

**Rapport du ministère des Affaires
municipales et de l'Occupation du
territoire** concernant l'audit du processus
suivi par la Cité de la culture et du sport de
Laval pour l'attribution des contrats

Septembre 2015

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



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 978-2-550-72934-1 (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. Ententes concernant la réalisation et la gestion du complexe multifonctionnel ..	2
1.3. Objectif de l'audit.....	2
1.4. Étendue de l'audit.....	3
1.5. Approche méthodologique	3
2. Résultats de l'audit.....	4
3. Constatations	6
3.1. Attribution des contrats.....	6
3.1.1. Appel de qualification pour la conception et la construction du complexe multifonctionnel	6
3.1.2. Appel de propositions pour la conception et la construction du complexe multifonctionnel	9
3.1.3. Services professionnels d'assistance technique en géotechnique et en environnement.....	11
3.1.4. Programme d'assurances pour le chantier du complexe multifonctionnel	11
3.2. Déboursés faits auprès des fournisseurs	11
4. Commentaires de l'organisme.....	12

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).

La Cité de la culture et du sport de Laval (la Cité) a été constituée en personne morale le 6 juillet 2009 en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (RLRQ, c. C-38). Cet organisme à but non lucratif (OBNL) a été constitué afin de réaliser la construction et de gérer une partie des opérations d'un complexe multifonctionnel culturel et sportif à Laval (complexe multifonctionnel). La gestion de l'amphithéâtre principal de 10 000 places (amphithéâtre) a été confiée à un partenaire privé.

Le gouvernement du Québec a accordé, par le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités, une aide de 46,3 M\$ à la Cité pour la réalisation du projet de construction d'un complexe multifonctionnel.

La contribution de la Ville de Laval a été proposée par le comité exécutif au conseil municipal le 6 mars 2012. Elle a été adoptée par le conseil municipal le 14 mars 2012. Enfin, le 28 novembre 2012, le conseil municipal a autorisé le versement de la subvention de 73,6 M\$ à la Cité, financée à même le surplus accumulé non affecté. En plus de cette contribution, la Cité a reçu de la Ville de Laval des subventions totalisant 5 350 000 \$ depuis 2009.

Dans ce contexte, le 20 décembre 2012, madame Reney Crompt et monsieur Richard Villeneuve, CPA, CA, du Service de la vérification du Ministère, ont été désignés pour réaliser un mandat de vérification (audit) pour une période de douze mois.

Le 5 décembre 2013, le mandat d'audit a été prolongé de six mois, soit jusqu'au 20 juin 2014, puisque les étapes du processus relatif à l'attribution du contrat clé en main pour la construction du complexe multifonctionnel étaient toujours en cours.

Depuis le départ de monsieur Richard Villeneuve, CPA, CA, du Service de la vérification du Ministère, la finalisation du mandat d'audit a été effectuée par madame Reney Crompt.

Ce rapport vise à présenter les constats établis au terme de l'audit.

1.2. Ententes concernant la réalisation et la gestion du complexe multifonctionnel

Protocole d'entente et acte constitutif d'emphytéose entre la Ville de Laval et la Cité

Le protocole d'entente entre la Ville de Laval et la Cité, ratifié le 4 décembre 2012, spécifie que cette dernière s'engage et s'oblige à respecter la Politique de gestion contractuelle de la Ville de Laval.

L'acte constitutif d'emphytéose entre la Ville de Laval et la Cité, entériné le 25 janvier 2013, précise que l'emphytéote (la Cité) s'engage à procéder dans le respect des dispositions de la Politique de gestion contractuelle de la Ville de Laval. Par cet acte, la Ville cède à la Cité le terrain où sera établi le complexe multifonctionnel.

Les clauses de l'acte constitutif d'emphytéose et du protocole d'entente entre la Ville de Laval et la Cité présentent diverses règles de contrôle du projet.

Convention de partenariat entre la Cité et l'Aréna des Canadiens (Evenko)

La convention¹ de partenariat entre la Cité et Evenko a été entérinée le 25 janvier 2013. Celle-ci établit les paramètres de ce partenariat relativement à la gestion, l'exploitation et l'entretien du complexe multifonctionnel ainsi qu'au développement et à la promotion d'événements.

Entente de service entre la Cité et Infrastructure Québec

La Cité de la culture et du sport de Laval a signé une entente de service avec Infrastructure Québec (maintenant la Société québécoise des infrastructures) afin, notamment, qu'elle agisse comme expert-conseil pour l'élaboration du dossier d'affaires et qu'elle participe à la mise en œuvre et à l'implantation du processus d'acquisition concernant l'appel de qualification et l'appel de propositions.

1.3. Objectif de l'audit

Le protocole d'entente entre le MAMOT et la Cité relativement à l'octroi de l'aide financière de 46,3 M\$ pour la réalisation du projet de construction du complexe multifonctionnel exige que l'organisme respecte les lois, règlements et normes en vigueur qui sont applicables à la Ville de Laval, notamment en matière d'octroi des contrats. Ainsi, la Cité est assujettie à Loi sur les cités et villes (LCV) (RLRQ, c. C-19) relativement à l'octroi des contrats.

L'audit visait à s'assurer du respect des dispositions législatives prévues à la LCV et des dispositions réglementaires en découlant concernant le processus suivi pour l'attribution des contrats.

1. Cette convention est l'aboutissement d'un appel de propositions d'intérêt. En raison d'un litige en cours, aucun travail d'audit n'a été effectué au sujet de ce contrat.

1.4. Étendue de l'audit

L'audit portait sur le processus relatif à l'attribution des contrats octroyés par la Cité de la culture et du sport de Laval. Ce mandat d'audit était contemporain et il a été réalisé du 20 décembre 2012 au 20 juin 2014.

1.5. Approche méthodologique

Nous avons réalisé l'audit 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 Cité a respecté les dispositions législatives pertinentes.

Ce mandat était contemporain en ce sens qu'il a été réalisé en continu dès que les gestes ont été posés, contrairement à une approche traditionnelle où le travail d'audit s'effectue lorsque l'exécution est complétée.

L'analyse des procès-verbaux a permis d'identifier, outre le contrat clé en main, deux contrats qui ont fait l'objet d'un audit. Pour les fournisseurs à qui la Cité a versé des contreparties de plus de 2 000 \$, qui, mises ensemble, totalisent plus de 25 000 \$, la Cité nous a fourni les journaux des déboursés. À partir des documents obtenus, 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, notre analyse a permis d'identifier trois fournisseurs dont les déboursés ont été audités.

Nous avons assisté à l'ouverture des soumissions ainsi qu'à certaines séances des sous-comités et du comité de sélection.

Les trois rapports d'étape suivants ont été publiés durant la réalisation des travaux :

- ✓ Rapport d'étape portant sur la période du 15 novembre 2012 au 7 février 2013 concernant les mandats d'audit à la Ville de Laval et à la Cité de la culture et du sport de Laval. Ce rapport a été publié le 12 février 2013.
- ✓ Rapport d'étape portant sur la période du 15 novembre 2012 au 8 avril 2013 concernant les mandats d'audit à la Ville de Laval et à la Cité de la culture et du sport de Laval. Ce rapport a été publié le 10 avril 2013.
- ✓ Rapport d'étape portant sur la période du 20 décembre 2012 au 28 juin 2013 concernant le mandat d'audit à la Cité de la culture et du sport de Laval. Ce rapport a été publié le 3 septembre 2013.

Le présent rapport reprend certains éléments soulevés dans les rapports d'étape et présente les résultats de nos travaux.

2. RÉSULTATS DE L'AUDIT

L'audit portait sur différents aspects du processus relatif à l'attribution des contrats suivi par la Cité de la culture et du sport de Laval. L'objectif principal de ce mandat réalisé du 20 décembre 2012 au 20 juin 2014 était de s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires concernant le processus relatif à l'attribution des contrats.

Les travaux d'audit permettent d'établir qu'aucune irrégularité n'a été relevée concernant l'octroi d'un contrat relatif au programme d'assurances pour le chantier du complexe multifonctionnel et l'analyse des déboursés faits par la Cité.

Par ailleurs, les travaux d'audit ont permis de constater des lacunes pour lesquelles la Cité a effectué des corrections concernant les éléments suivants :

- ✓ L'appel de qualification pour la réalisation du complexe multifonctionnel :
 - La sélection des accords dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO);
 - La somme des points alloués aux quatre critères de la grille d'évaluation des candidats;
 - Le nombre de candidats qualifiés invités à participer à l'appel de propositions;
 - Une clause éliminatoire imposant une note minimale pour chacun des quatre critères de la grille d'évaluation.
- ✓ L'appel de propositions pour la réalisation du complexe multifonctionnel :
 - La possibilité pour les autorités de négocier et de conclure avec le proposant sélectionné toute adaptation, dans l'éventualité où une seule des propositions serait jugée conforme et que les autres propositions seraient jugées non conformes;
 - La note minimale pour chaque critère de la grille d'évaluation des propositions;
 - L'attribution d'un pointage pour chaque sous-critère;
 - Le calendrier de dépôt des propositions techniques et financières;
 - La composition du comité de sélection.

- ✓ La demande de soumissions relative à la fourniture de services professionnels d'assistance technique en géotechnique et en environnement :
 - La sélection des accords applicables dans le SEAO;
 - La clause éliminatoire imposant aux projets présentés de provenir principalement du domaine municipal dans des villes de l'envergure de la Ville de Laval.

Au cours de nos travaux, la Cité a apporté les correctifs appropriés pour donner suite à ces constats.

3. CONSTATATIONS

Les sous-sections suivantes présentent les constatations visant l'appel de qualification, l'appel de propositions, les demandes de soumissions ainsi que les déboursés audités, et elles portent sur le respect des dispositions législatives prévues à la LCV pour l'attribution des contrats.

3.1. Attribution des contrats

3.1.1. Appel de qualification pour la conception et la construction du complexe multifonctionnel

L'appel de qualification pour la réalisation en mode clé en main du complexe multifonctionnel a été publié dans le SEAO le 19 février 2013. Il avait pour objectif de faire une sélection de candidats qualifiés qui seraient invités à participer à l'appel de propositions.

Voici les principaux constats concernant l'appel de qualification :

- ✓ Lors de la publication de l'appel de qualification dans le SEAO, l'Accord intergouvernemental sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York (AQNY) ont été sélectionnés. Cependant, cet accord ne s'applique pas aux organismes municipaux. L'appel de qualification publié par la Cité était assujéti aux accords applicables à la Ville de Laval, soit l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB) et l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario (ACCQO). Aucun de ces accords n'a été sélectionné lors de la publication de l'avis. La Cité a été avisée de ce constat. Un addenda a été publié et des modifications ont été apportées dans le SEAO. Par contre, en plus des trois accords applicables mentionnés ci-dessus, l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce applicable à l'égard des États-Unis d'Amérique (AMP) a été sélectionné. Cependant, cet accord ne s'applique pas aux organismes municipaux. La Cité a été avisée de ce constat. Un addenda a été publié et des modifications ont été apportées afin de rectifier les accords applicables dans le SEAO.
- ✓ La grille de pondération indiquait un total de 10 000 points alors que la somme des points alloués aux quatre critères individuels totalisait 8 500 points. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin de rectifier l'erreur de calcul. Par ailleurs, la grille de pondération est sur une base de 10 000 points, alors que la base prévue à l'article 573.1.0.1.1 est fixée à 100 points. Par contre, cette différence de base n'influe pas sur le résultat final pour le choix des candidats qualifiés.

- ✓ L'appel de qualification prévoyait un maximum de trois candidats qualifiés qui seraient invités à participer à l'appel de propositions. La LCV permet de limiter le nombre de candidats qualifiés seulement pour les contrats relatifs à la fourniture de services professionnels exclusifs. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin de retirer la clause limitant le nombre de candidats qualifiés.
- ✓ L'appel de qualification imposait une clause éliminatoire selon laquelle les candidats devaient obtenir une note minimale de 60 % à chacun des quatre critères pour être retenus. La LCV ne prévoit aucune disposition à cet égard. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin de retirer cette clause.
- ✓ Un avis de publication de l'appel de qualification a été publié sur le site Web du service Marchés publics canadiens MERX. La LCV ne prévoit aucune disposition à cet égard. La Cité a été avisée de ce constat et a pris les dispositions nécessaires afin que les documents ne soient accessibles que dans le SEAO.

Processus de sélection de l'appel de qualification

Cinq entreprises et consortiums ont déposé une candidature à la suite de l'appel de qualification. Les candidatures ont fait l'objet d'une évaluation par les sous-comités juridique, finance et technique.

Séance d'ouverture et travaux du sous-comité juridique du 30 avril 2013

L'accès à la séance d'ouverture et aux travaux du sous-comité juridique du 30 avril 2013 a été refusé aux vérificateurs du Ministère, puisque leur présence n'était pas prévue dans le processus établi. Ainsi, il n'a pas été possible de vérifier le processus suivi par la Cité lors de la séance d'ouverture des soumissions du 30 avril 2013 pour l'appel de qualification, ni de vérifier les travaux effectués par le sous-comité juridique qui avait le mandat d'évaluer l'admissibilité et la recevabilité des candidatures et tout autre question de nature juridique soulevée au cours du processus d'évaluation. Conséquemment, nous ne pouvons confirmer si le processus suivi par la Cité, pendant cette séance, est conforme aux dispositions législatives.

Par la suite, les vérificateurs du Ministère ont obtenu l'autorisation d'assister aux séances de travail des autres sous-comités.

Par ailleurs, la Cité nous a informés que le sous-comité juridique a déclaré un consortium non conforme, car un membre n'avait pas fourni la preuve du dépôt de la demande d'autorisation de contracter ou de sous-contracter avec un organisme public.

Travaux des sous-comités finance et technique des 7 et 8 mai 2013

Les candidatures déposées, pour l'appel de qualification ont été évaluées par deux sous-comités spécialisés dans leur secteur d'activité respectif :

- ✓ Le sous-comité finance a évalué la capacité financière des candidats. Cet aspect compte pour 20 % de la note globale;
- ✓ Le sous-comité technique a évalué l'expérience et la compétence pour concevoir le projet, l'expérience de l'équipe de construction et la compétence en gestion de projet. Ces trois aspects comptent pour 80 % de la note globale;
- ✓ Aucun critère d'évaluation utilisé n'a fait l'objet de discrimination basée sur la province ou le territoire d'origine autre que celle permise par la Loi.

Les observations suivantes ont été faites lors des travaux des sous-comités :

- ✓ Chaque soumission a été évaluée individuellement;
- ✓ Un nombre de points a été attribué à chaque critère et pour chacune des soumissions. Un pointage a été calculé en additionnant les points obtenus.

Aucune irrégularité n'a été constatée lors de l'audit du processus suivi par la Cité concernant les travaux effectués par les sous-comités finance et technique des 7 et 8 mai 2013.

Séance du comité de sélection du 16 mai 2013

Le comité de sélection du 16 mai 2013 avait pour mandat d'examiner et de compiler les résultats des rapports des sous-comités juridique, finance et technique afin de valider la recevabilité des candidatures.

La divulgation du nombre ou de l'identité des candidats retenus était confidentielle jusqu'à la conclusion de l'appel de propositions, conformément aux dispositions législatives prévues à l'article 573 de la LCV.

Aucune irrégularité n'a été constatée lors de l'audit du processus suivi par la Cité concernant les travaux effectués par le comité de sélection du 16 mai 2013.

3.1.2. Appel de propositions pour la conception et la construction du complexe multifonctionnel

Documents de l'appel de propositions

L'appel de propositions publié dans le SEAO le 30 septembre 2013 concernait la construction de trois glaces et, en option, la construction d'un stationnement souterrain et d'espaces commerciaux. Toutefois, ces deux derniers éléments ont été intégrés par addenda au projet. Ainsi, les documents de l'appel de propositions indiquent que le prix maximal du projet est de 158 millions de dollars.

Six ateliers étaient prévus au cours du processus de sélection. Ceux-ci avaient pour objectif de faciliter la communication entre les soumissionnaires et la Cité et de permettre une meilleure compréhension du projet.

Voici les principaux constats concernant l'appel de propositions :

- ✓ L'appel de propositions prévoyait que, dans l'éventualité où une seule proposition serait jugée conforme, la Cité pourrait négocier et conclure toute adaptation avec le soumissionnaire sélectionné. Ainsi, l'article 6.1. indique que :

« Dans l'éventualité où une seule des propositions est jugée conforme et que les autres propositions sont jugées non conformes, les autorités rejeteront ces dernières propositions excluant de la sorte les soumissionnaires du processus de sélection et pourront :

- Faire parvenir l'avis du choix du soumissionnaire sélectionné à l'égard du soumissionnaire dont la proposition est jugée conforme et;
- Négocier et conclure avec le soumissionnaire sélectionné toute adaptation. »

En vertu de l'article 573.3.3, lorsqu'une seule soumission est conforme, la municipalité 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. Ainsi, seul le prix peut faire l'objet d'une entente avec le soumissionnaire. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin de modifier cette clause.

- ✓ La grille d'évaluation comprend sept critères d'évaluation. Le pointage intérimaire de chaque soumission est le total des points obtenus pour chaque critère. L'appel de propositions précise que seules les soumissions dont la note minimale obtenue pour chaque critère est de 70 points seront considérées.

En vertu de l'article 573.1.0.1.1, seules les enveloppes contenant le prix proposé par la personne dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 points peuvent être ouvertes. La LCV ne prévoit pas l'obligation d'obtenir un pointage minimal par critère. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin de modifier cette clause.

- ✓ Certains critères de la grille d'évaluation comprenaient jusqu'à cinq sous-critères sans prévoir de pointage pour chacun. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin d'indiquer le pointage pour chaque sous-critère.
- ✓ Le calendrier sommaire de l'appel de propositions, publié dans le document *Directives aux soumissionnaires*, prévoit que chaque soumissionnaire doit déposer l'enveloppe de sa proposition financière un mois après le dépôt de sa proposition technique.

En vertu de l'article 573.1.0.1.1, chaque soumission doit être transmise dans une enveloppe incluant tous les documents ainsi qu'une enveloppe contenant le prix proposé. Ainsi, les propositions financières et techniques doivent être soumises simultanément. La Cité a été avisée de ce constat et un addenda a été publié afin d'apporter les correctifs appropriés.

Les travaux du comité de sélection

Selon l'article 573.1.0.1.1, pour évaluer les soumissions reçues, le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil.

Le 8 mai 2014, la Cité a reçu quatre propositions concernant la construction du complexe multifonctionnel.

Nos travaux d'audit ont permis de constater que le 26 mai 2014, le comité de sélection comptait deux membres du conseil municipal de la Ville de Laval. La Cité a été avisée de ce constat et les modifications appropriées ont été apportées.

Le comité de sélection avait pour mandat de recommander au comité directeur la proposition recevable, admissible et conforme offrant le pointage final le plus élevé à l'issue du processus d'évaluation. Les travaux de ce comité ont été effectués le 12 juin 2014, au terme desquels un proposant a été recommandé pour la conception et la construction du complexe multifonctionnel.

Le processus d'évaluation a été effectué conformément aux dispositions prévues dans les documents d'appel de propositions.

3.1.3. Services professionnels d'assistance technique en géotechnique et en environnement

Une demande de soumissions publique concernant la fourniture de services professionnels d'assistance technique en géotechnique et en environnement a été publiée dans le SEAO le 28 mars 2013.

Voici les principaux constats concernant cette demande de soumissions publique :

- ✓ Lors de la publication de l'appel d'offres dans le SEAO, l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce applicable à l'égard des États-Unis d'Amérique (AMP) a été sélectionné. Cependant, cet accord ne s'applique pas aux organismes municipaux. La Cité a été avisée de ce constat. Un addenda a été publié et des modifications ont été apportées afin de rectifier les accords applicables dans le SEAO.
- ✓ La grille d'évaluation et de pondération des offres inclut, à la section portant sur les compétences et l'expérience du soumissionnaire, un critère de 25 points pour les projets que le soumissionnaire a réalisés dans le passé et leur pertinence par rapport au travail faisant l'objet de la soumission. La description de ce critère mentionne que les projets présentés doivent provenir principalement du domaine municipal dans des villes de l'envergure de Laval, ce qui pourrait, selon nous, avoir pour effet de limiter la concurrence compte tenu de la nature du service. La Cité a pris note de ce constat et un addenda a été publié afin de modifier ce critère.

3.1.4. Programme d'assurances pour le chantier du complexe multifonctionnel

Le 5 mai 2014, une demande de soumissions publique concernant la mise en place et la gestion d'un programme d'assurances a été publiée dans le SEAO. Quatre soumissionnaires ont déposé des offres.

Les travaux d'audit permettent d'établir qu'aucune irrégularité n'a été relevée dans le processus suivi par la Cité pour l'attribution de ce contrat.

3.2. Déboursés faits auprès des fournisseurs

Les déboursés faits auprès de trois fournisseurs au cours de la période du 1^{er} janvier 2013 au 20 juin 2014 ont été audités. Ces déboursés concernent les fournisseurs dont le total des paiements est supérieur à 25 000 \$, pour lesquels il pourrait y avoir un risque de division de contrat ou de non-respect des seuils.

Aucune irrégularité n'a été constatée concernant les déboursés faits auprès des fournisseurs audités.

4. COMMENTAIRES DE L'ORGANISME

La Cité confirme avoir pris connaissance du présent rapport du MAMOT et est heureuse des conclusions. Ce rapport et ses conclusions complètent adéquatement les propos exprimés par le vérificateur du processus dans ses divers rapports. Nous sommes heureux de savoir que les mesures mises en place grâce à la collaboration proactive entre la Cité et le MAMOT ont permis d'assurer que le processus de sélection se déroule avec rigueur et dans le respect des principes fondamentaux d'équité et de transparence.

Équipe de vérification

(original signé)

Reney Crompt

Ont collaboré à la réalisation de ce mandat :

Bruno Delage

Mathieu Jodoin

Omar Sebbar

Service de la vérification

Montréal, septembre 2015

www.mamrot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales
et Occupation
du territoire**

Québec 