec Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Table des matières

1. Mandat 1
   1.1. Contexte 1
   1.2. Profil de l'organisme municipal audité 1
   1.3. Objectif de l'audit 1
   1.4. Étendue d'audit 2
   1.5. Approche méthodologique 2
   1.6. Validation juridique 3
2. Résultats de l'audit 4
3. Audit en matière de gestion contractuelle 6
   3.1. Présentation 6
   3.2. Estimation préalable 6
   3.3. Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $ 8
   3.4. Adjudication d'un contrat à une personne autre que le plus bas soumissionnaire 8
   3.5. Adjudication des contrats à la suite d'une demande de soumissions 9
   3.6. Système de pondération et d'évaluation des offres 12
   3.7. Entente avec le seul soumissionnaire conforme 13
   3.8. Division en plusieurs contrats interdite 14
   3.9. Limitation de la libre concurrence 19
4. Audit du développement immobilier du site de l'ancienne usine Singer 25
   4.1 Introduction 25
   4.2 Chronologie des faits 26
   4.3 Constatations et recommandation 27
      4.3.1 Projet de construction d'un immeuble de bureaux à vocation médicale par le promoteur A 27
      4.3.2 Projet de construction d'une résidence pour personnes retraitées par le promoteur B 32
5. Commentaires généraux de la Ville 36

1. Mandat

1.1. Contexte

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, c. M-22.1).

Dans ce contexte, le 31 mai 2012, monsieur Omar Sebbar, CPA auditeur, CGA, du Service de la vérification du Ministère, a été désigné pour effectuer un mandat de vérification (audit) concernant le processus suivi par la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu pour l'attribution des contrats. Ont également collaboré à la réalisation de ce mandat messieurs Thierno Mamadou Bah, M. Sc., CPA, CGA, Michel Beauséjour, CPA, CMA, Saïd Elhour, CPA, CGA et Riadh Tounsi, Adm. A.

Le présent rapport vise à présenter les constats établis au cours de l'audit et à formuler des recommandations concernant la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu.

1.2. Profil de l'organisme municipal audité

La ville de Saint-Jean-sur-Richelieu est située dans la région administrative de la Montérégie.

Elle compte, selon le décret de population de 2014, 94 636 habitants et elle est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV) (RLRQ, c. C-19).

Selon le rapport financier de 2013, les revenus de fonctionnement de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu totalisent 155,4 M $ et ses acquisitions en immobilisations, 46,1 M $.

1.3. Objectif de l'audit

Le mandat d'audit visait à s'assurer que le processus suivi par la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu pour l'attribution des contrats respecte les dispositions législatives pertinentes.

Afin d'obtenir une assurance raisonnable, deux types d'interventions ont été effectués :

- Un audit portant sur les aspects financiers liés à l'attribution des contrats;
- Un audit de conformité aux lois et règlements dans le respect des pratiques de saine gestion.

1.4. Étendue d'audit

L'audit portait sur les contrats conclus par la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu pendant la période du 1er janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2011. Il est à noter que l'étendue de l'audit a été élargie pour certains dossiers lorsqu'il s'est avéré nécessaire de le faire afin d'obtenir une assurance raisonnable que la Ville avait respecté les dispositions législatives pertinentes et les pratiques de saine gestion.

1.5. Approche méthodologique

L'audit a été effectué en nous inspirant des normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que l'audit soit planifié et exécuté de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue que la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a respecté les dispositions législatives pertinentes et les pratiques de saine gestion.

La Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu nous a transmis la liste de contrats octroyés durant la période visée. Nous avons comparé la liste avec les procès-verbaux des séances du conseil afin de nous assurer de son intégralité. Par la suite, les contrats ont été classés en différentes catégories selon leur nature, à savoir : les contrats d'approvisionnement, les contrats d'assurance, les contrats de construction, les contrats de services professionnels et les autres contrats de services. Les contrats ont également été répartis selon les niveaux de dépenses suivants : au moins 25 000 $ et moins de 100 000 $, et 100 000 $ et plus. Une sélection de contrats a été effectuée par échantillonnage. Ainsi, 309 contrats ont été identifiés et 180 d'entre eux ont fait l'objet d'un audit.

Pour le travail d'audit effectué relativement aux fournisseurs et pour lesquels la Ville a versé des contreparties de plus de 2 000 $ qui, mises ensemble, totalisent plus de 25 000 $, nous avons demandé à la Ville de nous fournir le registre cumulatif des achats pour les années 2010 et 2011. À partir de ce document, une analyse financière a été effectuée afin de cibler les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir division de contrats ou non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. Ainsi, 92 fournisseurs ont été identifiés et les déboursés effectués auprès de 42 fournisseurs ont été audités.

Les travaux d'audit concernant l'attribution des contrats relatifs au développement immobilier du site de l'ancienne usine Singer ont porté sur l'analyse de la documentation transmise par la Ville à cet égard, notamment les différentes ententes et les baux.

Le tableau 1 présente la répartition de l'ensemble des contrats identifiés et ayant fait l'objet d'un audit[1].

Tableau 1 – Sommaire des contrats identifiés et audités

Niveau de dépenses du contrat	Au moins 25 000 et moins de 100 000 $		100 000 $ et plus		Total	
Catégorie	**Identifiés**	**Audités**	**Identifiés**	**Audités**	**Identifiés**	**Audités**
Approvisionnement	101	47	31	16	132	63
Assurance	-	-	1	1	1	1
Construction	34	16	34	25	68	41
Services professionnels	5	5	1	1	6	6
Services professionnels exclusifs	9	6	8	8	17	14
Autres services	70	45	15	10	85	55
Total	**219**	**119**	**90**	**61**	**309**	**180**

L'audit détaillé des dossiers a été réalisé dans les locaux de la Ville et plusieurs échanges ont été tenus avec des représentants de la Ville.

1.6. Validation juridique

Tous les faits présentés dans les pages qui suivent ont été recueillis et analysés par le vérificateur mandaté à cette fin ainsi que par les vérificateurs qui l'ont assisté dans l'exécution des travaux. Cependant, lorsque les situations exigeaient une interprétation juridique, une opinion a été demandée à la Direction des affaires juridiques du Ministère.

Les conclusions du présent rapport sont le résultat du travail combiné de l'analyse effectuée par les vérificateurs et de l'interprétation juridique formulée par la Direction des affaires juridiques.

1. Le tableau présente 309 contrats identifiés, dont 180 qui ont été audités. Ces derniers sont répartis comme suit : 63 contrats d'approvisionnement, 1 contrat d'assurance, 41 contrats de construction, 6 contrats de services professionnels, 14 contrats de services professionnels exclusifs et 55 contrats d'autres services. De plus, pour les contrats audités, 119 ont été octroyés à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite et 61 par demande de soumissions publique.

2. Résultats de l'audit

L'audit portait sur différents aspects du processus relatif à l'attribution des contrats suivi par la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu pendant la période du 1er janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2011 et avait comme objectif principal de s'assurer du respect des dispositions législatives pertinentes et des pratiques de saine gestion.

Les travaux d'audit permettent d'établir qu'aucune irrégularité n'a été relevée dans les dossiers sélectionnés concernant les éléments suivants :

- L'estimation des contrats comportant une dépense de 100 000 $ ou plus effectuée avant l'ouverture des soumissions et la conclusion des contrats;
- La publication des appels d'offres dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) et l'identification des accords de libéralisation des marchés applicables;
- Le délai de réception des soumissions;
- La base de prix pour les demandes de soumissions;
- L'ouverture publique des soumissions en présence de deux témoins;
- L'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres lorsque cette disposition s'applique.

De plus, aucune irrégularité n'a été constatée concernant d'autres aspects liés à l'administration ayant fait l'objet d'un audit, soit le dépôt des rapports sur la situation financière de la Ville et l'utilisation du pouvoir d'autoriser des dépenses des fonctionnaires et employés.

Par ailleurs, à la suite de nos travaux d'audit, nous sommes en mesure de conclure que le processus suivi pour l'attribution de certains contrats présente des lacunes quant au respect des dispositions suivantes :

- L'attribution de gré à gré de contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $;
- L'entente avec le seul soumissionnaire conforme;
- La division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière sans être justifiée par des motifs de saine administration;
- La limitation de la libre concurrence.

Également, l'audit a permis de constater que la Ville a apporté une forme d'aide à des établissements commerciaux, ce qui n'est pas permis par la Loi sur l'interdiction de subventions municipales. De plus, la Ville aurait permis à un promoteur de bénéficier de contrats de location avec des établissements publics de santé à son nom, qui, autrement, n'auraient pu se conclure que par demande de soumissions.

D'autres manquements ont également été constatés eu égard à des aspects techniques de la procédure prévue à la LCV et à certaines pratiques de gestion. Ceux-ci portent notamment sur la publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $, les critères du système de pondération et d'évaluation des offres utilisés et l'octroi d'un contrat à une personne autre que le plus bas soumissionnaire.

Ces situations, ainsi que les huit recommandations formulées à leur égard, sont présentées dans les sections 3 et 4 suivantes.

La section 3 concerne les travaux d'audit en matière de gestion contractuelle et la section 4 traite de l'audit du développement immobilier du site de l'ancienne usine Singer.

3. Audit en matière de gestion contractuelle

3.1. Présentation

Les sous-sections suivantes présentent les constatations et les recommandations relatives au respect des dispositions prévues à la LCV pour l'attribution des contrats. L'ordre de présentation correspond à l'ordre numérique des articles de la Loi.

3.2. Estimation préalable

En vertu de l'article 477.4 de la LCV, à compter du 1er septembre 2010, le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 $ ou plus doit, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation établie par la municipalité.

L'audit a permis de conclure que pour l'ensemble des contrats audités soumis à cette exigence pour lesquels une demande de soumissions a été effectuée, la Ville a respecté cette disposition législative en effectuant les estimations avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat.

De plus, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a étendu cette règle aux contrats de moins de 100 000 $. Nous encourageons la Ville à maintenir cette pratique.

Une analyse des écarts entre les estimations effectuées par la Ville et les montants des contrats ayant fait l'objet de notre audit, pour la période du 1er janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2011, a été réalisée.

Le tableau 2 présente les écarts constatés par type de contrat.

Tableau 2 - Sommaire des écarts par type de contrat

Type de contrats	Nombre de contrats	Somme des estimations ($)	Somme des montants des contrats octroyés ($)	Écart (%)
Approvisionnement	63	7 864 106	7 895 927	0,4
Assurances	1	800 000[2]	518 768	-35,2
Construction	41	31 675 295	29 769 110	-6,0
Autres services	55	19 561 506	17 589 150	-10,1
Services professionnels	6	3 410 000	3 832 104	12,4
Services professionnels exclusifs	14	2 061 000	1 302 937	-36,8
Total	**180**	65 371 907	60 907 996	-6,8

2. L'estimation du contrat d'assurance octroyé en 2011 avoisine le montant du contrat octroyé au cours de la période précédente.

Bien que, de façon générale, les estimations réalisées par la Ville sont d'environ 6,8 % supérieures à la somme des montants des contrats octroyés, notre analyse permet d'observer un écart significatif concernant les contrats de services professionnels exclusifs, lesquels sont surestimés de 36,8 %.

Par ailleurs, la moyenne des écarts concernant les contrats de construction est de 6,0 %. Toutefois, une analyse approfondie permet de constater que 25 des 41 contrats de construction ont été surestimés de 18,9 % et que 16 contrats ont été sous-estimés de 30,4 %.

La Ville a mentionné, lors de nos travaux, avoir mis en place un processus afin d'établir les causes des écarts. Nous l'encourageons à poursuivre cet exercice afin d'identifier les facteurs responsables des écarts observés concernant, notamment, les contrats de construction et des services professionnels exclusifs et, le cas échéant, d'apporter les correctifs appropriés.

Commentaires de la Ville

La Ville est heureuse de constater que le Ministère a noté que la Ville est beaucoup plus rigoureuse que la loi puisqu'elle requiert l'établissement d'une estimation préalable pour les contrats comportant une dépense de moins de 100 000 $.

De plus, dans le cadre de l'amélioration de ses processus administratifs, la Ville a établi une vérification des causes des écarts constatés entre les estimations, les prix soumis et les coûts payés.

La Ville désire apporter certains commentaires concernant le tableau 2 du sommaire des écarts par type de contrat. À titre d'exemple, pour le contrat intitulé « assurances » on mentionne une estimation de 800 000 $ et son octroi pour la somme de 518 768 $. Le marché de l'assurance est un marché cyclique dont les primes augmentent et diminuent annuellement. Dans le cadre d'une saine gestion, la Ville a un budget de 800 000 $ qu'elle maintient bon an mal an de façon à stabiliser ses coûts d'opération. À cet effet, la Ville a constitué une réserve avec les économies de primes réalisées les années où celles-ci étaient inférieures aux prévisions budgétaires. Cette réserve permet d'absorber les hausses de primes lorsqu'elles surviennent. Cette stratégie permet d'éviter les soubresauts au niveau du budget d'opération annuel.

Nous constatons comme le Ministère que le coût des services professionnels a été de 30 % inférieur au coût prévu, générant ainsi des économies appréciables.

3.3. Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $

En vertu de l'article 477.5 de la LCV, et ce, depuis le 1er avril 2011, toute municipalité doit publier et tenir à jour, sur Internet, une liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 $. Les contrats de travail n'ont toutefois pas à faire l'objet de cette liste. Cette liste doit aussi être mise à jour au moins une fois par mois. De plus, elle doit contenir notamment le prix du contrat, le nom de chaque soumissionnaire, le montant de chaque soumission, l'identification de toute soumission, plus basse que celle retenue, qui a été jugée non conforme et faire mention, dès que possible à la fin de l'exécution du contrat, du montant total de la dépense effectivement faite.

En vertu de l'article 477.6 de la LCV, la liste prévue à l'article 477.5 doit être publiée dans le système électronique d'appel d'offres. La municipalité doit également maintenir en permanence, sur son site Internet, une mention concernant la liste publiée et un hyperlien permettant d'y accéder. L'audit permet de conclure que cette disposition législative est respectée.

Cependant, dans le cas de huit contrats dont l'exécution est terminée, le montant total de la dépense n'était pas inscrit. Pour ces contrats, la Ville a pris note de ce constat et a effectué la correction appropriée. Pour deux autres contrats, le prix du contrat n'est pas indiqué.

Nous invitons la Ville à prendre les dispositions nécessaires afin que la liste publiée comporte toutes les informations requises par la Loi.

Commentaire de la Ville

La Ville prend acte du constat du Ministère. Dans le cadre de l'amélioration continue de ses processus, les corrections ont été effectuées antérieurement au rapport.

3.4. Adjudication d'un contrat à une personne autre que le plus bas soumissionnaire

En vertu du paragraphe 7 de l'article 573 de la LCV, le conseil ne peut, sans l'autorisation préalable du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, accorder le contrat à une personne autre que celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission la plus basse ou, dans le cas de l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres, à celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

L'audit a permis de constater une situation pour laquelle la Ville n'a pas demandé l'autorisation préalable du ministre avant d'accorder un contrat à une personne autre que le plus bas soumissionnaire.

Le 9 novembre 2011, la Ville a procédé par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès de deux fournisseurs pour l'achat d'une voiture auto-patrouille, lesquels ont présenté des soumissions respectivement de 38 164 $ et 43 035 $.

Le 8 décembre 2011, par la résolution CE-2011-12-0798, la Ville a octroyé un contrat de 43 035 $ au deuxième plus bas soumissionnaire.

En déposant une offre, un soumissionnaire s'engage à respecter les éléments prévus dans les documents d'appel d'offres, notamment l'engagement de conclure le contrat avec la Ville. Toutefois, l'audit a permis de constater que le plus bas soumissionnaire s'est désisté après l'ouverture des soumissions et avant l'octroi du contrat par résolution du conseil. Il a invoqué son incapacité à honorer les délais prévus dans les documents de l'appel d'offres et confirmés dans sa soumission.

Dans ce cas, la Ville se devait de procéder à une nouvelle demande de soumissions ou de demander l'autorisation du ministre pour octroyer le contrat à une personne autre que le plus bas soumissionnaire. La Ville n'a souscrit à aucune de ces options.

Les autorités municipales ne peuvent, sans l'autorisation préalable du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, accorder un contrat à une personne autre que celle qui a fait la soumission la plus basse. Or, aucune demande n'a été effectuée par la Ville à cet égard.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure de demander l'autorisation du ministre pour accorder tout contrat à une personne autre que le plus bas soumissionnaire ou de procéder à une nouvelle demande de soumissions.

Commentaires de la Ville

La Ville prend acte de la recommandation du Ministère.

Toutefois, nous soulignons que certains auteurs sont d'opinion contraire. En effet, les auteurs Me Pierre Giroux et le professeur Denis Lemieux dans Contrats des organismes publics québécois (Publications CCH Ltée) et la professeure Manon Beaumier dans un article intitulé « Travaux municipaux – quand le plus bas soumissionnaire conforme se retire » publié dans la revue Le Carrefour (COMAQ – mars 2007) sont d'opinion que si le soumissionnaire retenu refuse de donner suite à sa soumission, la municipalité peut alors adjuger le contrat au deuxième plus bas soumissionnaire.

La Ville s'interroge sur la faisabilité de retourner en appel d'offres sans modification importante au cahier des charges ou sur la possibilité de recevoir l'approbation du ministre à l'intérieur du délai prévu pour le maintien des prix soumis par les soumissionnaires.

3.5. Adjudication des contrats à la suite d'une demande de soumissions

En vertu des articles 573 et suivants de la LCV, les municipalités ne doivent adjuger leurs contrats[3] qu'après demande de soumissions publique, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou demande de soumissions par voie d'invitation écrite, selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

L'audit a permis de constater deux situations pour lesquelles le processus suivi pour l'adjudication des contrats n'a pas été respecté.

Situation nº 1 : Services-conseils concernant les régimes de retraite

Au cours des exercices financiers 2010 et 2011, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a eu recours aux services professionnels d'une firme spécialisée pour la fourniture de services-conseils en matière de régimes de retraite.

L'analyse du registre cumulatif des achats a permis de constater que les déboursés effectués à cette firme concernant les services professionnels pour les années 2010 et 2011 s'élèvent respectivement à 99 786 $ et à 50 652 $, taxes incluses.

Afin d'établir l'historique des achats relatifs aux services-conseils, l'examen du registre cumulatif des achats a été étendu à 2009. Pour cette année, le total des déboursés effectués auprès de cette firme s'élève à 136 460 $. Ainsi, dès l'année 2009, la Ville savait que le montant de la dépense était susceptible de dépasser le seuil à partir duquel une demande de soumissions est obligatoire.

Par ailleurs, l'audit révèle que le 4 février 2002, par la résolution 1477-02-02, la Ville a octroyé de gré à gré un contrat de 9 000 $, plus taxes, à la suite de l'acceptation d'une offre de services de cette firme concernant l'évaluation de la rémunération globale des différents groupes d'employés.

Pour justifier la continuation du mandat avec la même firme, la Ville indique qu'il s'agit de plusieurs contrats de moins de 25 000 $ et invoque les règles de saine administration d'un régime de retraite. Elle explique que des changements fréquents de fournisseurs de services peuvent avoir des incidences financières importantes sur le régime de retraite et comporter certains risques d'erreurs et un manque de continuité dans les services offerts aux participants et bénéficiaires.

3. Il s'agit de contrats d'assurance, pour l'exécution des travaux, pour la fourniture de matériel ou de matériaux, pour la fourniture des services professionnels et les contrats des autres services. Des exceptions à cette règle sont prévues à l'article 573.3 de la LCV.

Nous partageons les préoccupations de la Ville en matière de saine gestion. Toutefois, celle-ci doit respecter le cadre légal en matière d'adjudication des contrats. Le fait de conclure plusieurs contrats de services professionnels de même nature d'une valeur de moins de 25 000 $ avec le même fournisseur n'est pas un motif de saine administration au sens de la Loi.

De plus, les dispositions législatives permettent à la Ville d'octroyer des contrats sur de longues périodes, permettant ainsi d'estomper les effets négatifs d'un changement de firme de services-conseils. Ainsi, la Ville se devait d'estimer ses besoins pendant une période qu'elle juge appropriée et de procéder par demande de soumissions pour l'adjudication du contrat.

Conséquemment, en raison de la nature et en fonction du montant total de la dépense, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu aurait dû procéder par demande de soumissions et utiliser un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres.

Situation nº 2 : Services-conseils concernant les assurances collectives

Au cours des années 2010 et 2011, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a fait appel aux services d'une firme spécialisée pour lui fournir des services-conseils en matière d'assurances collectives.

L'analyse du registre cumulatif des achats a permis de constater que les déboursés effectués à cette firme, pour les années 2010 et 2011, s'élèvent respectivement à 24 344 $ et à 60 656 $, taxes incluses.

Selon la Ville, la dépense de 2011 s'explique par une volonté d'apporter des modifications majeures aux régimes d'assurances. La firme a été sollicitée à plusieurs reprises pour qu'elle produise des analyses et fournisse des conseils.

Ainsi, la Ville devait savoir que l'ajout de services-conseils pour les négociations des assurances collectives allait faire augmenter le montant de la dépense au-delà du seuil de 25 000 $.

Par ailleurs, les travaux d'audit n'ont pas permis de relever l'existence d'un contrat octroyant les services professionnels à cette firme. Dans ce cas, les seuls documents à l'appui des sommes payées sont les déboursés et les factures.

Ainsi, en fonction du montant total de la dépense, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions et utiliser un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville procède par demande de soumissions publique, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs, selon le niveau de dépense du contrat, et qu'elle utilise un système de pondération et d'évaluation des offres.

Commentaires de la Ville

Situation nº 1 : Services – conseils concernant les régimes de retraite

La Ville prend acte du constat du Ministère.

Pour une saine administration, dans le but d'optimiser les services professionnels requis et de diminuer les coûts pour l'ensemble des citoyens, la Ville a utilisé la même firme que celle mandatée par le comité de retraite des employés de la Ville.

Situation nº 2 : Services – conseils concernant les assurances collectives

La Ville prend acte du constat du Ministère et ajoute que les corrections ont été effectuées antérieurement au présent rapport.

3.6. Système de pondération et d'évaluation des offres

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels. Le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation, prévoir un nombre maximal de 30 points par critère sur un nombre total de 100 points ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection d'au moins trois membres.

L'audit a permis de constater trois situations pour lesquelles les critères de sélection apparaissant dans les documents d'appel d'offres relatifs à la fourniture de services professionnels ne respectent pas les dispositions législatives applicables.

Situation n° 1

Le 26 mars 2010, une demande de soumissions publique concernant la réalisation d'un premier inventaire des émissions de gaz à effet de serre (GES) et la livraison d'un plan d'action visant leur réduction a été publiée sur le SEAO.

L'analyse des documents d'appel d'offres a permis de constater que le nombre de points relatifs au critère « Équipe de travail » est de 35.

Situations nº 2 et nº 3

Le 2 juin 2011, une demande de soumissions publique concernant les services professionnels pour l'auscultation du réseau routier a été publiée sur le SEAO.

Le 11 août 2011, une demande de soumissions publique concernant les services professionnels pour la préparation de plans et devis pour le réaménagement de l'entrée nord du centre-ville a été publiée sur le SEAO.

L'analyse des documents d'appel d'offres a permis de constater que pour ces deux situations, le nombre de points attribués au critère « Compréhension du mandat et méthodologie » est de 35.

Ainsi, pour ces trois situations, le nombre maximal de points attribués à un critère d'évaluation dépasse la limite permise par la Loi.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure que le système de pondération des appels d'offres respecte les critères établis par la Loi.

Commentaires de la Ville

La Ville a pris bonne note des trois erreurs techniques soulignées. Les grilles de pointage ont été corrigées aussitôt que la Ville a été informée de l'erreur.

La Ville a déjà implanté un processus administratif qui permet de s'assurer de détecter et corriger rapidement ces erreurs techniques avant de lancer ses appels d'offres.

3.7. Entente avec le seul soumissionnaire conforme

En vertu de l'article 573.3.3 de la LCV, dans le cas où une municipalité a, à la suite d'une demande de soumissions, reçu une seule soumission conforme, elle peut s'entendre avec le soumissionnaire pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé dans la soumission, sans toutefois changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité.

Le 6 avril 2010, à la suite d'une demande de soumissions publique, le conseil municipal octroie, par la résolution 2010-04-0153, un contrat de 165 587 $ pour la fourniture d'une déneigeuse à trottoir sur chenilles pour le Service des travaux publics. L'estimation de la valeur de ce contrat, établie par la Ville, s'élève à 160 000 $.

Deux fournisseurs se sont procuré les documents de l'appel d'offres et une soumission de 238 837 $ a été déposée.

Considérant que le prix proposé présente un écart important avec l'estimation établie et dans la perspective de ne pas dépasser le budget prévu, la Ville a soustrait quatre équipements faisant partie de la déneigeuse et a retiré la garantie additionnelle sur le groupe motopropulseur de la déneigeuse.

La valeur établie pour ces articles s'élève à 50 124 $, ce qui ne permet toujours pas de respecter le budget prévu par la Ville. En conséquence, des négociations ont été effectuées et ont conduit à l'octroi d'un contrat de 165 587 $.

Les documents d'appel d'offres ne prévoient pas de clauses précisant que la Ville se réserve le droit de retrancher des articles inscrits au bordereau des spécifications de la déneigeuse. De plus, les articles 3.4 et 3.5 du cahier des clauses particulières et le formulaire de soumissions indiquent que la garantie additionnelle fait partie intégrante des documents de la soumission.

En vue de respecter les objectifs budgétaires, la Ville a exclu des éléments prévus dans les documents d'appel d'offres, changeant ainsi les obligations du soumissionnaire.

Dans le cas présent, trois options s'offraient à la Ville afin de répondre aux exigences de la Loi en matière d'adjudication de contrats. Elle aurait pu négocier, mais uniquement le prix, payer le prix demandé ou, finalement, annuler l'appel d'offres et effectuer une nouvelle demande de soumissions en y apportant les ajustements nécessaires.

Recommandation

Nous recommandons que, lorsqu'elle reçoit une seule soumission conforme mais dont le prix accuse un écart important avec l'estimation établie, la Ville négocie le prix de la soumission sans toutefois changer les autres obligations.

Commentaire de la Ville

La Ville a pris note de la recommandation du Ministère, laquelle sera appliquée, mais elle réitère que le tout avait été fait dans un souci de saine gestion et de respect du budget.

3.8. Division en plusieurs contrats interdite

En vertu de l'article 573.3.0.3 de la LCV, une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, un contrat d'assurance ou un contrat pour l'exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux ou la fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

L'audit a permis d'identifier trois situations pour lesquelles tout porte à croire qu'il y aurait eu division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière.

Situation nº 1 : Achat de mobilier de bureau

Le 1er avril 2010, la Ville a procédé par demande de soumissions publique pour l'achat de fournitures de bureau. Le 7 juin 2010, par la résolution 2010-06-0299, un contrat de 214 386 $ a été octroyé au plus bas soumissionnaire.

L'analyse des documents d'appel d'offres révèle qu'il vise uniquement l'achat de fournitures de bureau pour différents services de la Ville. Cette demande de soumissions ne prévoit pas l'acquisition d'ameublement.

Par ailleurs, à la suite des travaux de rénovation de certains locaux réalisés en 2010, la Ville, évoquant le délai de livraison, a effectué divers achats pour acquérir du mobilier de bureau sans procéder par demande de soumissions.

Ainsi, à la suite d'une demande de prix effectuée auprès de l'entreprise adjudicataire du contrat de fournitures de bureau, la Ville a produit six bons de commande sur une période de trois jours et a effectué des achats totalisant 38 652 $. Le tableau 3 présente le sommaire des achats effectués pour le mobilier de bureau.

Tableau 3 : Sommaire des achats – Mobiliers de bureau

Nº de Commande	Date de la facture	Nº de facture	Montant taxes incluses ($)
104760	21-12-2010	2222	5 851
104761	21-12-2010	2223	7 664
104343	22-12-2010	2226	17 377
104604	23-12-2010	2234	1 975
104678	23-12-2010	2238	3 567
104380	29-12-2010	2244	2 218
	Total taxes incluses		**38 652**

Le délai de livraison ne peut servir d'argument pour se soustraire à l'application des règles d'adjudication de contrat. Par conséquent, étant donné que le total de la dépense est supérieur à 25 000 $, une demande de soumissions publique ou par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs aurait dû être effectuée.

Situation nº 2 : Services d'arpentage et de géomatique

Au cours des années 2010 et 2011, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a eu recours à une firme d'arpenteurs-géomètres de la région pour la réalisation des travaux liés à des services d'arpentage et de géomatique.

L'analyse du registre cumulatif des achats a permis d'établir que les montants facturés en 2010 et 2011 s'élèvent respectivement à 92 151 $ et à 101 460 $. Seuls les bons de commande et les factures mentionnées dans les registres cumulatifs des achats nous permettent de constater le montant de chaque dépense.

Nos travaux ont permis de faire les constats suivants :

- Les mandats d'arpentage sont donnés de gré à gré. Le paiement des honoraires relatif à ces mandats est autorisé par le conseil;

- La firme s'est vu confier plusieurs mandats. À l'exception d'un mandat de 57 250 $, la valeur de chacun d'entre eux est toujours inférieure à 25 000 $, mais le montant de la dépense annuelle dépasse le seuil à partir duquel une demande de soumissions est requise;

- Les honoraires concernent des services de même nature effectués sur des lots différents.

Pour établir l'historique des dépenses, l'examen des registres cumulatifs des achats a été étendu aux années 2009 et 2012. Le total des achats pour ces années s'élève respectivement à 64 509 $ et à 66 817 $.

La Ville allègue que chaque mandat est un contrat distinct. Bien qu'il s'agisse de contrats distincts, ils demeurent des contrats en semblable matière confiés au même fournisseur, contrairement à ce que permet la Loi.

Conséquemment, puisque le total de la dépense s'élève généralement à plus de 25 000 $, la Ville aurait dû effectuer une demande de soumissions publique ou par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs et un système de pondération et d'évaluation des offres aurait dû être utilisé.

Situation nº 3 : Branchements aux égouts

Au cours des années 2010 et 2011, la Ville a mandaté de gré à gré deux entreprises en construction pour réaliser des travaux de même nature concernant des branchements résidentiels, multifamiliaux et commerciaux aux égouts sur différentes rues. Aucune résolution du conseil concernant ces travaux n'a été adoptée.

L'analyse du registre cumulatif des achats pour les années 2010 et 2011 a permis de constater que le total des achats ayant fait l'objet d'un bon de commande et ayant été facturé s'élève à 140 972 $ en 2010 et à 334 671 $ en 2011.

Pour établir un historique des travaux de la Ville, l'examen du registre cumulatif des achats a été étendu aux années 2009 et 2012. Les travaux facturés pour ces années s'élèvent respectivement à 253 986 $ et à 369 447 $.

La Ville soutient qu'il n'a pas été possible de procéder à une demande de soumissions annuelle pour l'ensemble des branchements, car chacun d'eux comporte des particularités qui lui sont propres.

Nous sommes d'avis que la préparation d'une demande de soumissions détaillée qui ventile le coût des travaux, notamment en fonction de la longueur et du diamètre des conduites, de la présence ou non de trottoirs ou de bordures et de toutes autres caractéristiques susceptibles de faire varier le coût des travaux, est possible.

Conséquemment, puisque le total de la dépense est supérieur à 100 000 $, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions publique.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville ne divise pas un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration.

Commentaires de la Ville

En ce qui a trait à la mention : « l'audit a permis d'identifier trois situations pour lesquelles **tout porte à croire qu'il y aurait eu division de contrat** en plusieurs contrats en semblable matière », la Ville diffère d'opinion.

L'interprétation du Ministère des dispositions législatives pertinentes n'est pas supportée par le texte de la loi, la jurisprudence et la doctrine. En effet, le fondement de l'interprétation du Ministère est l'article 573.3.0.3 de la *Loi sur les cités et villes* qui se lit comme suit : « une municipalité **ne peut diviser en plusieurs contrats** en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, **un** contrat d'assurance **ou un** contrat pour exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux ou de fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre de recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles ».

La loi prohibe de « diviser en plusieurs contrats **un contrat** ». Dans aucune des situations relevées par le Ministère il ne s'agit d'un contrat unique avec un fournisseur. La *Loi sur les cités et villes* reconnaît elle-même que la Ville peut avoir plusieurs contrats avec un même fournisseur ou prestataire de services. L'article 474.1 de cette loi prévoit qu'annuellement le maire avec le rapport sur la situation financière dépose une liste « de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 $ » et une autre liste « de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 $ conclut au cours de cette période avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ses contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 $ ».

Les achats de biens ou de prestation de services peuvent être regroupés pour bénéficier d'économie d'échelle de prix. Il appartient à la Ville de déterminer si un regroupement de plusieurs contrats répond à un besoin d'économie d'échelle. Telle n'est pas la situation lorsque chacun des contrats vise des objets différents. Lorsque la Ville décide de ne pas regrouper plusieurs contrats, elle ne fait pas de division de contrat au sens de la loi.

La doctrine est au même effet. Me Jean Hétu et Me Yvon Duplessis écrivent dans leur ouvrage D*roit municipal : principes généraux et contentieux*, ce qui suit :

> « Il n'y a rien d'illégal en principe à octroyer plusieurs contrats différents à une même personne au cours d'un exercice financier même si l'ensemble de ces contrats vise le même type de services et comporte une dépense totale qui excède le seuil admissible à l'adjudication de gré à gré. On ne peut alors parler d'un morcellement d'un contrat, mais plutôt de plusieurs contrats octroyés à la même personne (ce que reconnaissent implicitement les articles 474.1 et 477.3 de la *Loi sur les cités et villes …* ».

De plus, Me André Comeau dans un article publié en septembre 2011 dans la revue URBA ajoute :

> « La loi ne prohibe pas le cumul de plusieurs contrats, mais plutôt le morcellement d'un contrat en plusieurs sous-contrats portant sur le même objet …Ce n'est pas parce que plusieurs mandats auraient pu être regroupés dans un seul que les autorités municipales sont obligées de conclure un seul contrat ».

Situation nº 1 : Achat de mobiliers de bureau

Le Ministère reconnaît qu'il s'agit de plusieurs achats puisqu'il écrit que ces achats ont été faits « à la suite des travaux de rénovation de certains locaux » et qu'ils sont constatés par 6 bons de commande différents. La Ville ajoute que les livraisons devaient être faites à des endroits différents pour des meubles différents et des unités administratives différentes. De plus, chaque achat était inférieur à la somme de 25 000 $. Chaque achat était conforme aux règles administratives internes et au contrôle budgétaire.

Situation nº 2 : Services d'arpentage et de géomatique

La Ville diffère d'opinion avec le Ministère, car il s'agit de plusieurs contrats ayant des objets différents pour des travaux qui n'ont aucun lien entre eux et qui sont exécutés pour différentes unités administratives.

Situation nº 3 : Branchement aux égouts

La Ville diffère d'opinion avec le Ministère, car il s'agit de contrats concernant des demandes de branchement qui sont particuliers à gérer et qui sont en fonction des demandes émises par les citoyens. Il n'est pas possible de procéder à un appel d'offres annuel pour l'ensemble des branchements car chacun de ceux-ci contient des particularités propres. Ils peuvent varier selon la largeur de l'emprise de la rue, la profondeur des infrastructures, le diamètre de l'aqueduc et de l'égout,… De plus, la largeur du pavage de la rue, la présence de trottoir ou de bordures, la circulation automobile (déviations requises), la profondeur du roc, la présence de gel en période hivernale, la réalisation des travaux de jour ou de nuit sont tous des éléments qui empêchent de pouvoir définir d'avance l'énoncé du besoin dans le cadre d'un appel d'offres global. Cependant, lorsque l'estimation d'un seul branchement est au-dessus de 25 000 $, la Ville procède par appel d'offres.

Commentaire du Ministère

À la suite des commentaires formulés par la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, le Service de la vérification maintient ses constats et recommandations.

3.9. Limitation de la libre concurrence

Dans le cadre de l'audit, nous avons constaté trois situations pour lesquelles les demandes de soumissions préparées par la Ville ont pu avoir pour effet d'empêcher le libre jeu de la concurrence.

Situation nº 1 : Fourniture d'habillement pour le Service de police

Le 17 février 2011, la Ville a procédé par demande de soumissions publique pour des achats relatifs à l'habillement des policiers du Service de police. Le bordereau de soumission fait état d'une liste de 28 articles et prévoit les quantités demandées à l'égard de chacun d'eux. La Ville se réserve le droit d'accepter les soumissions en tout ou en partie et d'octroyer le contrat à un ou plusieurs fournisseurs.

Le 28 avril 2011, par la résolution 2011-04-0386, la Ville a octroyé à cinq entreprises des contrats pour la fourniture d'habillement des policiers, conformément aux prix unitaires soumis. Par ailleurs, elle a rejeté toutes les soumissions au regard de l'approvisionnement des chemises et des pantalons, parce qu'aucune proposition ne satisfaisait les exigences techniques prévues dans les documents d'appel d'offres.

Le 22 décembre 2011, par la résolution 2011-12-0827, le comité exécutif a approuvé une dépense de 97 321 $ relative à l'achat de vêtements pour le personnel policier auprès d'un fournisseur. Cette résolution précise également que, selon les dispositions de la convention collective des policiers, la Ville doit fournir des vêtements précis au personnel policier. La Ville soutient qu'un seul fournisseur est autorisé au Canada à distribuer le vêtement prévu dans la convention collective.

Les règles relatives à l'adjudication des contrats par demande de soumissions sont d'ordre public et une municipalité ne peut, contractuellement, s'autoriser à y déroger. Aussi, le contenu d'une convention collective ne peut justifier de limiter le jeu de la libre concurrence.

Situation nº 2 : Approvisionnement en essence et en carburant diesel

Le 10 mars 2010, la Ville a procédé par demande de soumissions par voie d'invitation écrite pour l'approvisionnement en essence et en carburant diesel pour la période 2010-2011. La Ville a invité trois entreprises et un seul fournisseur a déposé une soumission.

L'analyse des documents de l'appel d'offres révèle, au paragraphe 3.1 des clauses particulières, ce qui suit :

> « Le lieu d'approvisionnement de l'adjudicataire doit être localisé à une distance maximale de 3,0 km de trajet sur route pour tous les types de véhicules (sans exception) du garage municipal du secteur Est de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, sis au 865, 2e Rue, dans l'ancien secteur d'Iberville. »

Le 15 mars 2010, un des fournisseurs invités à soumissionner a mentionné, dans une correspondance adressée à la Ville, qu'il ne pouvait pas soumissionner étant donné qu'il ne disposait pas de station-service située dans le périmètre exigé dans les documents de l'appel d'offres. Également, un autre fournisseur invité à soumissionner est un livreur de carburant et ne dispose pas de station-service, tel qu'il est exigé dans les documents d'appel d'offres.

Le 8 avril 2010, par la résolution CE-2010-04-0192, la Ville a accordé un contrat d'un montant approximatif de 83 500 $ pour l'approvisionnement en essence et en carburant diesel pour le secteur est, conformément aux prix unitaires indiqués dans la soumission reçue.

L'analyse des documents de l'appel d'offres relatif à l'approvisionnement en essence et en carburant diesel pour la période 2011-2012 révèle que la Ville a invité les mêmes fournisseurs que ceux invités en 2010-2011, et ce, malgré qu'un seul soit en mesure de déposer une soumission.

Bien que le choix des fournisseurs invités relève de la Ville, ce pouvoir dont elle dispose n'est toutefois pas illimité. Il doit reposer sur l'intérêt de la collectivité et respecter le principe de la saine concurrence.

Dans le cas présent, la Ville a limité la concurrence en invitant les trois mêmes fournisseurs, alors que deux d'entre eux ne répondent pas aux exigences des documents d'appel d'offres.

Ainsi, la Ville aurait dû définir un périmètre approprié et inviter des fournisseurs qui sont en mesure de déposer des soumissions dans l'objectif de permettre une véritable concurrence.

Situation nº 3 : Fourniture de services pour l'exploitation des ouvrages d'assainissement des eaux usées

Le 7 mars 2011, par la résolution 2011-03-0099, la Ville accorde un contrat de 3 603 515 $, taxes incluses, pour la fourniture de services pour l'exploitation des ouvrages d'assainissement des eaux usées à la suite d'une demande de soumissions publique. Une seule soumission a été déposée.

À l'annexe 6 des documents d'appel d'offres, les articles 2.2, 2.3 et 2.4 de la grille d'évaluation se lisent comme suit :

> « 2.2 Nombre de contrats détenus par la firme en exploitation de stations d'épuration supérieures à 25 000 m³/jour de débit (20 points)
>
> Des points seront attribués aux soumissionnaires possédant des contrats d'exploitation de stations d'épuration municipales d'une conception moyenne supérieure à 25 000 m³/jour de débit et situées dans la province de Québec.
>
> Seuls les contrats en cours et au nom unique et exclusif de la FIRME et/ou de ses filiales seront considérés.

> 2.3 Nombre de contrats détenus par la firme en procédé physico-chimique (20 points)
>
> Des points seront attribués aux soumissionnaires possédant des contrats d'exploitation de stations d'épuration municipales de type physico-chimique d'une conception moyenne supérieure à 25 000 m³/jour de débit dans la province de Québec.
>
> Seuls les contrats en cours et au nom unique et exclusif de la FIRME et/ou de ses filiales seront considérés.
>
> 2.4 Nombre de postes de pompage d'égout entretenus à contrat par la firme d'exploitation (15 points)
>
> […]
>
> Seuls les contrats en cours et au nom unique et exclusif de la FIRME et/ou de ses filiales seront considérés.
>
> 2.5 Nombre d'années d'expérience de la firme (10 points)
>
> Le pointage sera basé sur le nombre d'années d'expérience de la FIRME et/ou ses filiales dans le domaine d'exploitation d'ouvrages d'assainissement des eaux. » (sic)
>
> Nos soulignements.

Le 26 janvier 2011, dans une correspondance adressée à la Ville, une firme s'étant procuré les documents d'appel d'offres mentionne qu'elle estime que les critères d'évaluation sont trop restrictifs.

La Ville prétend que le critère « contrats en cours » répond à des exigences de rejets imposées par le MDDEP[4] et le MAMROT[5], qui impliquent notamment la modification des produits chimiques à utiliser, la modification du dosage en fonction de la température et de charge, la revue du programme d'entretien des équipements et des impacts sur eux. À cet égard, la Ville a jugé essentiel qu'un soumissionnaire ait une connaissance et une maîtrise à jour dans le domaine de l'assainissement des eaux. Toutefois, selon les faits présentés, ces exigences environnementales n'ont aucun lien avec l'obligation des soumissionnaires d'avoir des contrats en cours.

Nous sommes d'avis que la façon d'opérer une station d'assainissement des eaux devrait être consignée dans un manuel que la Ville met à la disposition de l'exploitant. Ainsi, toute firme ayant acquis une expertise dans ce domaine devrait être en mesure de prendre le relais dans l'application des procédures consignées dans ce manuel de sorte qu'elle puisse respecter les normes environnementales imposées.

Par ailleurs, la Ville limite l'expérience requise à celle acquise dans des stations de traitement situées géographiquement dans la province de Québec et dont la capacité de traitement moyenne est supérieure à 25 000 m³/jour. Ainsi, pour une entreprise ayant accumulé de l'expérience dans une autre province ou dans des stations d'assainissement de moindre envergure, il serait impossible de pouvoir soumettre sa candidature.

4. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

5. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Nous considérons qu'une firme ayant accumulé de l'expérience dans l'exploitation de l'assainissement des eaux de stations à l'extérieur de la province de Québec pourrait être en mesure de répondre aux exigences de la Ville. De plus, nous sommes d'avis que les critères « contrats en cours » et « expérience dans des stations situées au Québec » ne permettent pas le libre jeu de la concurrence, qu'ils favorisent indûment certaines firmes et qu'ils ont pour effet de limiter la concurrence.

La Ville peut exiger des qualifications particulières d'un cocontractant en fonction de ses besoins. Le pouvoir discrétionnaire dont elle dispose n'est toutefois pas illimité. Il doit reposer sur l'intérêt de la collectivité et respecter le principe de la saine concurrence. Or, dans le présent cas, il en résulte qu'une seule entreprise était en mesure de respecter les exigences de l'appel d'offres.

Recommandations

Nous recommandons que la Ville s'assure de ne pas inclure dans les documents d'appels d'offres des clauses et des critères d'évaluation qui empêchent la mise en place d'une véritable mise en concurrence.

Nous recommandons que la Ville, lorsqu'elle procède par demande de soumissions, s'assure que les entreprises invitées répondent aux critères prévus dans les documents d'appels d'offres afin de permettre une véritable mise en concurrence.

Commentaires de la Ville

Situation nº 1 : Fourniture d'habillement pour le Service de police

La Ville précise que l'achat de vêtement pour le personnel policier était une clause incluse à la convention collective des policiers, qui datait d'avant la fusion et qui identifiait une marque déterminée. La Ville ne pouvait passer outre à ses obligations contractuelles sans risquer d'être poursuivie. La décision a été prise dans un cadre de saine gestion.

Il est à noter que depuis, la Ville a négocié avec le syndicat la modification de cette clause de la convention collective et qu'il n'y a plus aucun vêtement ne pouvant être fourni que par un seul fournisseur. La situation est corrigée depuis 2013.

Situation nº 2 : Approvisionnement en essence et en carburant diesel

La Ville a pris acte de la recommandation. Depuis 2012, la Ville procède par appel d'offres public et elle a identifié quatre fournisseurs potentiels dans le périmètre recherché qu'elle a informés préalablement au lancement de l'appel d'offres. Malgré tout, la Ville n'a reçu à chaque appel d'offres qu'une seule soumission.

Situation nº 3 : Fournitures de services pour l'exploitation des ouvrages d'assainissement des eaux usées.

La Ville assume ses responsabilités en matière environnementale en exigeant de hauts niveaux de qualification des soumissionnaires dans son appel d'offres. Il est tout à fait légitime pour la Ville de s'assurer de leurs connaissances actualisées des lois applicables au Québec.

Elle a de plus travaillé de concert avec le MDDEP pour identifier des firmes exploitant des technologies similaires compte tenu de la complexité de l'exploitation d'une usine physico-chimique. Dans le cadre d'une saine gestion, il aurait été tout à fait normal d'exiger dans nos critères d'évaluation que les soumissionnaires démontrent qu'ils possédaient une expérience de traitement de notre envergure (débit moyen de 75 000 mètres cubes). Néanmoins, la Ville a restreint l'expérience requise à l'exploitation d'une usine ayant un volume quotidien de 25 000 mètres cubes afin d'augmenter le nombre de soumissionnaires potentiels, tel que convenu avec le MDDEP.

La Ville ne partage pas l'opinion du Ministère de consigner dans un manuel la façon d'opérer une usine d'assainissement. Il appartient à la Ville et au gestionnaire de l'usine de déterminer et d'appliquer les meilleures méthodes d'opération en fonction des rejets d'eaux usées de qualité variable reçus à l'usine.

Il est tout à fait légitime pour la Ville de s'assurer de l'expérience du soumissionnaire étant donné l'impact environnemental catastrophique pouvant découler d'une mauvaise exploitation.

La Ville prend acte des autres commentaires du Ministère et veillera à les intégrer dans ses procédures futures.

Commentaires généraux de la Ville pour l'audit en matière de gestion contractuelle

La Ville accueille favorablement les conclusions de la vérification réalisée par le Ministère concernant le processus suivi pour l'attribution de 180 contrats.

La Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a fait preuve d'une attitude positive et a vu dans la vérification du Ministère l'opportunité de parfaire ses procédures et façons de faire pour assurer une saine gestion des fonds publics. D'ailleurs, la direction générale introduisait en février 2013 des nouvelles directives portant sur l'adjudication des contrats afin de contrer la collusion.

La Ville octroie chaque année pour plus de 53 millions de dollars en contrats. Elle procède à plus de 213 appels d'offres par voie d'invitation ou par voie d'appel d'offres public. La vérification n'a permis de révéler que quelques erreurs isolées. Plusieurs éléments relevés au présent rapport ont été corrigés au moment où ces erreurs ont été connues.

En 2015, des vérificateurs externes ont conclu que l'application des procédures mentionnées ci-dessus ne leur a pas permis de déceler d'écart significatif avec la *Loi sur les cités et villes*, la politique de gestion contractuelle et la procédure d'acquisition de biens et services.

Il faut rappeler que le système législatif applicable aux municipalités est complexe et qu'il évolue constamment depuis plusieurs années. Toutes les municipalités ne sont pas à l'abri de commettre par inadvertance des erreurs dans l'application des multiples lois et règles applicables. Ces règles portent parfois à interprétation ou à confusion. D'ailleurs, plusieurs de ces règles mériteraient d'être éclaircies et modernisées afin de permettre aux administrations municipales de mieux les appliquer et les respecter.

4. Audit du développement immobilier du site de l'ancienne usine Singer

4.1. Introduction

Après la fermeture de l'usine de la compagnie Singer, en 1986, divers propriétaires ont occupé les immeubles vacants. Ces occupants ont cessé leurs activités et, en 2003, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu est devenue propriétaire de la plupart des immeubles faisant partie du site de l'usine Singer.

Au début de 2005, la Ville a mis en place un comité afin d'identifier une nouvelle vocation aux immeubles de l'ancienne usine Singer. En mars 2005, la Ville a effectué un appel de propositions pour rencontrer les groupes intéressés à réaliser des projets de développement sur le site. En 2008, un protocole d'entente a été signé avec un partenariat de promoteurs pour la construction d'une résidence pour personnes retraitées, mais le projet ne s'est pas concrétisé en raison du retrait d'un des partenaires. C'est dans ce contexte que le comité a rencontré d'autres groupes intéressés et a identifié les trois projets suivants :

- La construction d'un immeuble de bureaux à vocation médicale par le promoteur A;
- La construction d'une résidence pour personnes retraitées par le promoteur B;
- La construction de condominiums par le promoteur C.

Ainsi, des ententes ont été conclues entre la Ville et les différents promoteurs pour la vente d'immeubles pour une somme de 1 $, y compris certains engagements de chacune des parties.

Nos travaux d'audit se sont appuyés uniquement sur les documents et les renseignements que la Ville nous a transmis. Ils visaient les transactions immobilières effectuées dans le cadre du projet de revitalisation du site de l'ancienne usine Singer et certaines situations qui en découlaient. Pour ce faire, nous avons examiné :

- Le processus d'aliénation des immeubles du site de l'ancienne usine Singer aux promoteurs et les procédures et la documentation les soutenant;
- Les contrats de location consentis à des établissements publics de santé;
- Les ententes de développement intervenues entre la Ville et les promoteurs, les charges assumées par la Ville et certains paiements qu'elle a effectués à un promoteur.

En raison d'un litige qui était en cours au moment de l'audit concernant l'immeuble à céder au promoteur C, nos travaux ont porté sur les immeubles cédés aux promoteurs A et B.

4.2. Chronologie des faits

Voici un portrait chronologique non exhaustif des faits entourant chacun des projets afin de permettre une meilleure compréhension des différents éléments relevés lors de l'audit.

Projet de construction d'un immeuble de bureaux à vocation médicale par le promoteur A

- En mai et juin 2008, la Ville propose des contrats de location à deux établissements publics de santé pour un immeuble à construire.
- Le 14 novembre 2008, la Ville signe un protocole d'entente avec le promoteur pour la construction d'un immeuble de bureaux.
- Les 13 et 20 mai 2010, la Ville signe des contrats de location avec deux établissements publics de santé pour des locaux ayant des superficies respectives de 1 257,8 m² et de 2 047,3 m² d'un immeuble de bureaux à construire par le promoteur.
- Le 31 mai 2010, la Ville cède pour la somme de 1 $ un immeuble d'une superficie approximative de 17 279 m² au promoteur pour la construction d'un immeuble de bureaux.
- Le 7 juin 2010, la Ville transfère les contrats de location consentis à des établissements publics de santé au promoteur, pour la somme de 1 $.

Projet de construction d'une résidence pour personnes retraitées par le promoteur B

- Le 14 décembre 2010, la Ville signe une entente avec le promoteur pour la construction d'une résidence pour personnes retraitées.
- Le 2 mars 2011, la Ville cède pour la somme de 1 $ un immeuble d'une superficie approximative de 18 400 m² au promoteur pour la construction d'une résidence pour personnes retraitées.

4.3. Constatations et recommandation

Les sous-sections suivantes présentent les constatations et une recommandation relatives au respect des dispositions législatives entourant le projet de revitalisation du site de l'ancienne usine Singer.

4.3.1. Projet de construction d'un immeuble de bureaux à vocation médicale par le promoteur A

En vertu du protocole d'entente conclu le 14 novembre 2008 avec ce promoteur, la Ville s'est engagée, notamment, à céder une partie des lots faisant partie du site de l'ancienne usine Singer pour la somme de 1 $, à négocier avec les établissements publics de santé des contrats de location d'espaces dans le nouvel immeuble du promoteur et à lui céder les contrats de location signés avec les établissements de santé pour la somme de 1 $. De plus, la Ville s'est engagée à accorder un congé de taxes pour cinq ans, en se prévalant des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, c. A-19.1), et, aussi, à réaliser des travaux, notamment l'aménagement d'un parc, la réfection des infrastructures municipales, la décontamination des sols, le prolongement de l'égout, de l'aqueduc et de la rue dans le secteur à développer. Les engagements du promoteur concernent la construction d'un immeuble à deux étages d'une superficie approximative au sol de 4 831 m² devant servir à abriter des locaux pour des professionnels de la santé.

Nos travaux d'audit ont permis de constater, d'une part, que certains engagements de la Ville ne respectent pas les dispositions prévues dans la Loi sur l'interdiction de subventions municipales et que, d'autre part, la Ville aurait permis au promoteur de bénéficier de baux avec des établissements publics de santé. Ces éléments sont étayés dans les situations exposées ci-après.

Situation n° 1 : Transaction immobilière

Le 31 mai 2010, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a cédé un immeuble d'une superficie de 17 279 m² pour la somme de 1 $ au promoteur. Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons constaté les éléments suivants entourant la transaction de vente de l'immeuble au promoteur :

- Le 16 novembre 2007, la Ville a acheté un immeuble d'une superficie de 18 139 m² adjacent à l'immeuble vendu au promoteur pour la somme de 855 000 $ afin d'y aménager le parc Yvan-Roy;

- En 2008, au moment de la signature de l'entente avec le promoteur, la valeur inscrite au rôle de taxation pour cet immeuble est de 200 $. Il était normal et prévisible que la valeur marchande de l'immeuble augmente eu égard, notamment, aux différents travaux d'aménagement, d'infrastructures et de décontamination effectués par la Ville. Ainsi, lors de la cession de l'immeuble en 2010, la valeur au rôle de taxation est de 1 099 100 $;

- Le contrat de vente intervenu en 2010 entre la Ville et le promoteur indique que les deux parties reconnaissent que la valeur marchande de l'immeuble aux fins du calcul des droits de mutation est de 1 100 000 $, bien que l'immeuble ait été aliéné pour la somme de 1 $. La Loi sur la fiscalité municipale précise que la valeur réelle d'une unité d'évaluation est sa valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence. Cette valeur d'échange correspond au prix le plus probable pouvant être payé lors d'une vente de gré à gré consentie entre le vendeur et l'acheteur qui ne sont pas obligés de vendre ni d'acheter, et qui connaissent suffisamment l'usage qui peut être fait de la propriété ainsi que les conditions du marché immobilier.

Ainsi, compte tenu de ces considérations, nous sommes d'avis que la Ville a accordé une forme d'aide au promoteur en lui cédant pour la somme de 1 $ un immeuble d'une valeur de 1 100 000 $, dont les sols ont été décontaminés, adjacent à une rue publique, desservi par l'égout et l'aqueduc, et faisant l'objet de deux contrats de location consentis à des établissements publics de santé. Il s'agit d'une forme d'aide non permise par la Loi sur l'interdiction de subventions municipales.

Situation n°2 : Contrats de location avec des établissements publics de santé

Le Règlement sur la location d'immeubles par les établissements publics et les agences (RLRQ, c. S-4.2, r.16) impose aux établissements publics de santé de procéder par appel d'offres public lorsqu'ils désirent louer un local dans un immeuble et de choisir l'offre la plus basse. Dans ce contexte, un propriétaire d'immeuble doit participer à un appel d'offres et espérer que son offre soit la plus basse pour pouvoir louer des locaux aux établissements publics de santé.

Ce règlement permet toutefois, pour un établissement public de santé, de ne pas procéder par appel d'offres, notamment lorsqu'il désire louer un local dans un immeuble public. Au sens du règlement, un immeuble dont le propriétaire est une municipalité est un immeuble public.

L'entente entre la Ville et le promoteur, signée le 14 novembre 2008, comprend l'exigence pour la Ville de négocier avec des établissements publics de santé afin d'introduire une composante publique à des fins de soins de santé, de signer et de lui transférer les contrats de location.

Dans le cadre de notre audit, nous avons relevé que la Ville a signé des contrats de location avec deux établissements publics de santé et les a cédés au promoteur. Toutefois, les circonstances et la chronologie des événements ayant mené à la conclusion des contrats de location et à leur transfert au promoteur méritent une attention particulière.

Le tableau 4 présente les faits pertinents survenus avant et après la conclusion des contrats de location.

Tableau 4 : Principaux événements concernant les contrats de location aux établissements publics de santé

Date	Faits	Éléments pertinents
2008-05 et 2008-06	Proposition de contrats de location	La Ville propose des contrats de location à deux établissements publics de santé pour des locaux du futur immeuble de deux étages d'une superficie de 4 831 m² au sol à construire par le promoteur.
2008-11-14	Signature d'une entente entre la Ville et le promoteur	La Ville doit négocier et signer avec les établissements publics de santé des contrats de location pour des locaux situés dans l'immeuble à construire par le promoteur. La Ville doit transférer pour la somme de 1 $ les contrats de location consentis aux établissements publics de santé au promoteur.
2010-05-13 et 2010-05-20	Signature des contrats de location entre la Ville et les établissements publics de santé	La Ville signe des contrats de location avec chacun des établissements publics de santé pour des locaux d'une superficie respective de 1 257,8 m² et 2 047,3 m². Les contrats de location avec les deux établissements publics de santé, d'une valeur annuelle de 229 422 $ et 329 349 $, débutant le 1er janvier 2010, sont d'une durée de dix ans avec deux options de renouvellement de cinq ans chacune. Des clauses d'ajustements annuels des montants des loyers sont prévues dans les contrats de location signés.
2010-05-31	Contrat de vente	La Ville cède l'immeuble au promoteur pour la somme de 1 $.
2010-06-07	Avis de cession de bail	La Ville transmet une lettre à chacun des établissements publics de santé pour les aviser que le promoteur détient les droits et obligations des contrats de location.

Les informations présentées ci-dessus et les renseignements transmis par la Ville permettent de faire les constats suivants :

- Les contrats de location signés les 13 et 20 mai 2010 prévoient que la date d'entrée en vigueur est le 1er janvier 2010 alors que les locaux ne sont pas disponibles pour leur occupation à cette date;
- Les établissements publics de santé occuperont plus du tiers de la superficie de l'immeuble;
- Les contrats de location procureront au promoteur des revenus d'environ 5,6 millions de dollars au terme des baux de dix ans;
- Les contrats de location de dix ans prévoient deux options de renouvellement de cinq années chacune avec les établissements publics de santé.

La Ville aurait pu se prévaloir de l'exception au Règlement sur la location d'immeubles par les établissements publics et les agences si elle avait loué des locaux pour bureaux dont elle était propriétaire.

Toutefois, malgré le fait que le transfert de propriété de l'immeuble cédé au promoteur n'ait eu lieu qu'après la conclusion des baux, soit le 31 mai 2010, la Ville ne pouvait prétendre disposer des locaux à louer pour les raisons suivantes :

- La Ville a cédé le droit d'occupation du bâtiment et du terrain au promoteur le 14 novembre 2008 et savait, dès la signature de l'entente, qu'elle ne serait pas propriétaire de l'immeuble de bureaux à être construit et mis en location. Elle savait aussi qu'elle allait céder les contrats de location au promoteur pour la somme de 1 $, comme le prévoit l'entente;

- La Ville a transféré les contrats de location au promoteur le 7 juin 2010, pour la somme de 1 $, soit de deux à trois semaines après leur conclusion (13 et 20 mai 2010).

Ainsi, l'ensemble des gestes posés par la Ville soutient qu'elle aurait permis au promoteur de bénéficier des contrats de location avec des établissements publics de santé à son nom qui, autrement, n'auraient pu se conclure que par demande de soumissions. Conséquemment, la clause prévue dans l'entente avec le promoteur selon laquelle la Ville négocie les contrats de location avec les établissements publics de santé ne peut s'expliquer que comme un moyen de contourner les règles applicables en matière de location d'immeubles par les établissements publics et les agences.

En plus d'avoir permis au promoteur de bénéficier des contrats de location avec des établissements publics de santé, cette démarche a conduit la Ville à accorder des formes d'aide en effectuant des paiements qui auraient dû être assumés par le propriétaire du bâtiment et véritable locateur des lieux concernant les loyers et l'aménagement des locaux, la relocalisation et la gestion du projet. Ces éléments sont traités comme suit.

Loyers et aménagement des locaux

Des déboursés totalisant 302 758 $ ont été effectués au promoteur concernant le paiement de loyers pour des mois précédant la signature des baux, bien que les contrats de location aient été signés les 13 et 20 mai 2010 et transférés le 7 juin 2010. De plus, les locaux ne pouvaient pas être occupés puisque les travaux d'aménagement, dont la responsabilité incombait au promoteur, n'étaient pas achevés.

De même, des déboursés totalisant 466 251 $ ont été effectués au promoteur au mois d'avril 2010 pour des travaux d'aménagement des locaux des établissements publics de santé pour lesquels la Ville n'était ni propriétaire ni locataire. Les documents et les renseignements fournis par la Ville ne permettent pas d'identifier les raisons qui ont motivé ces paiements.

Frais de relocalisation

L'audit a permis de constater qu'en mai et juin 2008, la Ville a proposé des contrats de location à deux établissements publics de santé pour l'occupation de locaux d'un immeuble à construire par le promoteur. Cette proposition prévoit que la Ville assume les frais éventuels de prolongation des contrats de location des établissements publics de santé en cas de retard de livraison des locaux à construire par le promoteur. Ces frais représentent la différence entre les coûts qui seraient payés par les établissements publics de santé pour la prolongation de leur contrat de location et les coûts de location des nouveaux locaux. Soulignons que les contrats de location ne font pas mention de cet engagement.

Le 12 mai 2010, les résolutions n^{os} CE-2010-05-0236 et CE-2010-05-0235 de la Ville se lisent respectivement comme suit :

> « D'autoriser le trésorier à verser à la compagnie [promoteur] une somme de 13 538,83 $, plus les taxes applicables, laquelle donne suite aux engagements de la Ville envers le [établissement public de santé 1] pour la relocalisation de ses locaux, et ce, à même la disponibilité du poste budgétaire 02-355-00-515. »
>
> « D'autoriser le trésorier à verser à la compagnie [promoteur] une somme de 22 036,93 $, plus les taxes applicables, laquelle donne suite aux engagements de la Ville envers le [établissement public de santé 2] pour la relocalisation de ses locaux, et ce, à même la disponibilité du poste budgétaire 02-355-00-515. »

L'analyse des paiements effectués au promoteur a permis de relever des déboursés totalisant 40 156 $, faits au cours de l'exercice 2010, concernant des frais de relocalisation.

Bien que la Ville mentionne avoir un engagement envers les établissements publics de santé, les documents et les explications qu'elle nous a transmis ne nous permettent pas de conclure qu'elle devait verser au promoteur des sommes à l'égard de la relocalisation des locaux des établissements publics de santé.

L'audit a permis de relever notamment que :

- Les travaux de construction ne sont pas sous la responsabilité de la Ville;
- Les contrats de location ne font pas mention de clauses concernant des frais de relocalisation des établissements publics de santé;
- L'entente avec le promoteur indique que ce dernier s'engage à respecter toutes les obligations prévues dans les contrats de location signés entre la Ville et les établissements publics de santé.

La Ville a donc effectué ces déboursés au promoteur alors qu'aucune entente ne le prévoyait. Seule la proposition des contrats de location entre la Ville et les établissements publics de santé en faisait mention. Ainsi, rien ne liait la Ville au promoteur à cet égard.

Services de gestion du projet et de conseil

Dans le cadre de l'audit, nous avons relevé que la Ville a engagé des frais pour des obligations à la charge du promoteur. Il s'agit des déboursés qui concernent des services de gestion et de conseil pour lesquels aucune demande de soumissions n'a été effectuée par la Ville.

L'analyse du registre cumulatif des achats de 2009 et 2010 révèle que la Ville a effectué des paiements de 112 119 $ et de 53 380 $ à une firme chargée de lui fournir des services de gestion et de conseil concernant les locaux à louer aux établissements publics de santé. Selon l'information obtenue de la Ville, il s'agit d'un contrat octroyé de gré à gré relatif à la gestion du projet afin, notamment, de rattraper le retard des travaux réalisés par le promoteur pour la livraison des locaux aux établissements publics de santé et pour de l'assistance concernant la renégociation des clauses des contrats de location.

Nous comprenons, à la lecture des contrats de location, que la Ville s'est engagée auprès des établissements publics de santé à livrer les locaux vers le 15 décembre 2009 ou le plus près possible de cette date, bien que la construction de ceux-ci soit à la charge du promoteur. Nous devons préciser que la majorité des paiements effectués concernent les services fournis avant la signature des baux les 13 et 20 mai 2010.

L'engagement pris par la Ville et le retard constaté dans la réalisation des travaux ne justifient pas que celle-ci assume les frais relatifs à des services professionnels concernant la gestion du projet.

Ainsi, nous sommes d'avis, dans les circonstances, qu'en effectuant des déboursés pour les loyers et l'aménagement, les frais de relocalisation et les services de gestion du projet et de conseil, la Ville a accordé des formes d'aide au promoteur, ce qui contrevient à la Loi sur l'interdiction de subventions municipales.

4.3.2. Projet de construction d'une résidence pour personnes retraitées par le promoteur B

L'entente intervenue le 14 décembre 2010 avec le promoteur B prévoit sensiblement les mêmes engagements que ceux prévus à l'entente avec le promoteur A, à l'exception de la conclusion de baux avec les établissements publics de santé. Pour sa part, le promoteur s'engage à construire un immeuble résidentiel d'environ 300 unités pour personnes retraitées. Nous avons relevé, dans le cadre de l'audit, que cette transaction immobilière ne respecte pas les dispositions prévues dans la Loi sur l'interdiction des subventions municipales.

Le 2 mars 2011, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a cédé un immeuble d'une superficie de 18 400 m² pour la somme de 1 $ au promoteur pour la construction d'une résidence pour personnes retraitées. L'immeuble vendu au promoteur est adjacent à une rue publique et à un parc aménagé par la Ville. De plus, il est desservi par l'égout et l'aqueduc et les sols sont décontaminés. La valeur au rôle de taxation s'élève à 1 685 300 $.

Le tableau 5 présente des éléments concernant deux transactions immobilières qui ont eu lieu au cours de l'année 2010.

Tableau 5 : Transactions immobilières du site de l'ancienne usine Singer

Année	Immeubles visés	Superficie	Prix de vente	Valeur d'échange[6]	Valeur d'échange/ superficie
2010	Promoteur A	17 279 m²	1 $	1 100 000 $	63 $/m²
2010	Centre de la petite enfance (CPE)	1 757 m²	227 250 $	227 250 $	129 $/m²

- La Ville a accepté, en mai 2010, l'offre d'achat d'un centre de la petite enfance pour un immeuble d'une superficie beaucoup plus petite (1 757 m²) pour la somme de 227 250 $. Ce lot est situé dans le même secteur que les lots vendus au promoteur.

- Une valeur marchande de 1 $ a été établie aux fins de calcul des droits de mutation dans l'acte de vente avec le promoteur B en 2011, bien que pour un immeuble similaire vendu au promoteur A, la valeur marchande a été établie à 1 100 000 $ en 2010.

- Les transactions immobilières qui ont lieu au cours de l'année 2010 relativement à des immeubles faisant partie du site de l'ancienne usine Singer permettent d'estimer une valeur au mètre carré de 63 $ et 129 $, établie à partir de la valeur d'échange.

Conséquemment, compte tenu de ces considérations, nous sommes d'avis qu'en cédant cet immeuble pour la somme de 1 $, la Ville a apporté une forme d'aide au promoteur, ce qui n'est pas permis par la Loi sur l'interdiction de subventions municipales.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure de respecter les dispositions prévues dans la Loi sur l'interdiction de subventions municipales.

6. Il s'agit de la valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, c'est-à-dire le prix le plus probable payé dans un marché où l'acheteur et le vendeur sont prêts à se lier contractuellement sans y être obligés (article 43 de la Loi sur la fiscalité municipale (RLRQ, c. F-2.1)). Pour le promoteur A, la valeur reconnue par les parties, pour le calcul des droits de mutation est de 1 100 000 $ et, pour le CPE, cette valeur correspond au prix de vente (227 250 $).

Commentaires généraux de la Ville pour l'audit du développement immobilier du site de l'ancienne usine Singer

La Ville prend bonne note de la recommandation du Ministère.

Les citoyens de Saint-Jean-sur-Richelieu constatent l'amélioration exceptionnelle de cet ancien site industriel abandonné et contaminé où de nombreux immeubles ont été construits pour le bénéfice et l'intérêt général des citoyens.

Avant l'intervention de la Ville, le site était occupé par des bâtiments délabrés, datant de 1904 et abandonnés. Les bâtiments étaient vétustes et représentaient des risques pour la population, notamment par la chute de briques et leur menace d'effondrement. Les bâtiments et les terrains étaient fortement contaminés. Tous les bâtiments devaient être démolis puisqu'ils limitaient les possibilités de redéveloppement futur.

La réhabilitation de ce complexe industriel orphelin comporte des avantages sur le plan social, mais principalement sur le plan économique pour la Ville :

1) En redéployant la population dans ce secteur, en consolidant les activités et les échanges économiques et la renaissance du plus vieux quartier de la Ville;
2) En augmentant les revenus de taxe foncière permettant de financer d'autres projets de redéveloppement de sites industriels;
3) En amorçant une revitalisation de tout le secteur environnant par l'amélioration de cet environnement.

Après deux tentatives infructueuses de redéveloppement par l'entreprise privée, le conseil municipal a décidé de jouer le rôle de catalyseur dans ce dossier.

Suite à une planification stratégique, impliquant les citoyens, cet exercice a donné lieu au rapport intitulé « Le guide de la planification stratégique : vision 2015 » publié en juin 2004. L'objectif 3 est « d'améliorer l'accessibilité et la pérennité des services médicaux et de santé physique de première ligne dans la région » et l'objectif 6 est de « poursuivre, développer et augmenter la concertation et la cohésion entre tous les partenaires régionaux ». L'un de ces partenaires importants est le CSSS qui devait élaborer un projet pour désengorger l'urgence de l'hôpital du Haut-Richelieu.

En mai 2009, la Ville publiait un bilan des résultats découlant dudit plan stratégique. Parmi les changements significatifs réalisés et signalés au document, nous y retrouvons le « Projet clinique en santé – révision de l'offre de services » et « Le projet de reconversion de la Singer – logements et clinique médicale ».

Aujourd'hui, les terrains ont été décontaminés et les bâtiments vétustes démolis. Ils ont fait place à un bâtiment de services par des professionnels de la santé, un complexe résidentiel pour retraités de 6 étages d'approximativement 300 unités, un CHSLD en partenariat public-privé du gouvernement du Québec comprenant 66 lits et un parc environnemental de qualité pour le quartier.

La Ville a toujours agit prudemment et elle avait obtenu une opinion juridique relativement à la cession des lots. Elle fait face aujourd'hui à un débat d'interprétation juridique.

Avant les améliorations au bénéfice de l'intérêt général des citoyens, l'ensemble immobilier avait une valeur nominale de 100 $ au rôle d'évaluation compte tenu de l'immense passif environnemental. Aujourd'hui, les trois immeubles précédemment mentionnés ont une valeur totale au rôle d'évaluation 2015 de près de 59 000 000 $ et ils rapporteront collectivement un revenu annuel de taxation de près de 1 000 000 $.

5. Commentaires généraux de la Ville

Les commentaires de la Ville ont été intégrés au rapport à la fin de chaque section concernée.

(original signé)

Équipe de vérification

Omar Sebbar

Ont collaboré à la réalisation de ce mandat :

Thierno-Mamadou Bah
Michel Beauséjour
Saïd Elhour
Riadh Tounsi

Montréal, octobre 2015

www.mamrot.gouv.qc.ca

Affaires municipales
et Occupation
du territoire
Québec