



**Bureau du vérificateur général**

**Vérification des contrats de location de la Ville**

**Déposée devant le Comité de la vérification**

**Le 8 avril 2019**

## Table des matières

Résumé.....	1
Objet .....	1
Renseignements généraux et justification .....	1
Constatations.....	3
Conclusion.....	18
Économies potentielles.....	19
Recommandations et réponses .....	19
Rapport de vérification détaillé.....	34
Vérification des baux de la Ville .....	34
Introduction.....	34
Renseignements généraux et contexte .....	34
Objectifs et critères de la vérification .....	36
Portée .....	37
Approche et méthodologie de la vérification .....	39
Observations et recommandations des vérificateurs .....	40

## **Remerciements**

L'équipe responsable de cette mission de vérification était constituée de Margaret Sue et de Nathan Sassi, du Bureau du vérificateur général (BVG), qui ont travaillé sous la supervision de Sonia Brennan, vérificatrice générale adjointe, et sous les ordres de Ken Hughes, vérificateur général, tient à remercier les personnes qui ont participé à ce projet, et en particulier ceux et celles qui ont exprimé leurs avis et fait des commentaires dans le cadre de cette mission de vérification.

Original signé par :

Le vérificateur général

## Résumé

### Objet

La vérification des contrats de location de la Ville visait à savoir si les propriétés appartenant à la Ville et louées à bail sont gérées avec efficacité et efficience et si les contrats de location respectent les politiques de la Ville et les exigences des lois. Cette mission a consisté à évaluer le système, les pratiques et les procédures auxquels s'en remet la Section de la location pour savoir s'ils permettent de protéger les actifs et de maximiser les recettes de la Ville, le cas échéant.

La vérification des contrats de location de la Ville faisait partie du Plan de vérification 2018 du Bureau du vérificateur général (BVG); ce plan a été approuvé par le Conseil municipal le 22 novembre 2017.

### Renseignements généraux et justification

La Section de la location, qui est une unité opérationnelle du Bureau des biens immobiliers municipaux (BBIM), a pour mission d'administrer les procédures de location de l'ensemble de la Ville afin de s'assurer qu'elles sont uniformes, transparentes et équitables. Pour s'acquitter de cette mission, il a fallu appliquer des pratiques et des procédures qui promeuvent une saine gouvernance et l'uniformité dans les activités de location.

La Section de la location exerce les activités de location à bail et de location-acquisition pour le compte des groupes clients au sein de l'administration municipale. Il s'agit notamment de prendre connaissance des demandes de location, de négocier les baux, de prendre des dispositions pour les reconduire ou les résilier, d'enregistrer dans SAP les détails des transactions, d'apporter un soutien financier et de donner des conseils dans l'interprétation des baux et la résolution des conflits.

La Section de la location est dirigée par le gestionnaire de programme, qui encadre cinq conseillers en immobilier (CI). Le gestionnaire de la Direction du développement et des initiatives en immobilier consulte et seconde le gestionnaire de programme et le directeur dans les activités locatives et la signature des contrats de location. Le directeur du BBIM assure l'encadrement, signe les contrats de location dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués et représente le BBIM auprès du Comité des finances et du développement économique (CFDE) et du Conseil municipal.

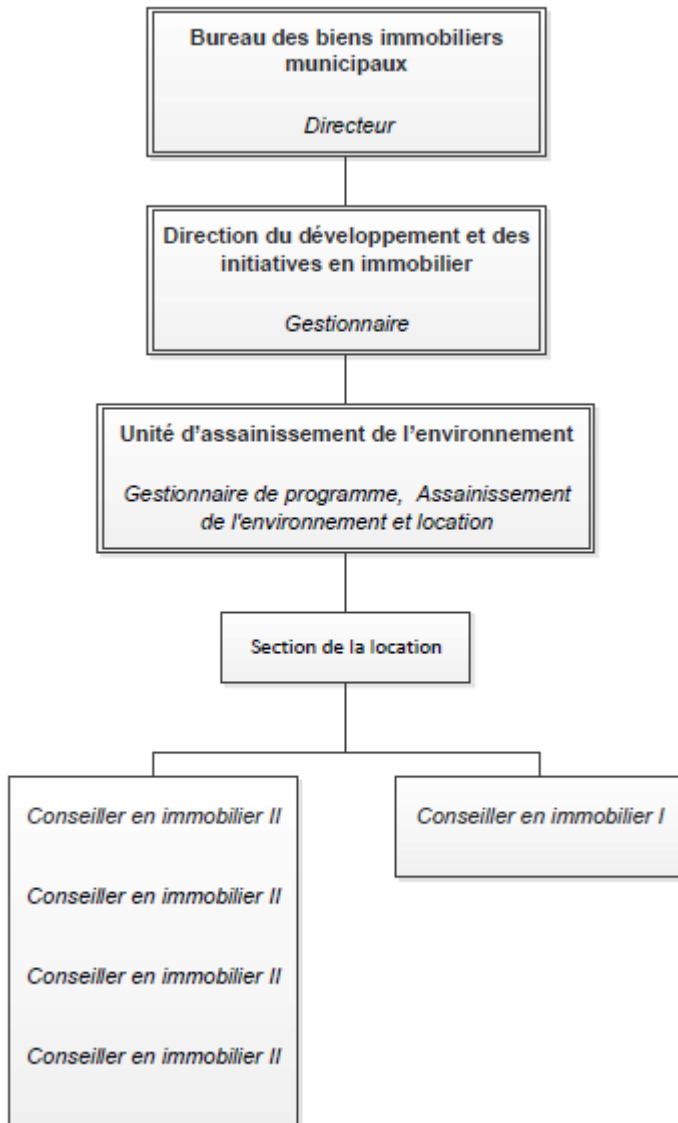


Figure 1 : Organigramme de la Section de la location

Afin d'atteindre les objectifs de la Ville, la Section de la location s'occupe à la fois des activités de location à bail et des activités de location-acquisition.

Dans le cadre des activités de location à bail, la Ville loue des locaux à des personnes morales ou physiques externes. La Ville d'Ottawa a un parc considérable de biens acquis au fil des ans pour pouvoir assurer ses services et exercer ses activités. Ces locaux sont offerts à des groupes communautaires, à des entreprises du secteur privé ou à d'autres entités dans le cadre de baux. Dans la foulée de la fusion des

municipalités en 2001, la Ville s'est vue confier de nombreux contrats de location passés par les anciennes municipalités. En 2017, les 260 baux à loyer au total ont rapporté des recettes de 8,2 millions de dollars, alors qu'en 2016, les 272 baux à loyer ont rapporté des recettes de 6,6 millions de dollars. Cette augmentation de presque deux millions de dollars s'explique par l'accroissement des recettes locatives du bail portant sur les locaux de commerce de détail du parc Lansdowne.

Les contrats de location-acquisition sont conclus pour le compte des groupes clients de la Ville qui ont besoin de locaux qui ne sont pas disponibles dans le parc immobilier municipal. Le groupe client doit faire connaître ses besoins locatifs, en plus de justifier et d'obtenir les fonds budgétés pour les locaux nécessaires. La Section de la location doit prendre connaissance des demandes de concert avec la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs du BBIM afin de savoir si le personnel du programme peut s'installer dans des locaux qui appartiennent à la Ville, en repérant un établissement convenable et en concluant un bail. En 2017, la Ville a consacré 25,2 millions de dollars à 174 contrats de location-acquisition, alors qu'en 2016, elle a consacré 25,9 millions de dollars à 179 contrats de location-acquisition.

En 2005, le Bureau du vérificateur général a mené une mission de vérification de la gestion des biens immobiliers, dont la portée s'étendait à l'examen des politiques et des procédures, des activités de location, des normes de documentation et des limitations du système.

## **Constatations**

Notre mission de vérification a consisté à interviewer des membres du personnel de la Ville, à examiner des dossiers de location et à nous pencher sur les rapports de SAP dans la mesure où ces rapports étaient disponibles. Nous avons relevé des limitations puisque par inhérence, SAP n'est pas un programme de gestion des biens immobiliers et qu'il ne permet donc pas de produire l'information nécessaire à cette vérification. Nous n'avons pas pu obtenir la liste complète des dossiers de location que nous avons prévu d'échantillonner. Il s'agissait d'une limitation importante de notre capacité à mener cette vérification. En outre, on n'avait pas conservé d'exemplaires des rapports de SAP produits en 2016 et 2017 pour le processus d'expiration des baux. C'est pourquoi nous n'avons pas pu sonder le processus de résiliation et de reconduction des baux.

Cette mission de vérification a essentiellement porté sur les processus, les pratiques et les contrôles dans six secteurs essentiels, que nous avons sélectionnés d'après le risque, à savoir :

- la gouvernance et la surveillance exercées dans les directions générales;
- les processus et les pratiques de location à bail pour les baux commerciaux, communautaires et résidentiels;
- les processus permettant de s'assurer que l'on peut recenser et utiliser des locaux internes avant de conclure des contrats de location-acquisition;
- les processus de facturation et de perception des loyers;
- les accords de réservation et de sous-location conclus par les directions générales clientes;
- la conformité aux règlements municipaux et aux exigences des lois.

Le lecteur trouvera ci-après les principales constatations de cette mission de vérification.

## **1. Absence de politique sur la location**

Il n'existe pas de politique pour la location des locaux appartenant à la Ville. Les rôles et les responsabilités du BBIM ne sont pas clairement définis et communiqués par rapport à sa fonction locative.

Il s'est déjà produit des cas dans lesquels la Section de la location n'a eu connaissance des anciens baux passés par les municipalités précédentes que lorsque des différends ont surgi. Certaines directions générales clientes conservaient les locaux disponibles dans les installations pour s'en servir éventuellement, au lieu de notifier la Section de la location. D'autres clients échangeaient des locaux avec d'autres directions générales sans consulter la Section de la location ni même conclure leurs propres ententes locatives. Les groupes clients qui essaient de gérer les baux sans consulter la Section de la location n'ont pas les compétences immobilières nécessaires et peuvent exposer la Ville à des risques ou la priver de recettes locatives.

Une politique sur la location permettrait de définir le rôle du BBIM à titre de locateur municipal sur le territoire de la Ville, de prévenir les risques évoqués ci-dessus et de s'assurer que la Section de la location est consultée par les groupes-clients dans les cas nécessaires. Cette politique permettrait de mieux orienter la fixation des tarifs de location, de répartir les frais d'exploitation des immeubles et de définir les critères d'admissibilité pour les locataires potentiels dans le cadre des baux communautaires.

Dans sa mission de vérification de 2005 sur la gestion immobilière, le BVG avait déjà fait état de cette constatation. Il recommandait à la direction de mettre en place les politiques et les procédures voulues pour la location afin d'assurer l'uniformité et l'efficacité de la démarche. Dans le Suivi de la vérification de la gestion des biens immobiliers de 2009, on a constaté que les politiques et les procédures n'avaient pas encore été consignées par écrit pour la location. Bien qu'on ait établi le schéma de principe des activités de location et le processus locatif, ces documents n'étaient pas assez complets pour assurer l'uniformité de l'approche locative.

## **2. Non-conformité à la *Politique de gestion des documents de la Ville et aux procédures afférentes***

L'examen de 27 dossiers locatifs a révélé que les dossiers étaient souvent incomplets et que les décisions n'étaient pas toujours consignées ni conservées. L'évaluation foncière, les preuves d'assurance, la synthèse des conditions de la location, l'autorisation des gestionnaires et la justification des autres décisions opérationnelles importantes faisaient partie des principaux documents absents des dossiers. En outre, certains dossiers n'ont pas été attentivement surveillés pendant la durée des baux, comme en témoigne l'absence de documents pendant de nombreuses années. La situation des dossiers locatifs n'est pas conforme à la *Politique de gestion des documents de la Ville et aux procédures afférentes*. La politique précise que tous les documents qui comprennent « des décisions et des mesures liées au travail constituent des documents municipaux officiels (DMO) qu'il faut enregistrer dans le SGD (Système de gestion des dossiers) ou dans le BIMS (Système de gestion de l'information d'affaires) ».

Le personnel a fait savoir que certains documents absents dans les dossiers pouvaient se trouver dans les courriels ou sur les bureaux des CI, ce qui n'est pas non plus conforme à la *Politique de gestion des documents de la Ville et aux procédures afférentes*, qui précisent qu'on ne doit pas utiliser Outlook pour conserver les DMO.

Pendant la durée des baux, différents CI sont affectés aux dossiers. Lorsqu'il manque des documents essentiels dans des dossiers, le CI auquel on vient de confier un dossier peut difficilement savoir ce qui s'est produit auparavant et connaître la justification des décisions, le mode de calcul des tarifs de location et les échanges d'information avec les groupes clients. En outre, les documents incomplets empêchent le gestionnaire de programme de prendre connaissance de l'intégralité des dossiers locatifs.



Le BVG avait déjà noté la question des normes de documentation dans la Vérification de la gestion des biens immobiliers en 2005. Il avait constaté que le tiers environ des dossiers étaient incomplets parce qu'ils ne comprenaient pas tous les documents nécessaires. Dans la vérification de 2005, le BVG avait recommandé d'établir un aide-mémoire et une procédure de contrôle par signatures pour veiller à ce que toutes les étapes soient réalisées et consignées en bonne et due forme. La direction pourrait ainsi surveiller le rendement et faciliter le transfert des dossiers entre les membres du personnel.

Bien qu'on ait créé des aide-mémoires pour les baux commerciaux et résidentiels, le personnel ne les remplit pas et ne s'en sert pas uniformément pour s'assurer que toutes les étapes de la location sont réalisées et consignées en bonne et due forme.

### **3. Justification insuffisante de la surveillance au sein de la Section de la location**

Le Manuel du BBIM a été créé en 2009 conformément à une recommandation du Rapport sur la vérification de la gestion des biens immobiliers de 2005. On recommandait à la direction de veiller à mettre en place les politiques et les procédures voulues pour la location et pour les autres activités essentielles afin de veiller à ce que le personnel applique des méthodes uniformes et efficaces. Ce manuel comprend une section consacrée à la location et qui définit les procédures et les directives pour la location à bail et la location-acquisition. Ce manuel comprend également un aide-mémoire administratif qui vise à « s'assurer que tous les employés traitent les transactions dans le même format et en suivant les politiques et les procédures approuvées ». Le Manuel comprend d'autres renseignements essentiels, notamment sur les pouvoirs régissant la location, sur les rôles et les responsabilités, sur les types de locaux de la Ville et sur les pouvoirs délégués.

Les décisions se rapportant aux opérations courantes, par exemple l'établissement des conditions d'un nouveau bail ou la reconduction d'un bail existant, sont laissées à la discrétion du CI affecté au dossier; le gestionnaire de programme exerce une surveillance limitée. Il est contraire aux procédures du Manuel du BBIM d'engager la responsabilité de la Ville dans le cadre d'un contrat de location sans que le gestionnaire de programme procède à un examen préalable.

Le Manuel du BBIM oblige le gestionnaire de programme à procéder à l'examen des points suivants :

1. version provisoire du contrat de location;
2. rapport de décision par délégation (RDD);
3. synthèse des contrats;
4. version définitive du contrat de location.

Les projets de contrat de location étaient rarement versés dans les dossiers, et il n'y avait pas de pièces justificatives confirmant que le gestionnaire de programme avait examiné les conditions essentielles des contrats de location. Par comparaison avec deux anciens dossiers locatifs qui ont été examinés, il y avait des preuves que le gestionnaire de programme avait déjà procédé à l'examen des projets de contrat de location, et les dossiers comprenaient des commentaires et des annotations justifiant l'examen des conditions essentielles des contrats.

Dans chacun des dossiers que nous avons prélevés pour nos sondages, le RDD avait été signé par le gestionnaire de programme. Ce rapport est établi lorsqu'on passe un nouveau bail ou qu'on reconduit un bail existant. Il comprend des renseignements généraux portant par exemple sur le contexte, la consultation, les incidences environnementales et les répercussions financières. Le RDD est souvent signé au même moment que la version définitive du contrat de location, et parfois même après que le bail soit déjà signé et ait commencé à produire ses effets. C'est pourquoi le RDD sert plus de document d'information que de dossier confirmant l'examen des conditions des baux avant d'engager la responsabilité de la Ville.

La synthèse des contrats est un document d'une page qui dresse la liste des adresses des locataires, des renseignements sur les immeubles, des paramètres de la location, des données comptables dans SAP et des détails de la contrepartie. Ce document n'avait pas été versé dans chaque dossier locatif, et dans les cas où il s'y trouvait, nous n'avons pas toujours relevé de pièces justifiant le contrôle par signatures du gestionnaire de programme.

La version définitive des contrats de location était autorisée par le gestionnaire de programme. Or, dans certains cas, la date de l'autorisation suivait la date du début du bail.

La surveillance limitée est préoccupante, puisque les CI s'acquittent de leurs fonctions dans un contexte dans lequel les employés considèrent que les procédures essentielles sont des lignes directrices. On pourrait ne pas détecter ni corriger les cas dans lesquels

les procédures essentielles ne sont pas appliquées. En outre, lorsque les CI sont en mesure de fixer les conditions des baux en exerçant une surveillance limitée, le processus devient vulnérable aux conflits d'intérêts.

À l'heure actuelle, la direction ne passe pas en revue la liste des baux arrivés à expiration ni des baux occupés après terme<sup>1</sup> pour certaines périodes. Il serait utile que la direction passe en revue les baux arrivés à expiration afin de s'assurer que les locataires ont en fait quitté les lieux ou qu'ils continuent de payer les loyers lorsqu'ils occupent les lieux après terme ou qu'ils attendent la reconduction de leur bail. La direction doit examiner les baux portant sur les locaux occupés après terme pour savoir s'il faut continuer de les louer au mois à des tarifs renégociés ou si la Ville pourrait s'en servir à meilleur escient.

Les vérificateurs ont constaté que la Section de la location soumet au Comité des finances et du développement économique des rapports trimestriels adéquats sur les transactions. Les rapports trimestriels de 2016 et de 2017 comprenaient la liste des contrats de location à bail nouveaux, modifiés, reconduits et prorogés. Le montant total consacré à ces baux et les noms des personnes qui avaient approuvé les transactions étaient indiqués dans les dossiers.

#### **4. Les procédures relatives aux activités de location à bail selon les modalités du Manuel du BBIM ne sont pas appliquées uniformément**

Les procédures de location et les aide-mémoires sont décrits dans le Manuel du BBIM. Les vérificateurs ont constaté que dans les procédures existantes, il n'y avait pas suffisamment de directives pour l'établissement des tarifs de location, ni de lignes directrices pour la surveillance à exercer par la direction. Il n'y avait pas non plus suffisamment de directives sur la surveillance des dispositions reproduites dans les baux pendant leur durée, ni non plus du processus de facturation et de perception des loyers.

Nous avons en outre constaté que les procédures et les aide-mémoires qui se voulaient des étapes essentielles obligatoires étaient plutôt considérés par les employés comme des lignes directrices optionnelles. On a relevé beaucoup de flottement dans la manière

---

<sup>1</sup> Les locaux loués à bail sont « occupés après terme » lorsque la durée du bail commercial est arrivée à expiration et que le locataire continue d'occuper les locaux loués avec l'accord du locateur; les locaux sont alors loués au mois.

dont chaque dossier locatif était géré et dans l'application et la consignation des procédures.

Le Manuel du BBIM fait état des cinq étapes essentielles suivantes pour le processus de location à bail :

1. afin d'établir les tarifs de location, il faut procéder à une étude du marché pour calculer la valeur marchande exacte des locaux;
2. il faut vérifier le casier judiciaire et la solvabilité de tous les nouveaux locataires qui occupent des édifices publics ou des immeubles résidentiels de la Ville. Pour les locataires existants, il faut demander la confirmation des Comptes débiteurs pour s'assurer que le compte est en règle avant de reconduire le bail;
3. pour les modèles de bail différents du bail-type, le BBIM doit consulter la Direction des services juridiques pour qu'elle prenne connaissance de la version provisoire du contrat de location et qu'elle l'approuve;
4. à la fin de la négociation du contrat de location, le gestionnaire de programme examine et approuve la version provisoire du rapport de décision par délégation, la synthèse des contrats et la version provisoire du contrat de location;
5. il faut adresser au fondé de pouvoir compétent, pour signature, le contrat de location rempli en bonne et due forme et le rapport de décision par délégation.

Nous avons prélevé un échantillon de nouveaux dossiers locatifs pour en évaluer la conformité par rapport à ces étapes.

Seulement 38 pourcent des dossiers prélevés comprenaient une évaluation complète des loyers à la valeur marchande. Dans les autres dossiers, nous n'avons pas pu déterminer le fondement des tarifs comptés pour la location. Sans évaluation complète des loyers à la valeur marchande, il y a un risque, puisque la Ville pourrait compter des tarifs inférieurs à la valeur marchande pour ses propriétés et ainsi réduire les recettes annuelles qu'elle perçoit.

Aucun des dossiers prélevés ne comportait de pièces justifiant la vérification du casier judiciaire ou de la solvabilité. Il faut procéder à la vérification du casier judiciaire pour donner à la Ville l'information essentielle permettant d'évaluer les locataires potentiels. Si l'on ne procède pas à la vérification de la solvabilité, l'assurance de percevoir ultimement les recettes locatives est moindre, et l'on augmente le risque d'être obligé de faire intervenir la Direction des services juridiques, qui doit alors faire appel à des procédures de recouvrement et d'expulsion.

Seulement 13 pourcent des dossiers prélevés permettaient de confirmer que le gestionnaire de programme avait procédé à un examen complet et significatif des documents nécessaires. S'il n'y a pas d'examen significatif des versions provisoires de la synthèse des contrats, du rapport de décision par délégation et du contrat de location, les erreurs commises dans les passages essentiels du contrat de location signé pourraient passer inaperçues. C'est ce qu'on a constaté dans un cas pour lequel la durée du bail, dans la version définitive dans laquelle il a été signé, était inexacte.

Dans tous les dossiers prélevés, le représentant de la Ville titulaire des pouvoirs de signature voulus conformément au Rapport de décision par délégation avait signé le bail.

#### **5. Les attestations d'assurance obligatoires dans le cadre des contrats de location n'ont pas été déposées ni demandées**

Les vérificateurs ont constaté que la surveillance de l'assurance des propriétés appartenant à la Ville était inefficace. Tous les contrats de location prélevés obligeaient les locataires à se faire assurer. Seulement 33 pourcent des dossiers comprenaient des pièces justificatives complètes sur l'assurance. Il y a un risque, puisque les locataires pourraient ne pas respecter les conditions des baux et ne pas souscrire pas les assurances nécessaires. La Ville pourrait ainsi être tenue responsable des dommages qui auraient été couverts par les contrats d'assurance des locataires.

#### **6. Manque d'uniformité dans la gestion des dossiers portant sur les baux résidentiels**

Le Manuel du BBIM fait état des six étapes essentielles suivantes dans le processus d'établissement des baux résidentiels :

1. examiner la demande du locataire;
2. établir le modèle de bail résidentiel;
3. préparer le RDD en demandant l'approbation du gestionnaire de programme;
4. signer le bail résidentiel avec le locataire;
5. demander au locataire de remplir le document relatif au régime de paiements préautorisés;
6. demander une preuve d'assurance.

Au moment où cette mission de vérification s'est déroulée, la Section de la location n'avait que quatre baux résidentiels. Dans le cas du dossier que nous avons examiné pour un bail résidentiel, nous n'avons pas relevé de pièces justifiant la réalisation de cinq des six étapes essentielles ci-dessus. Nous n'avons relevé de pièces justificatives

que pour la réalisation d'une seule étape, dans laquelle le CI paraissait avoir pris connaissance de la demande du locataire. Dans ce dossier, il manquait une copie du bail résidentiel entre le locataire et la Ville. Si le contrat de location a tant d'importance, c'est parce qu'il dicte les droits et les obligations du locataire et du locateur. Le lecteur est invité à consulter le tableau 1 pour prendre connaissance de plus amples renseignements. Par contre, dans le deuxième dossier prélevé pour les baux résidentiels, nous avons relevé des pièces justifiant la réalisation des six étapes essentielles, qui étaient consignées dans le dossier.

Tableau 1 : Détails d'un dossier de bail résidentiel prélevé comme échantillon

<b>Dossier locatif : bail résidentiel</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2009 et 2010, la Ville a consacré 1,2 million de dollars à l'acquisition de huit propriétés résidentielles situées non loin d'un égout sanitaire collecteur qui avait subi un tassement structurel différentiel (affaissement du sol).</li> <li>• L'une de ces huit propriétés est toujours habitée par un locataire.</li> <li>• Il n'y a aucun bail résidentiel entre le locataire et la Ville.</li> <li>• Le seul bail résidentiel versé au dossier a été signé le 10 juillet 2005 entre le locataire et l'ancien propriétaire des lieux. Lorsqu'elle a fait l'acquisition de cette propriété, la Ville a repris le bail résidentiel existant.</li> <li>• La Ville n'a jamais demandé au locataire de déposer une preuve d'assurance. En raison de la nature de la propriété résidentielle et des problèmes connus de tassement structurel différentiel, il s'agit d'un risque pour la Ville.</li> </ul>

## **7. Absence de directives sur la location de locaux à des groupes communautaires**

Il n'existe pas de cadre uniforme pour la location des locaux de la Ville à des groupes communautaires. La Section de la location n'a pas mis au point d'aide-mémoire faisant état des étapes essentielles à suivre pour lancer, reconduire ou résilier les baux avec les groupes communautaires, ni de modèle d'accord de location assortis de clauses et de conditions uniformisées pour les groupes communautaires. Il n'existe pas de politique faisant état des critères d'admissibilité à respecter pour avoir le droit de louer les locaux de la Ville à des tarifs inférieurs aux loyers du marché.

En outre, on ne procède pas à l'évaluation financière des groupes communautaires qui souhaitent louer des locaux de la Ville. Bien que certains groupes touchent des subventions de la Ville et qu'en leur demandant de payer des loyers plus élevés, on ne fasse que les encourager à réclamer des subventions plus importantes, d'autres groupes ont des sources de revenus qui leur permettraient de payer les frais d'exploitation, voire un pourcentage du tarif locatif à la juste valeur marchande.

La location de locaux à des groupes communautaires devrait se dérouler conformément aux priorités de la Ville et s'inscrire dans le prolongement des programmes et des services qui relèvent de son mandat. Or, la Ville n'a pas institué de processus permettant d'évaluer et de cerner les lacunes dans les services dans les cas où des baux communautaires dont le tarif est inférieur à la valeur marchande apporteraient des avantages à ses résidents.

Bien qu'il rende compte au CFDE de toutes les transactions locatives, dont les nouveaux baux communautaires, le BBIM ne lui donne pas d'information sur le montant des subventions pour les baux dont les loyers sont inférieurs à la valeur marchande. La Section de la location ne suit pas et ne déclare pas le manque à gagner lorsque la Ville loue au rabais des locaux à des groupes communautaires.

#### **8. Les baux portant sur les locaux occupés après terme ne sont pas suffisamment bien surveillés, et les tarifs de location sont rarement renégociés**

La Section de la location a recensé 27 baux dont les locaux sont occupés après terme depuis 32 mois en moyenne. Les durées d'occupation après terme les plus longues se rapportaient à deux baux, dont les locaux étaient dans chaque cas occupés après terme depuis plus de 15 ans.

Par défaut, chacun des baux arrivés à expiration est prorogé selon les clauses et les conditions du bail d'origine, et les locataires continuent de verser les mêmes loyers. Si l'on ne renégocie pas les tarifs de location, la Ville pourrait se priver de recettes locatives supplémentaires. En outre, la prorogation des baux portant sur des locaux occupés après terme pour une longue durée pourrait ne pas constituer l'utilisation la plus judicieuse des biens locatifs de la Ville.

La Section de la location se sert d'un modèle de bail abrégé ou détaillé pour les baux commerciaux. Seul le modèle de bail détaillé prévoit une clause d'occupation après terme en vertu de laquelle les loyers mensuels pendant la durée de l'occupation après terme doivent correspondre à 150 pourcent des loyers exigibles dans le dernier mois du bail. Le Manuel du BBIM ne comprend pas de procédures sur la marche à suivre pour administrer les baux portant sur les locaux occupés après terme ni sur le modèle de bail à utiliser.

Parmi les baux portant sur les locaux occupés après terme que nous avons examinés, on n'avait pas renégocié les tarifs de location dans 80 pourcent des cas, et dans 60 pourcent des cas, le dossier ne comprenait pas de pièces justificatives pour les

locaux occupés après terme depuis plus de huit ans. Pendant la durée de l'occupation après terme, les dossiers locatifs ont souvent été réattribués à des employés différents, qui ne créaient pas les baux d'origine et qui, faute de pièces justificatives suffisantes dans le dossier, n'avaient pas une vue d'ensemble de l'évolution des baux. Sans cette information, les employés pourraient difficilement avoir une idée de la ligne de conduite à tenir. On a aussi constaté qu'il n'est pas nécessaire que le gestionnaire de programme tienne un examen et donne son approbation avant de proroger un bail portant sur des locaux occupés après terme.

Tableau 2 : Détails d'un dossier prélevé comme échantillon et portant sur un bail relatif à des locaux occupés après terme

<b>Dossier locatif : bail commercial pour des locaux occupés après terme</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1991, la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC) s'est portée acquéreur de 78,5 hectares de terrain auprès de la Commission de la capitale nationale (CCN) au prix de 250 000 \$, afin de s'en servir pour y déposer la neige.</li> <li>• En 1990, la CCN a loué à bail 37,2 hectares de terrain à un agriculteur au prix de 237 \$ par mois.</li> <li>• En 1992, la MROC a signé un bail pour la même superficie de 37,2 hectares au prix de 158,33 \$ par mois. On ne sait pas vraiment pourquoi le personnel a décidé de compter un loyer inférieur à celui que le locataire versait déjà à la CCN.</li> <li>• Le reliquat de 41,3 hectares dont la Ville s'est rendue acquéreur porte la désignation de milieu humide protégé et ne peut pas être loué à bail comme terre agricole.</li> <li>• En 1993, on a signé un nouveau bail prévoyant un tarif de location de 170 \$ par mois.</li> <li>• En 2001, on a signé un autre bail en maintenant à 170 \$ par mois le tarif de location.</li> <li>• Le bail est arrivé à expiration le 31 mars 2003, et depuis, le terrain est occupé après terme.</li> <li>• On n'a fait aucun effort pour renégocier le tarif de location sur une durée de 20 ans. En fait, le loyer mensuel compté pour les 20 dernières années est inférieur au loyer compté par la CCN en 1990.</li> <li>• Les pièces justificatives versées au dossier indiquent qu'un CI a tâché de calculer un tarif de location à la juste valeur marchande par hectare pour le terrain. Or, le tarif de location n'a jamais été renégocié avec le locataire.</li> <li>• D'après les estimations de la juste valeur marchande versées au dossier, la Ville a été privée, dans les 20 dernières années, d'une somme estimative comprise entre 30 000 \$ et 180 000 \$ de recettes locatives.</li> <li>• Le locataire a cessé de payer la Ville le 28 février 2017, même s'il continue d'occuper et d'utiliser le terrain.</li> <li>• Après enquête, les loyers non versés de 3 230 \$ s'expliquent par le fait qu'un employé temporaire n'a pas exercé un contrôle manuel dans la facturation.</li> </ul>



## **9. Coût générique périmé par pied carré**

En 2013, la Ville d'Ottawa a mené une étude qui a permis de constater que les coûts moyens d'exploitation des locaux de la Ville s'établissaient à environ 10 \$ le pied carré. Quand la valeur marchande ne peut pas être établie ou qu'on loue des locaux à des groupes communautaires à des tarifs inférieurs à la valeur marchande, la Section de la location tâche au moins de couvrir les frais d'exploitation des locaux. Dans les baux en vigueur, on applique toujours le tarif de 2013. Si l'on n'actualise pas l'étude permettant de calculer le coût moyen par pied carré, il est probable que la Ville engage des frais supérieurs au tarif de 10 \$ par pied carré qui s'appliquait auparavant.

## **10. Absence de répertoire des biens immobiliers de la Ville permettant de suivre les locaux inoccupés**

En 2017, la Ville a consacré 25,2 millions de dollars à des contrats de location-acquisition. Afin d'éviter les dépenses inutiles et de maximiser l'utilisation des biens immobiliers de la Ville, il est essentiel que le personnel s'assure qu'il n'y a pas de locaux inoccupés dans les immeubles de la Ville avant de rechercher ailleurs des locaux à louer. Bien que le BBIM tienne effectivement, dans SAP, un répertoire des biens immobiliers appartenant à la Ville, cette liste n'est pas complète et ne permet pas de suivre les locaux inoccupés.

Dans le Manuel du BBIM, l'aide-mémoire des contrats de location-acquisition indique que lorsque l'on conclut un contrat de location-acquisition, le CI doit s'assurer que « la demande a été examinée par la Division de la gestion des actifs de la Ville (qui s'appelle aujourd'hui la « Direction de l'aménagement des espaces intérieurs ») pour savoir si les responsables d'un programme peuvent être installés ou non dans des locaux appartenant à la Ville ». Les vérificateurs ont constaté que dans certains cas, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs n'est pas consultée avant de conclure un contrat de location-acquisition en raison des besoins précis en locaux. Dans les cas où la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs est consultée, les discussions et leurs résultats ne sont pas toujours consignés dans le dossier locatif.

Les demandes de renseignements sur les locaux qui pourraient être disponibles dans les immeubles de la Ville sont adressées au gestionnaire de la Section de l'aménagement des espaces intérieurs et de la planification, qui constate souvent, en s'en remettant à son expérience, à sa connaissance et à son analyse des installations de la Ville, qu'il n'y a pas de locaux disponibles dans les immeubles de la Ville. À

l'exception de l'information consignée dans Archibus<sup>2</sup> sur les immeubles administratifs de la Ville, il n'existe aucun mécanisme permettant de gérer les autres immeubles utiles de la Ville et de savoir s'ils sont occupés ou inoccupés. Pour les autres installations de la Ville, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs dispose de dessins de CAO (conception assistée par ordinateur). Or, ces dessins ne sont pas toujours tenus à jour et n'indiquent pas du tout s'il existe des locaux à louer dans les installations.

### **11. La facturation et la perception des revenus locatifs ne sont pas toujours ponctuelles ni exactes**

En date du 1<sup>er</sup> juillet 2018, tous les contrats à bail de la Ville prévoient des loyers préétablis qui doivent être versés périodiquement pendant toute la durée des baux. Durant la période prévue dans la portée de cette mission de vérification, nous avons relevé un contrat de location dont les loyers variables avaient été calculés en fonction du chiffre d'affaires du locataire. Les vérificateurs ont constaté que le chiffre d'affaires déclaré était discutable et que les loyers accusaient toujours du retard. Les détails de ce bail sont exposés dans le tableau 4 ci-après.

Tableau 3 : Détails d'un contrat de location dont les loyers sont variables

<b>Dossier locatif : cafétéria dans un immeuble de la Ville</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le contrat de location a été signé le 26 juin 2014 pour une durée de trois ans et prévoit deux options permettant de le proroger pour une durée d'une année chacune.</li> <li>• La cafétéria s'étend sur une superficie de 174,5 mètres carrés et est aménagée dans un immeuble de la Ville.</li> <li>• Elle devait être exploitée à raison de cinq jours par semaine pendant un minimum de 52,5 heures.</li> <li>• Les loyers annuels au titre des frais d'exploitation s'élèvent à 6 000 \$ par an. Le deuxième volet des loyers prévoit un tarif calculé à raison de 3 pourcent à 4 pourcent du chiffre d'affaires net du locataire.</li> <li>• Le locataire devait, chaque trimestre, soumettre à la Ville des états financiers vérifiés et verser les loyers correspondant à ce montant variable.</li> <li>• On n'a jamais demandé au locataire de déposer les « états financiers vérifiés » prévus dans le contrat de location. On a plutôt accepté les déclarations de TPS et de TVH du locataire. On a supposé à tort que ces déclarations donnaient l'assurance que le chiffre d'affaires qui y était indiqué était exact.</li> </ul>

<sup>2</sup> ARCHIBUS est un système intégré de gestion des locaux grâce auquel la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs a rapidement accès à un répertoire centralisé des immeubles administratifs de la Ville (dont l'hôtel de ville et la Place-Ben-Franklin, entre autres). La Direction de l'aménagement des espaces intérieurs a commencé à saisir les données dans ce système; elle ne s'attend toutefois pas à en réaliser toute la fonctionnalité avant le début de 2019.

**Dossier locatif : cafétéria dans un immeuble de la Ville**

- En 2018, le locataire a fait savoir qu'il souhaitait proroger le contrat de location pour sept autres années. Le rapport de décision par délégation indiquait que « selon le contrat d'origine, l'exploitant devait soumettre chaque trimestre à la Ville ses états financiers vérifiés. Au fil des années, la situation s'est révélée problématique puisque la Ville a dû adresser à l'exploitant des rappels constants pour qu'il dépose ses états financiers et son chiffre d'affaires net ». On a prorogé le bail même si l'on n'avait jamais reçu d'états financiers vérifiés et qu'il avait fallu adresser au locataire des rappels constants.
- Le dossier ne comporte aucune explication des raisons pour lesquelles le bail n'a pas donné lieu à une demande de propositions (DDP) lorsque le contrat de location de 2014 est arrivé à expiration.
- En 2016, le locataire a déclaré un chiffre d'affaires de 156 875 \$, soit 650 \$ par jour (et de 169 379 \$ en 2017). Ces sommes paraissent faibles, compte tenu des dépenses importantes à consacrer à l'exploitation d'une cafétéria.
- Le chiffre d'affaires déclaré est aussi nettement inférieur à celui que le locataire avait prévu dans sa proposition, dans laquelle il avait estimé à 282 000 \$ son chiffre d'affaires pour 2017. Malgré tout, le locataire a demandé une prorogation du bail. Le personnel n'a jamais remis en cause le faible chiffre d'affaires déclaré par le locataire.
- La prorogation a été consentie, et les loyers en date du 1<sup>er</sup> juillet 2018 ont été arrondis à 1 000 \$ par mois majorés de la TPS; les loyers étaient indexés de 0,5 pourcent par an. Ce loyer a été calculé d'après le chiffre d'affaires déclaré auparavant par le locataire.
- Une cafétéria d'une superficie comparable de 121,05 mètres carrés, servant à peu près le même nombre d'employés de la Ville dans un autre immeuble, donnait lieu à des loyers de 4 755 \$ par mois. Cette somme est nettement supérieure aux loyers de 1 000 \$ par mois versés par le locataire. Le dossier ne comportait aucune pièce justifiant les raisons pour lesquelles le loyer était nettement inférieur.
- La part du loyer en pourcentage du chiffre d'affaires a toujours été versée en retard. Les loyers n'ont pas été versés pendant bien des mois, et même plus d'un an après la fin du trimestre, ce qui contrevient au contrat de location, qui précise que les loyers doivent être versés « chaque trimestre (en plus d'être accompagnés des états financiers vérifiés de l'exploitant) ».
- Les factures correspondant à la part variable des loyers ont toujours été établies en retard parce que le locataire avait tardé à déposer des pièces justifiant son chiffre d'affaires pour le trimestre. Le CI n'a pas fait de suivi ponctuellement auprès du locataire lorsqu'il ne déposait pas son chiffre d'affaires. C'est ce qui explique le retard énorme, en définitive, dans la perception des loyers.
- Le dossier locatif ne comprenait pas de pièce confirmant le dépôt de toutes les attestations d'assurance obligatoires pour la durée du bail.

Lorsqu'ils se sont penchés sur le processus de facturation, les vérificateurs ont constaté que bien que les détails de la facturation enregistrés dans SAP étaient exacts, on pouvait commettre des erreurs dans le contrôle manuel exercé dans le processus de facturation. Dans le cadre du processus de facturation, l'agente immobilière doit recenser manuellement les baux arrivés à expiration durant le mois et communiquer avec le CI affecté au dossier locatif pour lui demander des instructions quant à savoir

s'il faut proroger, reconduire ou résilier le bail. S'il faut proroger des baux, on doit corriger dans SAP la date de cessation des baux pour qu'ils figurent dans le rapport cumulatif des loyers à adresser à la Direction des services financiers pour permettre d'établir les factures destinées aux locataires. Si l'agente immobilière ne remarque pas que le bail est arrivé à expiration dans SAP et ne redresse pas la date de cessation du bail, la facture n'est pas établie.

En 2017, le personnel n'a pas toujours exercé le contrôle manuel prévu dans le processus de facturation. C'est ce qui explique que l'on n'ait pas perçu les loyers dans le cadre d'un bail portant sur des locaux occupés après terme. Aucune facture n'avait été adressée au locataire depuis février 2017, et la Ville n'avait pas perçu de loyers même si le locataire continuait d'occuper les locaux de la Ville. Jusqu'au 30 septembre 2018, la Ville n'a pas perçu 3 230 \$ en recettes locatives.

## **12. Les contrats de location ne respectent pas uniformément la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario**

La location des biens municipaux est assujettie à la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario, à la *Loi sur la location commerciale*, ainsi qu'au plan officiel et aux politiques de la Ville. La *Loi sur la location commerciale* décrit les relations, les droits et les obligations des locateurs et des locataires de locaux commerciaux. La Section de la location respecte cette loi.

L'article 106 de la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario dispose que la municipalité ne doit pas aider une entreprise industrielle ou commerciale en donnant à bail ou en vendant des biens lui appartenant à un prix inférieur à leur juste valeur marchande. L'examen que nous avons mené sur des dossiers de baux commerciaux nous a permis de constater que très peu de pièces justifiaient les tarifs de location établis par les CI. Dans la plupart des dossiers, aucune pièce ne permettait de confirmer que les tarifs comptés aux locataires sont égaux ou supérieurs à la juste valeur marchande. Nous nous serions attendus à relever des pièces justificatives confirmant qu'on avait effectué des travaux de recherche sur des propriétés comparables et qu'on avait consulté l'Unité des évaluations du BBIM. Parmi les baux commerciaux prélevés dans l'échantillon pour les locaux occupés après terme, on n'avait pas renégocié les tarifs de location dans 75 pourcent des cas pour de longues périodes d'occupation après terme, et il est probable que ces tarifs ne soient pas représentatifs des tarifs actuels du marché. Quand les tarifs de location des baux commerciaux sont inférieurs à la juste valeur marchande, la Ville ne respecte pas la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario.

## Conclusion

Le présent rapport soulève des motifs de préoccupations à propos de la manière dont la Ville gère son portefeuille de baux. D'après l'échantillon des contrats de location que nous avons examinés, nous croyons que les processus essentiels sont absents de certains secteurs et qu'ils ne sont pas appliqués dans d'autres.

Bien que le Manuel du BBIM soit un bon point de départ, puisqu'il renferme des procédures et des aide-mémoires indispensables, il faut le mettre à jour et l'étoffer de procédures supplémentaires afin de s'assurer que les contrats de location de la Ville sont gérés avec efficacité et efficacie. À l'heure actuelle, les principales exigences du Manuel du BBIM ne sont pas respectées. Les vérificateurs ont constaté que souvent, on ne consulte pas l'Unité des évaluations ou qu'on ne mène pas de recherche pour connaître les loyers du marché, les examens de surveillance et les approbations sont insuffisants, les exigences relatives aux assurances ne sont pas respectées, et l'on ne vérifie pas comme il se doit le casier judiciaire et la solvabilité.

Nous avons recommandé d'appliquer les procédures du Manuel du BBIM comme s'il s'agissait de processus obligatoires, plutôt que de lignes directrices optionnelles. La direction doit aussi exercer une meilleure surveillance pour s'assurer que les conditions des contrats de location sont justifiées et que les décisions essentielles sont examinées avant que la Ville passe des contrats de location.

La Section de la location tirerait parti d'une politique sur la location qui définirait son rôle et ses responsabilités comme locateur municipal au sein de la Ville et qui tiendrait compte des exigences de la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario.

Notre mission de vérification nous a permis de constater que les dossiers locatifs sont insuffisamment surveillés et que, dans certains cas, ils paraissaient avoir été oubliés depuis quelques années. C'est ce que nous avons essentiellement constaté en examinant les baux portant sur les locaux occupés après terme. Dans la plupart des baux, on n'avait pas renégocié les tarifs de location malgré les longues durées d'occupation des locaux après terme, et il ne semblait pas y avoir eu d'activité dans certains dossiers depuis plusieurs années.

La mise en œuvre des recommandations reproduites dans ce rapport permettra à la Ville de gérer ses activités de location à bail avec plus d'efficacité et d'efficience, de corriger les lacunes relevées dans le contrôle pendant cette mission de vérification et, le cas échéant, de réaliser des recettes locatives supplémentaires.

## Économies potentielles

Voici les occasions qui permettraient à la Section de la location de la Ville de maximiser ses économies et ses recettes potentielles :

- le calcul minutieux de la juste valeur marchande avant d'établir les tarifs de location dans les nouveaux baux commerciaux et résidentiels permettrait de maximiser les recettes apportées par les locaux loués;
- l'indexation automatique des tarifs et la renégociation des loyers permettraient de maximiser les recettes perçues dans le cadre des baux portant sur les locaux occupés après terme;
- le recouvrement des loyers non versés depuis le 31 mars 2017 (soit 19 mois de loyers non réglés) dans le cadre du bail portant sur une terre agricole permettrait d'accroître les recettes locatives;
- la surveillance permanente des baux en cours permettrait de s'assurer que les loyers sont facturés rapidement et que les recettes sont perçues sans accuser de retard;
- la réalisation d'une étude actualisée sur les frais d'exploitation de la Ville par pied carré et l'application du tarif ainsi calculé comme minimum dans les baux communautaires, dans le cas des organismes qui sont en mesure d'acquitter les loyers, permettraient de s'assurer que les frais d'exploitation sont financés par les locataires;
- la réalisation d'évaluations financières pour les groupes candidats à des baux communautaires à des prix inférieurs à ceux du marché permettrait de déterminer la capacité financière des organismes demandeurs. Grâce à ces connaissances, on pourrait maximiser les taux de location en conséquence.

## Recommandations et réponses

### Recommandation n° 1

Que le BBIM élabore une politique sur la location à bail à appliquer sur l'ensemble du territoire de la Ville. Cette politique devrait faire état :

- du rôle de la Section de la location à titre de propriétaire unique des biens immobiliers municipaux;
- des responsabilités et des obligations de compte rendu de la Section de la location du BBIM;

- de la description des réservations et des critères de sous-location que les groupes-clients doivent respecter dans toutes les activités de location.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le BBIM élaborera une politique sur la location à bail à appliquer sur l'ensemble du territoire de la Ville et qui reprendra les paramètres exposés dans cette recommandation. Ce travail sera mené d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration et de mise en œuvre de la politique.

**Recommandation n° 2**

Que la direction mette à jour le Manuel du BBIM pour y intégrer les procédures détaillées à suivre dans la négociation des baux, dans le calcul des loyers, dans l'examen et l'approbation, par le gestionnaire de programme, des documents essentiels et des conditions des baux, dans la surveillance des dispositions reproduites dans les baux et dans le processus de facturation et de perception des loyers.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les procédures détaillées exposées dans la recommandation seront mises à jour dans le Manuel du BBIM d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

**Recommandation n° 3**

Que la direction veille à ce que les procédures de location à bail soient clairement définies et différenciées par rapport aux directives. Que l'on donne une formation à tout le personnel de la Section de la location pour s'assurer qu'il connaît les procédures et les contrôles essentiels qu'elles prévoient.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Pour donner suite à la réponse de la direction à la recommandation 2, on fera une nette distinction entre les procédures (processus formels) et les directives (pratiques exemplaires) et on les mettra au point dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures. Les principaux membres

du personnel du BBIM donneront également une formation à tous les membres du personnel de la Section de la location pour s'assurer qu'ils connaissent les procédures et les contrôles essentiels à exercer dans le cadre de ces procédures. Ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

#### **Recommandation n° 4**

Que la direction mette au point un système de gestion des dossiers locatifs qui respecte la *Politique* et les *Procédures de gestion des documents*, qui est appliqué uniformément dans l'ensemble de la Direction générale et qui définit clairement les documents à conserver. Ce système pourrait tenir compte de l'archivage des fichiers électroniques. Il faudrait donner, à tout le personnel de la Section de la location, une formation sur les normes de gestion des dossiers locatifs.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre en partie.

Au quatrième trimestre de 2018, les Services de gestion de l'information ont donné, à tous les membres du personnel de la Section de la location, une formation sur les normes se rapportant à la gestion des dossiers locatifs.

Un système de gestion des dossiers locatifs conforme à la Politique et aux Procédures de gestion des documents de la Ville sera mis au point d'ici le troisième trimestre de 2019. Ce système rehaussera les pratiques existantes de tenue des dossiers et précisera clairement les pièces justificatives à conserver pour veiller à appliquer uniformément la politique et les procédures dans l'ensemble de la Direction générale. Grâce à ce processus, la direction évaluera également la possibilité et la viabilité de simplifier la gestion des documents pour continuer de remplacer les dossiers imprimés par des dossiers électroniques.

#### **Recommandation n° 5**

Que la direction veille à ce que les CI soient au courant des dossiers qui leur sont attribués et qu'ils rendent compte de la gestion des documents obligatoires pendant la durée des baux, la durée de leur reconduction et la durée d'occupation des locaux après terme.



**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les membres du personnel de la direction du BBIM travailleront de concert avec les services de gestion de l'information pour établir les documents voulus pendant la durée des baux, la durée de leur reconduction et la durée d'occupation des locaux après terme, conformément à la Politique sur la gestion des documents de la Ville et précisera en continu les affectations et les obligations de compte rendu avec les CI. Ce travail sera achevé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 6**

Que la direction veille à ce que l'on procède à un examen avant de signer de nouveaux baux ou de les reconduire. Les dossiers locatifs devraient comprendre des pièces justificatives confirmant que les conditions essentielles de la version provisoire des contrats de location ont été examinées et approuvées.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

La direction veille à ce que l'on procède à l'examen avant de signer de nouveaux baux ou de les reconduire. Cet examen est consigné par écrit par le gestionnaire de programme qui signe le rapport du personnel. Le rapport du personnel est le document public qui autorise le fondé de pouvoir compétent à signer le bail au nom de la Ville. Cette pratique sera officialisée d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

**Recommandation n° 7**

Que la direction examine périodiquement la liste des baux arrivés à expiration et des baux portant sur des locaux occupés après terme pour les périodes visées.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le personnel produira chaque trimestre, grâce au module Immobilier de SAP, les listes des baux arrivés à expiration et des baux portant sur des locaux occupés après terme. Ces listes seront adressées au personnel de la direction du BBIM pour examen et instructions. Ce processus sera exposé dans les directives

élaborées à l'intention du personnel du BBIM. Ce processus permanent sera lancé et devrait donc être achevé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 8**

Que la direction donne aux CI une formation sur le module Immobilier de SAP.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les STI donneront aux CI, d'ici le deuxième trimestre de 2019, une formation rehaussée sur le module Immobilier de SAP. La direction passera également en revue le système actuel pour savoir s'il répond à tous les besoins en information des Services immobiliers.

**Recommandation n° 9**

Que les CI mènent des études de marché qui seront revues par l'Unité des évaluations. Les pièces justificatives devraient être établies et conservées dans les dossiers locatifs, puis examinées par le gestionnaire de programme avant la signature des contrats de location ou avant leur reconduction.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

Les CI mèneront des études de marché et se concerteront avec l'Unité des évaluations. On a demandé aux CI de s'assurer que l'on verse les pièces justificatives voulues pour ces études de marché dans les dossiers de projet et que le gestionnaire de programme passe en revue ces pièces. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

**Recommandation n° 10**

Que les CI veillent à ce que les locataires qui souhaitent occuper des édifices publics ou des propriétés résidentielles de la Ville déposent les documents confirmant la vérification de leur casier judiciaire et de leur solvabilité.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les exigences relatives à la vérification du casier judiciaire et de la solvabilité feront partie de la Politique et des Procédures sur la location à bail applicables sur l'ensemble du territoire de la Ville et élaborées selon les modalités exposées dans la réponse de la direction à la recommandation 1. Ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 11**

Que les CI conservent, dans chaque dossier locatif avec les pièces justifiant l'examen du gestionnaire de programme, des exemplaires de la synthèse des contrats de location, des rapports de décision par délégation, ainsi que de la version provisoire et de la version définitive des contrats de location.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

Le BBIM a travaillé de concert avec les Services de gestion de l'information afin de préciser les documents visés dans la recommandation et correspondant à des documents municipaux officiels (DMO) conformément à la Politique sur la gestion des documents de la Ville. Le gestionnaire de programme consigne par écrit l'examen auquel il procède en signant un exemplaire de tous les rapports du personnel autorisant la passation des baux. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

**Recommandation n° 12**

Que la direction établisse la responsabilité et les obligations de compte rendu pour la surveillance des attestations d'assurance. Il faudrait élaborer et mettre en œuvre des procédures pour s'assurer que les CI demandent, suivent et conservent les attestations d'assurance pour la durée des contrats de location.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

À l'heure actuelle, la direction élabore une Politique sur les attestations d'assurance, qui s'appliquera à l'ensemble de l'administration municipale et qui établira la responsabilité et les obligations de compte rendu dans la surveillance des documents d'assurance avec les directions générales clientes.

Les procédures correspondantes permettront de s'assurer que les CI demandent, suivent et conservent les attestations d'assurance pour la durée des contrats de location.

Dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures, la Politique sur les attestations d'assurance et les procédures propres au BBIM seront achevées d'ici le quatrième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 13**

Que la direction veuille à ce que le personnel demande une preuve d'assurance pour le 2072, promenade Sunland.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction a demandé une preuve d'assurance pour cette propriété et s'attend à la recevoir d'ici la fin du premier trimestre de 2019.

**Recommandation n° 14**

Que la direction mette au point des critères d'admissibilité précis et mesurables pour évaluer les groupes communautaires demandeurs. Il faudrait aussi procéder à une évaluation financière pour tous les groupes qui souhaitent conclure des baux communautaires. Il faudrait conserver, dans les dossiers locatifs, des pièces justificatives confirmant l'examen des conditions d'admission et l'évaluation financière.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction mettra au point des critères d'admissibilité précis et mesurables pour évaluer les groupes communautaires demandeurs d'ici le quatrième trimestre de 2019.

L'obligation de mener l'évaluation financière et les pièces justifiant l'examen des conditions d'admission seront intégrées dans les Politiques sur la location pour l'ensemble de l'administration municipale; ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM.

**Recommandation n° 15**

Que la direction établisse les priorités lorsqu'il s'agit d'offrir, à des groupes communautaires, des locaux moyennant des loyers inférieurs aux tarifs du marché.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction établira les priorités à respecter lorsqu'il s'agira d'offrir, à des groupes communautaires, des locaux moyennant des loyers inférieurs aux tarifs du marché d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM. Ces critères seront présentés au Conseil municipal pour approbation.

**Recommandation n° 16**

Que la direction mette au point des procédures à intégrer dans la version à jour du Manuel du BBIM pour obliger à renégocier les tarifs de location pendant les périodes d'occupation des locaux après terme. Il faudrait aussi que le gestionnaire de programme procède à un examen et donne son approbation avant d'autoriser la prorogation d'un bail pour l'occupation de locaux après terme et pour les années suivantes, lorsque le bail est prorogé pour l'occupation de locaux après terme.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les procédures détaillées obligeant à renégocier les tarifs de location pendant les périodes d'occupation après terme seront mises à jour, dans le Manuel du BBIM, d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

L'examen et l'approbation du gestionnaire de programme seront confirmés par courriel ou dans la correspondance officielle, et les courriels et éléments de

correspondance seront versés au dossier à titre de documents municipaux officiels.

### **Recommandation n° 17**

Que la direction envisage d'intégrer une clause sur l'occupation des locaux après terme dans la version détaillée et la version abrégée des modèles de bail commercial. Si l'on renonce à cette clause, il faudrait consigner l'exception dans le dossier, et le fondé de pouvoir d'approbation compétent doit donner son autorisation en apposant sa signature.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

De concert avec les Services juridiques, la direction se penchera sur l'intégration d'une clause sur l'occupation des locaux après terme dans la version détaillée et la version abrégée des modèles de bail commercial. Si l'on renonce à cette clause, on le notera par écrit dans le dossier, et le fondé de pouvoir compétent donnera son autorisation en apposant sa signature. Ce travail sera achevé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

Le processus de consignation des clauses auxquelles on renoncera sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

### **Recommandation n° 18**

Que les CI renégocient les nouveaux baux dans les délais dans les cas où l'on constate que des baux doivent être prorogés ou reconduits en bonne et due forme avec les locataires.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

Dans le cadre des pratiques administratives, les activités de reconduction des baux suivent un ordre de priorités établi d'après les recettes potentielles produites. On a demandé aux CI de renégocier les nouveaux baux conformément à la recommandation et avec le concours d'autres directions générales de la Ville, le cas échéant.

**Recommandation n° 19**

Que la direction renégocie le bail portant sur une terre agricole après avoir mené une recherche sur la juste valeur marchande actuelle des loyers et s'efforce de récupérer les loyers qui n'ont pas été versés depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La renégociation du bail portant sur cette terre agricole sera lancée, conformément à la recommandation, d'ici le deuxième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 20**

Que la direction définisse les procédures à suivre avant l'expiration des baux pour s'assurer que la Ville n'est pas privée de recettes.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction définira les procédures à appliquer avant l'expiration des baux d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM.

**Recommandation n° 21**

Que la direction mette à jour l'étude de 2013 pour calculer les frais d'exploitation actualisés par pied carré dans les biens immobiliers de la Ville. Le cas échéant, le coût par pied carré devrait servir à établir le loyer minimum pour s'assurer de couvrir les coûts.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

De concert avec la Direction générale des loisirs, de la culture et des installations, le BBIM coordonnera la mise à jour de l'étude de 2013 pour actualiser les frais. On s'attend à ce que les frais ainsi actualisés correspondent exactement aux frais d'exploitation actuels des établissements. Le cas échéant, le coût par pied carré servira à établir le loyer minimum conformément à la recommandation. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

### **Recommandation n° 22**

Que la direction veuille à faire établir la liste complète, exacte et à jour des terrains et des biens immobiliers de la Ville. Cette liste devrait être utilisée pour suivre les terrains ou les locaux inoccupés. La Direction de l'aménagement des espaces intérieurs devrait se servir de cette liste pour permettre à la Section de la location de recenser les terrains et les locaux disponibles dans les biens immobiliers de la Ville avant de conclure des contrats de location-acquisition.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La fonction de gestion des locaux a été confiée au BBIM en 2016 dans le cadre du remaniement de l'ensemble de l'administration municipale, ce qui a permis d'améliorer la relation entre le personnel de la gestion des locaux et le personnel de la Section de la location, en valorisant son rôle comme locateur municipal. En 2017, on a fait l'acquisition de la plateforme logicielle Archibus, qui est désormais mise en œuvre pour consigner l'utilisation des locaux dans les quatre principaux bâtiments administratifs de la Ville.

La direction se servira d'outils comme SAP et Archibus pour établir une liste complète, exacte et à jour des biens fonciers et immobiliers de la Ville afin d'aider la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs à mettre en œuvre cette recommandation.

Pour permettre d'offrir la formation et d'établir les processus d'élaboration et de mise à jour de cette liste de concert avec les STI, cette recommandation sera appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 23**

Que les CI consignent toujours par écrit leurs consultations auprès de la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs lorsqu'il s'agit de savoir s'il y a des locaux à louer dans les biens immobiliers de la Ville avant de conclure des contrats de location-acquisition.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le personnel consignera par écrit toutes les consultations auprès de la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs dans les rapports du personnel à partir



du premier trimestre de 2019. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

**Recommandation n° 24**

Que la Section de la location s'assure que les locataires respectent les conditions de leurs baux (modalités de paiement, obligation de fournir les documents et preuves d'assurance, entre autres).

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM, la direction mettra au point des procédures détaillées pour veiller à respecter les conditions conformément aux modalités exposées dans la recommandation. Ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 25**

Que la direction veille à donner une formation sur la marche à suivre pour mener le processus de facturation. Il faudrait également envisager un deuxième examen des procédures manuelles à appliquer dans le processus de facturation.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Avec le concours des STI, la direction s'assurera que l'on donne au personnel compétent une formation sur la marche à suivre dans l'exécution du processus de facturation. Dans le cadre de ce processus, un deuxième examen des procédures manuelles à appliquer dans le processus de facturation sera éventuellement mené et potentiellement officialisé. Ce travail sera achevé d'ici le troisième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 26**

Que la direction finalise le plus tôt possible le processus de « perception des comptes en souffrance ».

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Comme l'a indiqué le vérificateur, il existe actuellement un processus de « perception des comptes en souffrance » au sein de la Section de la location. De concert avec les Services des recettes, la direction finalisera le processus d'ici le deuxième trimestre de 2019.

**Recommandation n° 27**

Que la direction mette au point des procédures détaillées pour guider les CI dans la marche à suivre pour déterminer, justifier et consigner les taux de location à la juste valeur marchande pour tous les nouveaux baux commerciaux et pour la reconduction des baux commerciaux existants afin de veiller à respecter la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dans le cadre de sa pratique de longue date, le BBIM continuera de miser sur le savoir-faire de son Unité des évaluations et de ses évaluateurs accrédités au sein de cette unité pour mener les évaluations de la valeur marchande pour le compte de l'Unité de la location.

La direction mettra au point des procédures détaillées pour respecter les exigences de la recommandation d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM.

**Recommandation n° 28**

Que le BBIM notifie la Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM) à propos des locataires du 5441, chemin Hawthorne. À la fin des évaluations, le BBIM devrait commencer à percevoir les impôts fonciers afin de veiller à respecter la *Loi sur l'évaluation foncière*.

Que le BBIM demande un avis juridique au Bureau du greffier et de l'avocat général de la Ville sur la question de la perception des impôts fonciers et du *contrat de services avec volet locatif pour la location à bail*.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le BBIM notifiera la SÉFM à propos des locataires du 5441, chemin Hawthorne. Après avoir reçu l'information complémentaire sur les évaluations de la part de la SÉFM, les Services des recettes commenceront à facturer et à percevoir tous les impôts fonciers exigibles.

Au cours du T2 2019, le BBIM demandera un avis juridique au Bureau du greffier et de l'avocat général de la Ville sur la question de la perception des impôts fonciers et du contrat de services avec volet locatif pour la location à bail. Il se fondera sur cet avis pour déterminer, le cas échéant, les prochaines étapes.

**Recommandation n° 29**

Que le BBIM mette à jour le Manuel afin de prévoir d'alerter la SÉFM sur la situation des nouveaux locataires commerciaux, le cas échéant, et donne une formation au personnel compétent qui sera chargé de négocier et de signer les baux qui pourraient faire intervenir des impôts fonciers.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Conformément à la réponse de la direction à la recommandation n° 2, les procédures détaillées évoquées dans la recommandation seront mises à jour, dans le Manuel du BBIM, d'ici le quatrième trimestre de 2019.

D'ici le deuxième trimestre de 2019, le personnel de la direction du BBIM donnera une formation au personnel compétent qui sera chargé de négocier et de signer les baux dans lesquels la Ville pourrait être pelée à percevoir des impôts fonciers. Pour permettre de mener les opérations dans les délais, la pratique qui consistera à notifier la SÉFM entrera en vigueur d'ici le troisième trimestre de 2019 pour les nouveaux baux.

**Recommandation n° 30**

Que le BBIM passe en revue d'autres baux commerciaux comparables pour confirmer que l'affectation des impôts fonciers respecte la *Loi sur l'évaluation foncière*.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le BBIM passera en revue les baux commerciaux en vigueur pour confirmer que l'affectation des impôts fonciers respecte la *Loi sur l'évaluation foncière*, avec le concours des Services des recettes, au besoin. Puisqu'il faudra procéder à un vaste examen de tous les baux commerciaux en vigueur, le personnel notifiera la SÉFM au fur et à mesure du déroulement de cet examen. L'examen complet des baux commerciaux sera achevé d'ici le troisième trimestre de 2020.

## Rapport de vérification détaillé

### Vérification des baux de la Ville

#### Introduction

La vérification des contrats de location de la Ville faisait partie du Plan de vérification 2018 du Bureau du vérificateur général (BVG); ce plan a été approuvé par le Conseil municipal le 22 novembre 2017.

#### Renseignements généraux et contexte

##### Bureau des biens immobiliers municipaux

Le Bureau des biens immobiliers municipaux (BBIM) a pour mission d'offrir à la Ville d'Ottawa des solutions immobilières ingénieuses et d'exercer auprès d'elle son leadership immobilier spécialisé. Le BBIM permet aux autres directions générales d'assurer leurs programmes et leurs services en leur offrant des terrains, des immeubles et toutes sortes de services immobiliers auxiliaires. Le BBIM gère les évaluations, l'acquisition, l'assainissement environnemental, l'aménagement des locaux, la location à bail, la planification du portefeuille et la cession des biens immobiliers. Cette unité opérationnelle est constituée de 45 employés et s'acquitte de deux fonctions essentielles : les services immobiliers d'une part et, d'autre part, le développement et les initiatives en immobilier.

##### Section de la location

La Ville d'Ottawa a un vaste parc de terrains et d'installations dont elle a fait l'acquisition au fil des ans pour pouvoir assurer les services et exercer les activités qui font partie de son mandat. Pour permettre de réaliser les objectifs de la Ville, il est souvent opportun de mettre certains terrains et certaines installations à la disposition de groupes communautaires, d'entreprises du secteur privé ou d'autres entités dans le cadre de baux.

La Section de la location a pour mission de mettre en place et d'administrer, pour l'ensemble de la Ville, des procédures de location uniformes, transparentes et équitables. Cette section mène le processus régissant la location à bail et la location-acquisition pour le compte des groupes-clients de l'administration municipale. Il s'agit notamment de prendre connaissance des demandes initiales de location à bail des

groupes-clients, de négocier les baux avec les tiers et de les enregistrer dans SAP (logiciel de traitement de données; Systems, Applications and Products). SAP est la principale application informatique de la Section de la location. Le personnel y enregistre toute l'information pertinente sur les baux, y compris les versions électroniques des baux officiels signés et de leurs modificatifs. La Section de la location assure aussi, à la demande des groupes-clients, des services d'interprétation des baux et de résolution des conflits.

Le lecteur trouvera ci-après les responsabilités des principaux membres du personnel de la Section de la location :

1. Le directeur du BBIM est chargé de diriger le gestionnaire et le gestionnaire de programme, de signer les contrats de location dans le cadre des pouvoirs délégués prescrits et de représenter le BBIM auprès du Comité des finances et du développement économique et du Conseil municipal.
2. Le gestionnaire, Développement et Initiatives en immobilier, conseille, consulte et seconde le gestionnaire de programme et le directeur dans les activités locatives et dans la signature des contrats de location dans le cadre des pouvoirs délégués prescrits.
3. Le gestionnaire du programme de location est chargé de surveiller les opérations courantes de la Section de la location et d'assurer un encadrement général.
4. Les cinq conseillers en immobilier (CI) sont chargés de négocier et de préparer les contrats de location à bail et de location-acquisition et les autres conventions (dont les permis d'occuper les lieux, entre autres).

### **Location à bail**

La location à bail, aussi appelée « location externe », est l'activité qui consiste à louer les locaux de la Ville à des personnes physiques ou morales externes. Dans la location à bail, la Ville intervient à titre de locateur. Le processus de la location à bail consiste à prendre connaissance des demandes de location des tiers, à s'assurer que les CI recensent les locaux disponibles de concert avec la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs et les directions générales clientes de l'administration municipale, à négocier les nouveaux baux avec les tiers, à approuver la reconduction des baux, à prendre des dispositions pour résilier les baux existants et à enregistrer dans SAP les détails des transactions. Le groupe-client doit continuer de surveiller l'utilisation que font les tiers des locaux loués à bail pendant la durée des baux.

Dans la foulée de la fusion des municipalités en 2001, la Ville s'est vue confier les contrats de location passés par les anciennes municipalités. Ces contrats comprennent des baux commerciaux et résidentiels et des contrats de location conclus avec des groupes communautaires. On offre à ces groupes des locaux pour leur permettre d'assurer les programmes ou les services reconnus et entérinés par le Conseil municipal. Ces locaux sont souvent loués à des tarifs inférieurs aux loyers du marché ou à des tarifs symboliques.

En 2017, 260 baux à loyer ont rapporté des recettes de 8,2 millions de dollars. En 2016, 272 baux à loyer ont rapporté des recettes de 6,6 millions de dollars.

Tableau 4 : Ventilation des baux à loyer en 2016 et 2017

Origine des baux à loyer	2016	2017
Commerces	6 278 191 \$	7 738 676 \$
Résidences	95 386 \$	83 123 \$
Groupes communautaires	272 140 \$	375 785 \$
<b>Total</b>	<b>6 645 717 \$</b>	<b>8 197 584 \$</b>

### Location-acquisition

Les contrats de location-acquisition sont conclus au nom des groupes clients qui ont besoin de locaux alors qu'il n'y en a pas dans le portefeuille de locaux de la Ville. Les groupes clients sont chargés de faire connaître leurs besoins locatifs (soit la superficie, la localisation, la durée et les autres paramètres pertinents), en plus de justifier la superficie nécessaire et d'obtenir un budget pour la financer. Il appartient au BBIM de répertorier des locaux adéquats et de les louer à bail.

En 2017, la Ville a consacré 25,2 millions de dollars à 174 contrats de location-acquisition. En 2016, la Ville a consacré 25,9 millions de dollars à 179 contrats de location-acquisition.

### Objectifs et critères de la vérification

Dans l'ensemble, l'objectif de cette mission de vérification consistait à savoir si les biens immobiliers appartenant à la Ville et loués à bail sont gérés avec efficacité et efficience et si les contrats de location sont conformes aux politiques de la Ville et aux exigences des lois. Les vérificateurs ont procédé à une évaluation pour savoir si le système, les pratiques et les procédures qui soutiennent les activités de la Section de la location

apportent à la Ville l'assurance raisonnable que ses biens sont protégés et contrôlés et que l'on maximise ses recettes locatives dans les cas opportuns.

Le lecteur peut prendre connaissance ci-après des objectifs de la mission de vérification d'après une évaluation des risques selon un ordre de priorités.

## **Objectif n° 1 de la vérification**

Procéder à une évaluation pour savoir si les biens immobiliers appartenant à la Ville et loués à bail sont gérés avec efficacité et efficacie. Il s'agit notamment de s'assurer que les biens de la Ville sont protégés et contrôlés et que l'on maximise les recettes dans les cas opportuns.

### **Critères**

- Une structure de gouvernance et d'organisation, destinée à étayer l'efficacité de la fonction locative, est définie et communiquée.
- Des processus et des pratiques de location à bail sont en place et sont efficaces pour les baux commerciaux, communautaires et résidentiels.
- Des processus sont en vigueur et permettent de s'assurer que les locaux internes disponibles sont répertoriés et loués avant de conclure un contrat de location-acquisition.
- La facturation et la perception des recettes locatives se déroulent rapidement et sont exactes.
- Les directions générales clientes ne concluent que des accords de réservation et de sous-location à court terme et dont la valeur est faible.

## **Objectif n° 2 de la vérification**

Procéder à une évaluation pour savoir si les contrats de location sont conformes aux politiques de la Ville et aux exigences des lois.

### **Critère**

- La Section de la location est conforme aux règlements municipaux et aux exigences des lois.

## **Portée**

Notre mission de vérification a porté sur l'ensemble des activités d'exploitation et de gouvernance de la Section de la location du BBIM, ainsi que des autres directions et



unités qui exercent des activités auxiliaires directes ou indirectes pour la location à bail. Il s'agit notamment de l'Unité des évaluations, de l'Unité des acquisitions, de la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs, de la Direction des services juridiques, de l'Unité des comptes débiteurs et de la perception, ainsi que de l'Unité de la planification du portefeuille municipal.

Le processus qui consiste à répertorier les locaux disponibles dans les biens immobiliers de la Ville avant de conclure des contrats de location-acquisition faisait également partie de la portée de notre mission de vérification.

La période examinée était comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la date du présent rapport. Nous avons considéré que tous les baux en vigueur au cours de cette période faisaient partie de la portée de notre mission. Par exemple, même si certains baux à loyer ont été établis avant la fusion, ils faisaient partie de la portée de notre mission s'ils apportaient des recettes à la Ville pendant la période définie.

## **Limitation de la portée de la mission**

Comme nous l'expliquons dans la section ci-après sur notre approche et notre méthodologie de vérification, notre mission a consisté à tenir des entrevues avec des membres du personnel de la Ville et à revoir et examiner les rapports de SAP dans la mesure où ces rapports étaient disponibles. Or, le processus de vérification comportait des limites attribuables aux facteurs suivants :

- SAP n'est pas, par inhérence, un programme de gestion des biens immobiliers. C'est pourquoi ce système ne permettait pas de produire les rapports ni l'information nécessaires pour cette mission de vérification. Par exemple, nous n'avons pas pu extraire la liste complète des dossiers locatifs que nous avons prévu de prélever comme échantillons. Il s'agissait d'une limitation importante dans le déroulement de notre mission de vérification.
- Voici des exemples précis des limites de SAP :
  - le système ne permet pas de dresser la liste complète des baux en cours de validité qui ont rapporté des recettes pendant la période sélectionnée. Les baux comportant des conditions de paiement selon lesquelles l'intégralité des loyers est versée d'avance au début de la durée ne figurent pas dans les listes produites;

- quand SAP dresse une liste de baux pour une année en particulier, cette liste ne fait état que des baux en cours de validité pour toute la période de 12 mois. Si le statut d'un bail change durant l'année, ce bail ne figure pas dans la liste;
  - quand on met à jour les conditions d'un bail et que, par exemple, on remplace, dans les modalités de paiement, des loyers annuels par des loyers mensuels, les employés doivent recréer toutes les données du bail, au lieu d'en modifier les conditions. Les baux ainsi mis à jour font partie de la « liste des nouveaux baux » pour l'année, alors qu'en fait, il ne s'agit pas de nouveaux baux;
  - lorsqu'un bail est résilié, il n'est plus facile à repérer dans SAP. Pour dresser la liste des baux arrivés à expiration, les membres du personnel du BBIM doivent se concerter avec les Services de technologie de l'information et modifier manuellement les rapports de SAP pour dresser cette liste;
  - SAP ne permet pas de dresser la liste des baux portant sur des locaux occupés après terme<sup>3</sup>.
- On n'avait pas conservé les copies des rapports de SAP produits en 2016 et 2017 pour le processus de l'expiration des baux. C'est pourquoi nous n'avons pas pu sonder l'efficience et l'efficacité du processus de résiliation et de reconduction.

## **Approche et méthodologie de la vérification**

Les travaux de vérification dont fait état le présent rapport se sont déroulés conformément aux Normes de vérification du BVG. Bien que ces normes constituent, pour le BVG, les exigences minimums à respecter dans nos missions de vérification, nous nous inspirons aussi des normes et des pratiques de l'Institut des vérificateurs internes.

Dans le cadre de notre processus normal de vérification, nous avons obtenu l'accord de la direction avec les constatations dont fait état ce rapport.

La méthodologie de la vérification a consisté à exercer les activités suivantes :

- entrevues avec les membres du personnel appelés à intervenir dans les activités de location-acquisition et de location à bail et dans le soutien financier des activités locatives;

---

<sup>3</sup> Des locaux loués à bail sont « occupés après terme » lorsque la durée du bail commercial est arrivée à expiration et que le locataire continue d'occuper les locaux loués avec l'accord du locateur; les locaux sont alors loués au mois.

- examen des documents pertinents, par exemple le Manuel du BBIM, les organigrammes, les dossiers locatifs, les règlements, les procédures, les directives sur la location, les aide-mémoires et les rapports de SAP, entre autres;
- différentes techniques de sondage vérificationnel, dont le sondage d'un échantillon de dossiers locatifs et l'examen des pièces justificatives pour chacun des secteurs sélectionnés de l'examen.

## **Observations et recommandations des vérificateurs**

**A) Évaluation pour savoir si les biens immobiliers appartenant à la Ville et loués à bail sont gérés avec efficacité et efficacie. Les biens de la Ville doivent être protégés et contrôlés et les recettes doivent être maximisées dans les cas opportuns.**

**1) La structure de gouvernance et d'organisation qui vient étayer l'efficacité de la fonction locative n'est pas clairement définie et communiquée.**

### **Absence de politiques sur la location à bail**

Le Manuel du BBIM indique que la Section de la location doit « établir des politiques sur la location à bail pour l'ensemble de l'administration municipale ». Or, il n'existe pas de politique pour la location à bail des biens immobiliers appartenant à la Ville.

Il s'est déjà produit des cas dans lesquels la Section de la location n'a eu connaissance des anciens baux passés par les municipalités précédentes que lorsque des différends ont surgi. Certaines directions générales clientes conservaient les locaux disponibles dans les installations pour s'en servir éventuellement, au lieu de notifier la Section de la location. D'autres directions générales clientes échangent des locaux avec d'autres directions générales sans consulter la Section de la location ou concluent même leurs propres contrats de location sans faire intervenir le BBIM.

Une politique sur la location à bail viendrait définir le rôle du BBIM à titre de locateur municipal sur le territoire de la Ville et permettrait d'éviter les activités évoquées ci-dessus. Cette politique devrait aussi définir les paramètres (soit la valeur, la durée et la superficie) selon lesquels les directions générales passeraient leurs propres accords de réservation et de sous-location. Cette politique comprendrait des directives sur l'établissement des tarifs de location, la répartition des frais d'exploitation des immeubles et la définition des critères d'admissibilité des groupes communautaires qui souhaitent louer des locaux. Cette politique sur la location à bail donnerait à la Section

de la location l'occasion de mieux s'acquitter de sa mission, qui consiste à administrer des procédures de location à bail uniformes, transparentes et équitables.

### **Recommandation n° 1**

Que le BBIM élabore une politique sur la location à bail à appliquer sur l'ensemble du territoire de la Ville. Cette politique devrait faire état :

- du rôle de la Section de la location à titre de propriétaire unique des biens immobiliers municipaux;
- des responsabilités et des obligations de compte rendu de la Section de la location du BBIM;
- de la description des réservations et des critères de sous-location que les groupes-clients doivent respecter dans toutes les activités de location.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le BBIM élaborera une politique sur la location à bail à appliquer sur l'ensemble du territoire de la Ville et qui reprendra les paramètres exposés dans cette recommandation. Ce travail sera mené d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration et de mise en œuvre de la politique.

### **Les procédures décrites dans le Manuel du BBIM ne sont pas respectées**

Les procédures de location à bail et les aide-mémoires sont décrits dans le Manuel du BBIM. On ne connaît pas la date d'établissement de ce document ni les dates des dernières mises à jour qui y ont été apportées.

D'après l'examen que nous avons consacré aux dossiers prélevés comme échantillons, on relève beaucoup de flottement dans la manière dont chaque CI gère ses dossiers locatifs et dans les procédures qui sont appliquées et consignées. C'est ce qui explique le manque d'uniformité dans l'approche adoptée pour calculer les tarifs de location, mettre à jour la documentation et exercer la surveillance permanente des baux.

Les vérificateurs ont relevé des lacunes dans les procédures qui font actuellement partie du Manuel. Les procédures ne prévoient pas les détails de la marche à suivre dans la négociation des baux, dans le calcul des tarifs de location, dans l'examen et l'approbation, par le gestionnaire de programme, des documents essentiels et des conditions des baux, dans la surveillance des dispositions reproduites dans les baux, ainsi que dans le processus de facturation et de perception des loyers.

Pendant cette mission de vérification, nous avons constaté que les procédures et les aide-mémoires servent davantage de lignes directrices. Les procédures constituent une série d'étapes détaillées obligatoires à mettre en œuvre pour atteindre un objectif, alors que les lignes directrices sont des processus recommandés, mais non obligatoires, qui constituent des conseils sur la marche à suivre dans une situation précise. Le personnel de la Section de la location a fait savoir que les aide-mémoires qui portent sur les procédures obligatoires pour la location à bail ne sont pas confirmés par une signature et que chacune des étapes n'est pas toujours réalisée ou consignée dans le dossier locatif.

En reproduisant, dans le Manuel du BBIM, des procédures obligatoires détaillées, on donnerait des directives à tous les employés responsables de l'administration des baux, en plus de faciliter la formation des nouveaux employés.

### **Recommandation n° 2**

Que la direction mette à jour le Manuel du BBIM pour y intégrer les procédures détaillées à suivre dans la négociation des baux, dans le calcul des loyers, dans l'examen et l'approbation, par le gestionnaire de programme, des documents essentiels et des conditions des baux, dans la surveillance des dispositions reproduites dans les baux et dans le processus de facturation et de perception des loyers.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les procédures détaillées exposées dans la recommandation seront mises à jour dans le Manuel du BBIM d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

### **Recommandation n° 3**

Que la direction veille à ce que les procédures de location à bail soient clairement définies et différenciées par rapport aux directives. Que l'on donne une formation à tout le personnel de la Section de la location pour s'assurer qu'il connaît les procédures et les contrôles essentiels qu'elles prévoient.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Pour donner suite à la réponse de la direction à la recommandation 2, on fera une nette distinction entre les procédures (processus formels) et les directives (pratiques exemplaires) et on les mettra au point dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures. Les principaux membres du personnel du BBIM donneront également une formation à tous les membres du personnel de la Section de la location pour s'assurer qu'ils connaissent les procédures et les contrôles essentiels à exercer dans le cadre de ces procédures. Ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Non-conformité à la *Politique de gestion des documents de la Ville et aux procédures afférentes***

D'après l'examen qui a porté sur les dossiers prélevés comme échantillons, nous avons constaté que les dossiers locatifs sont souvent incomplets et que les décisions ne sont pas toujours consignées par écrit et conservées. Le format dans lequel les dossiers locatifs sont conservés n'est pas toujours le même, puisque chaque CI gère ses dossiers locatifs différemment. Dans les dossiers, il manque souvent des documents importants, par exemple l'évaluation foncière, la preuve d'assurance, la synthèse des conditions du bail, l'autorisation signée du gestionnaire et la justification des autres décisions opérationnelles essentielles. En outre, il semble que certains dossiers ne comprennent pas de pièces justificatives confirmant que le CI a exercé une surveillance active pendant toute la durée du bail.

La gestion des dossiers locatifs n'est pas conforme à la *Politique de gestion des documents de la Ville et aux procédures afférentes*. La politique précise que tous les documents qui comprennent « des décisions et des mesures liées au travail constituent des documents municipaux officiels (DMO) qu'il faut enregistrer dans le SGD (Système de gestion des dossiers) ou dans le BIMS (Système de gestion de l'information d'affaires) ».

Nous avons appris que certains documents absents dans les dossiers pourraient peut-être se trouver dans les courriels ou sur les bureaux des CI, ce qui n'est pas conforme à la *Politique de gestion des documents de la Ville et aux procédures afférentes*, qui précisent qu'on ne doit pas se servir d'Outlook pour conserver des DMO.

Pendant l'examen des dossiers locatifs, il a souvent été difficile de suivre l'évolution des baux et des décisions essentielles adoptées, puisque les renseignements pertinents n'avaient pas tous été versés au dossier. Nous avons souvent dû communiquer avec

plusieurs CI qui ont été affectés aux dossiers pour avoir une vue d'ensemble de l'évolution des baux.

Les dossiers locatifs incomplets sont problématiques puisque pendant la durée des baux, des CI différents sont affectés aux dossiers. Lorsqu'il manque des documents essentiels dans un dossier, le nouveau CI ne peut pas savoir ce qui s'est produit auparavant. En outre, le gestionnaire de programme ne pourrait pas examiner le dossier, connaître le contexte, ni savoir comment les décisions ont été prises et selon quelles modalités on a calculé les tarifs de location.

#### **Recommandation n° 4**

Que la direction mette au point un système de gestion des dossiers locatifs qui respecte la *Politique et les Procédures de gestion des documents*, qui est appliqué uniformément dans l'ensemble de la Direction générale et qui définit clairement les documents à conserver. Ce système pourrait tenir compte de l'archivage des fichiers électroniques. Il faudrait donner, à tout le personnel de la Section de la location, une formation sur les normes de gestion des dossiers locatifs.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre en partie.

Au quatrième trimestre de 2018, les Services de gestion de l'information ont donné, à tous les membres du personnel de la Section de la location, une formation sur les normes se rapportant à la gestion des dossiers locatifs.

Un système de gestion des dossiers locatifs conforme à la Politique et aux Procédures de gestion des documents de la Ville sera mis au point d'ici le troisième trimestre de 2019. Ce système rehaussera les pratiques existantes de tenue des dossiers et précisera clairement les pièces justificatives à conserver pour veiller à appliquer uniformément la politique et les procédures dans l'ensemble de la Direction générale. Grâce à ce processus, la direction évaluera également la possibilité et la viabilité de simplifier la gestion des documents pour continuer de remplacer les dossiers imprimés par des dossiers électroniques.

#### **Recommandation n° 5**

Que la direction veille à ce que les CI soient au courant des dossiers qui leur sont attribués et qu'ils rendent compte de la gestion des documents obligatoires

pendant la durée des baux, la durée de leur reconduction et la durée d'occupation des locaux après terme.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les membres du personnel de la direction du BBIM travailleront de concert avec les services de gestion de l'information pour établir les documents voulus pendant la durée des baux, la durée de leur reconduction et la durée d'occupation des locaux après terme, conformément à la Politique sur la gestion des documents de la Ville et précisera en continu les affectations et les obligations de compte rendu avec les CI. Ce travail sera achevé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

**On a procédé à l'évaluation des risques locatifs**

En 2016, le BBIM a procédé à une évaluation circonstanciée des risques, qui a donné lieu à des commentaires donnant suite au plan d'action de la direction. L'évaluation a également porté sur les risques relatifs aux activités de location à bail.

Nous avons notamment relevé un risque selon lequel les contrats des anciennes municipalités comportent des obligations que la Ville ne connaît pas, ce qui peut donner lieu : 1) à des coûts (les baux dont l'échéance de reconduction est passée sont automatiquement reconduits, pour maîtriser parfaitement les risques relatifs à l'assurance, pour protéger les biens et pour connaître les coûts du cycle de vie); et 2) à des responsabilités (assurances, entretien, environnement, usage personnel et droits des squatteurs). Dans le cadre de l'évaluation des risques, la direction a fait savoir que le BBIM continue de relever chaque année l'existence d'anciens contrats, qui sont enregistrés dans SAP pour faire l'objet d'un suivi, ce qui permet à la Ville de demander des preuves d'assurance, de préparer la reconduction des baux et de reprendre possession des terrains municipaux.

Ce risque vient confirmer le fait que l'actuel répertoire des baux dans SAP n'est pas complet. Il se peut qu'il y ait d'anciens contrats de location dont la Section de la location n'est pas au courant. Bien que le gestionnaire de programme n'ait pas pu confirmer les anciens contrats de location à bail répertoriés dans les cinq dernières années, on a relevé l'existence de deux anciens contrats de location-acquisition dont le BBIM a eu connaissance dans les deux dernières années, soit en 2016 et 2017. La Section de la location n'apprend l'existence de ces anciens baux que lorsqu'un problème surgit et que le groupe client se met en rapport avec le BBIM pour porter à sa connaissance un motif de préoccupation.



Ce genre de situation démontre que les groupes clients ne conçoivent pas toujours de la même manière le rôle du BBIM dans l'administration des baux.

À l'exception des accords de réservation à court terme et dont la valeur est faible, tous les baux doivent être portés à la connaissance de la Section de la location, qui doit en faire le suivi. Les groupes clients qui essaient de gérer des baux sans consulter le BBIM n'ont pas les compétences immobilières nécessaires et pourraient, sans le savoir, exposer la Ville à des risques ou la priver de recettes locatives.

### **Le rôle de la Section de la location n'est pas clairement défini et communiqué**

Bien que le BBIM soit le mandataire officiel de la Ville dans les activités de location, d'autres directions générales jouent un rôle important dans la définition des besoins relatifs aux baux et dans la surveillance de l'utilisation des biens immobiliers. Les groupes clients sont chargés de définir les besoins dans le cadre des programmes, de recenser, de quantifier et de consigner les besoins en nouveaux locaux ou les changements à apporter aux locaux existants, de demander l'avis du BBIM sur les options locatives, de recueillir les approbations de la haute direction pour les initiatives de location, de surveiller l'utilisation que font les tiers des biens immobiliers loués et de prévoir les postes de coûts pour la rétrofacturation interne.

Le BBIM n'a pas de rôles ni de responsabilités clairement définis et communiqués par rapport à sa fonction locative. Il n'existe pas de document imprimé que le BBIM adresse aux directions générales clientes pour leur faire connaître leurs rôles dans les contrats de location. Si nous avons appris que le BBIM se réunit parfois avec les directeurs et les gestionnaires de certaines directions générales de la Ville pour faire connaître son rôle dans la location, il n'existe pas de pièces justificatives pour le confirmer. Si l'on ne consigne pas ou qu'on ne communique pas formellement les rôles et les responsabilités du BBIM par rapport à la Section de la location, les groupes clients pourraient ne pas savoir quand ils doivent intervenir. Les réunions sans procès-verbal comportent un risque, puisqu'il se peut que la direction oublie des renseignements et ne les transmette pas à ses employés.

En outre, la composition du personnel de la Ville évolue constamment en raison du roulement des effectifs dans les groupes clients et des remaniements périodiques dans les directions générales. Il faut communiquer périodiquement le rôle de la Section de la location en faisant appel à un moyen fiable pour s'assurer que les groupes clients s'en remettent à cette section dans les cas nécessaires.

## **Il faut rehausser la surveillance exercée au sein de la Section de la location**

La Section de la location est dirigée par le gestionnaire de programme et secondée par cinq CI. Les responsabilités des CI consistent à négocier les baux et d'autres accords comme des permis d'occupation, à préparer les contrats correspondants, à établir les rapports destinés au Comité et au Conseil et à communiquer avec la Direction des services juridiques pour effectuer les transactions dans les cas nécessaires.

Les décisions se rapportant aux opérations courantes de la Section de la location, par exemple la préparation des conditions des nouveaux baux ou la reconduction des baux existants, sont laissées à la discrétion du CI affecté au dossier locatif; le gestionnaire de programme exerce une surveillance limitée. Dans les dossiers que nous avons examinés, il n'y avait souvent aucune pièce justificative confirmant que le gestionnaire de programme avait procédé à un examen avant la signature des baux, ce qui est contraire aux procédures du Manuel du BBIM, selon lesquelles le CI doit préparer la version provisoire du contrat de location à examiner et à approuver par le gestionnaire de programme. Lorsque le gestionnaire de programme a paraphé la version provisoire du contrat, on fait suivre le contrat au locataire pour signature. Nous n'avons guère relevé de pièces justificatives confirmant que le gestionnaire de programme avait procédé à l'examen de la version provisoire des contrats de location.

Nous n'avons guère relevé non plus de pièces justificatives confirmant que le gestionnaire de programme avait pris connaissance des décisions importantes et des conditions des baux avant d'engager la responsabilité de la Ville dans des contrats de location. Les négociations avec les locataires relèvent des différents CI affectés aux dossiers. On nous a fait savoir que les discussions entre les CI et le gestionnaire de programme se déroulaient ponctuellement et pouvaient avoir lieu à l'occasion des réunions des unités.

Pour les baux plus anciens que nous avons examinés, nous avons relevé des pièces justificatives confirmant que le gestionnaire de programme avait pris connaissance des contrats de location, par exemple les commentaires et les annotations sur la version provisoire des contrats, ainsi qu'une autorisation paraphée sur chacune des pages de la version définitive des contrats.

Il ne semble pas que le gestionnaire de programme ait pris connaissance de tous les rapports de décision par délégation (RDD) établis lorsqu'on passe un nouveau bail ou qu'on reconduit un bail existant. Ce rapport s'inspire d'un modèle normalisé qui

comprend des renseignements généraux portant par exemple sur le contexte, la consultation, les incidences environnementales et les répercussions financières.

D'après l'examen des dossiers locatifs prélevés pour cette mission de vérification, il semble que le RDD soit souvent autorisé par signature en même temps que le contrat de location, et parfois même lorsque le bail est déjà signé par le locataire et qu'il a commencé à produire ses effets. La direction a fait savoir qu'il s'agit d'une pratique courante, pour s'assurer qu'on n'apportera pas d'autres changements au rapport. Toutefois, selon la chronologie des processus, le gestionnaire de programme devrait examiner et approuver le contrat et le RDD avant qu'on fasse parvenir le bail au locataire pour signature.

Par conséquent, le RDD sert plus de document d'information que de moyen de revoir les conditions des baux avant de s'engager à le signer. Conformément aux procédures de location, il faudrait soumettre au gestionnaire de programme le RDD et la version provisoire du contrat de location pour qu'il les signe avant que le bail soit signé par le locataire.

Nous n'avons pas relevé de pièces justificatives confirmant que le gestionnaire de programme avait autorisé, au moyen d'une signature, les synthèses des contrats. La synthèse des contrats est un document d'une page qui dresse la liste des adresses des locataires, en plus d'indiquer l'information sur les biens immobiliers, les paramètres de la location, les données comptables de SAP et les détails de la contrepartie.

La surveillance limitée qui est exercée est préoccupante, puisque les CI s'acquittent de leurs fonctions dans un environnement dans lequel les procédures essentielles sont considérées comme des lignes directrices. On pourrait ne pas détecter ni corriger les cas dans lesquels les procédures essentielles ne sont pas respectées, en raison de l'examen limité de la direction. En outre, dans les cas où les CI sont en mesure de fixer les conditions des baux en étant soumis à une surveillance limitée, le processus est vulnérable aux conflits d'intérêts.

Le gestionnaire de programme tient chaque mois des réunions avec le gestionnaire de la Direction du développement et des initiatives en immobilier. On ne consigne pas par écrit les procès-verbaux de ces réunions. Les ordres du jour de réunion qu'on a mis à notre disposition précisent qu'il est question, dans les discussions, des problèmes relevés dans certains dossiers locatifs, des dossiers locatifs absolument prioritaires ou des baux dans lesquels il peut y avoir des litiges. De même, le gestionnaire de la Direction du développement et des initiatives en immobilier et le directeur du BBIM ont

chaque jour des échanges sur différents dossiers locatifs et tiennent chaque mois des réunions dans lesquelles il est question des problèmes dans certains baux.

La direction ne prend pas connaissance de la liste des baux arrivés à expiration ni des baux portant sur des locaux occupés après terme au cours d'une période précise. Il s'agit de dossiers locatifs plus risqués, qui pourraient obliger à renégocier les tarifs et être soumis à un examen de la direction pour s'assurer que ces dossiers ne sont pas négligés.

#### **Recommandation n° 6**

Que la direction veuille à ce que l'on procède à un examen avant de signer de nouveaux baux ou de les reconduire. Les dossiers locatifs devraient comprendre des pièces justificatives confirmant que les conditions essentielles de la version provisoire des contrats de location ont été examinées et approuvées.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

La direction veuille à ce que l'on procède à l'examen avant de signer de nouveaux baux ou de les reconduire. Cet examen est consigné par écrit par le gestionnaire de programme qui signe le rapport du personnel. Le rapport du personnel est le document public qui autorise le fondé de pouvoir compétent à signer le bail au nom de la Ville. Cette pratique sera officialisée d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

#### **Recommandation n° 7**

Que la direction examine périodiquement la liste des baux arrivés à expiration et des baux portant sur des locaux occupés après terme pour les périodes visées.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le personnel produira chaque trimestre, grâce au module Immobilier de SAP, les listes des baux arrivés à expiration et des baux portant sur des locaux occupés après terme. Ces listes seront adressées au personnel de la direction du BBIM pour examen et instructions. Ce processus sera exposé dans les directives élaborées à l'intention du personnel du BBIM. Ce processus permanent sera lancé et devrait donc être achevé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

### **Adéquation des rapports adressés au Comité des finances et du développement économique**

Le directeur du BBIM adresse chaque trimestre, au CFDE (Comité des finances et du développement économique), des rapports sur les transactions de la Section de la location. Ce rapport s'intitule « Délégation de pouvoirs – Acquisition et vente de terrains et de propriétés ».

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons examiné les rapports trimestriels de 2016 et de 2017 et avons noté qu'ils comprenaient la liste des baux à loyer nouveaux, modifiés, reconduits ou prorogés durant le trimestre écoulé. Ces rapports font état du montant total des dépenses, ainsi que des noms des employés qui ont approuvé les transactions.

### **Intensification obligatoire de la formation sur SAP**

Bien que SAP comporte des limites, il permet toujours de produire toutes sortes de rapports utiles sur le répertoire des baux. Pendant cette mission de vérification, nous avons constaté que cinq employés de la Section de la location se servaient du module Immobilier de SAP pour produire des rapports à intervalles réguliers.

Il s'agit d'un risque considérable, puisque les employés qui peuvent utiliser SAP sont peu nombreux. L'attrition de l'effectif pourrait donner lieu à un effritement considérable de la mémoire institutionnelle.

En 2017, on a créé le manuel intitulé « RE Module Step by Step Transactions » (Transactions détaillées dans le module Immobilier). Ce manuel fait état de la marche à suivre détaillée et reproduit des instantanés d'écran de SAP dont on peut s'inspirer pour créer ou modifier un bail à loyer, augmenter les loyers et traiter le cumulatif des loyers dans SAP. Ce manuel constitue un bon point de départ, qu'il faudrait continuer d'enrichir pour tenir compte de la préparation des rapports essentiels et consulter l'information sur certains baux.

### **Recommandation n° 8**

Que la direction donne aux CI une formation sur le module Immobilier de SAP.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les STI donneront aux CI, d'ici le deuxième trimestre de 2019, une formation rehaussée sur le module Immobilier de SAP. La direction passera également en

revue le système actuel pour savoir s'il répond à tous les besoins en information des Services immobiliers.

## **2) Les processus et les pratiques de location à bail ne sont pas efficaces et doivent être mis à jour**

### **Les étapes essentielles ne sont pas réalisées dans le processus de location à bail**

Pour se faire une idée du processus de location et des étapes essentielles des procédures, l'équipe de vérificateurs a mené des entrevues auprès du personnel et a examiné les lignes directrices et les procédures de location du Manuel du BBIM. Les vérificateurs ont relevé les cinq étapes essentielles suivantes :

1. pour calculer le tarif de location à compter pour la durée d'un contrat de location, le CI doit faire une étude du marché pour connaître la valeur exacte des loyers sur le marché pour les locaux à louer;
2. pour tous les nouveaux locataires qui occupent des locaux dans les immeubles publics ou résidentiels de la Ville, le CI doit faire vérifier le casier judiciaire et la solvabilité. Pour les locataires existants, le CI doit confirmer, auprès des Comptes débiteurs, que les comptes sont en règle avant de reconduire les baux;
3. le BBIM et la Direction des services juridiques ont travaillé de concert pour mettre au point des modèles normalisés pour les différents types de baux. Dans l'éventualité où le modèle de bail normalisé est remanié pendant les négociations avec le locataire éventuel, le BBIM doit consulter la Direction des services juridiques pour faire revoir et approuver la version provisoire du bail;
4. au terme de la négociation du bail, le gestionnaire de programme prend connaissance de la version provisoire du rapport de décision par délégation, de la synthèse des contrats et de la version provisoire du bail et les approuve;
5. la version définitive du bail et le rapport de décision par délégation sont transmis au fondé de pouvoir compétent pour signature.

Nous avons prélevé un échantillon de huit nouveaux dossiers locatifs (créés pendant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2017) afin de nous assurer qu'ils sont conformes aux étapes essentielles exposées ci-dessus.

Pour les évaluer d'après la première étape essentielle, l'équipe de vérificateurs a examiné le dossier locatif et s'attendait d'y trouver des pièces justificatives confirmant que le CI avait vérifié la valeur marchande des loyers. Nos sondages ont révélé que seulement trois dossiers sur huit comportaient une vérification complète de la valeur marchande des loyers. Dans les cinq baux prélevés comme échantillons et qui ne

comprenaient pas de vérification de la valeur marchande, nous n'avons pas pu connaître les modalités selon lesquelles le tarif de location avait été établi pour les baux.

Si l'on ne vérifie pas complètement la valeur marchande des loyers, il y a un risque, puisque la Ville pourrait, par inadvertance, compter des loyers inférieurs à la valeur marchande pour ses propriétés, ce qui aurait pour effet de réduire les recettes annuelles qu'elle perçoit.

Pour évaluer les dossiers en fonction de la deuxième étape essentielle, nous nous attendions à relever des pièces justificatives confirmant la vérification du casier judiciaire et de la solvabilité des locataires. Les sondages ont révélé que ce processus n'était pas réalisé, puisqu'aucun des huit dossiers ne comportait de pièces justificatives confirmant la vérification du casier judiciaire ou de la solvabilité.

Si l'on ne vérifie pas la solvabilité des locataires, la Section de la location a moins l'assurance de percevoir, en définitive, les recettes locatives sur la durée des baux, ce qui augmente le risque d'avoir à faire intervenir la Direction des services juridiques dans les procédures de perception et d'expulsion.

Les vérificateurs n'ont pas pu évaluer les baux en fonction de la troisième étape essentielle, qui prévoit une consultation de la Section de la location auprès de la Direction des services juridiques. D'après les entrevues tenues avec les CI, nous croyons savoir que dans la plupart des contrats de location, on fait appel à des modèles de bail uniformisés et préapprouvés. Nous n'avons pas relevé de baux qui dérogeaient aux modèles.

Pour évaluer les dossiers en fonction de la quatrième étape essentielle, nous nous attendions à constater l'existence des versions provisoires du Rapport de décision par délégation, de la synthèse des contrats et des contrats de location, en plus de relever des pièces justificatives confirmant que le gestionnaire de programme avait procédé à un examen complet et exhaustif. Nous n'avons pu relever, sur les huit dossiers examinés, qu'un dossier qui renfermait des pièces justificatives confirmant un examen complet et significatif des documents obligatoires. Ce dossier comportait sur chaque page la signature du gestionnaire de programme, ainsi que de nombreuses annotations indiquant que ce dernier avait pris connaissance de tous les aspects de la version provisoire des documents. Les sept autres dossiers n'indiquaient pas du tout qu'on avait procédé à un examen, sauf la signature du gestionnaire de programme à la fin du rapport de décision par délégation et, le cas échéant, dans la version définitive du bail.

Si l'on ne prend pas attentivement connaissance des versions provisoires de la synthèse des contrats, du rapport de décision par délégation et du bail, des erreurs pourraient être commises dans les aspects essentiels du bail signé. Par exemple, le gestionnaire de programme peut recenser les points essentiels examinés (en les cochant ou en les paraphant, entre autres), en plus d'apposer sa signature et d'indiquer la date de l'examen.

Nous avons prélevé un dossier dans lequel la durée du bail indiquée dans la version définitive signée était inexacte. Le rapport de décision par délégation et la version définitive du bail indiquaient que ce bail devait porter sur une durée de cinq ans; or, les dates précises indiquées dans le bail permettaient de constater que la durée était plutôt de six ans et qu'elle était comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2021. Grâce à une entrevue avec le personnel du BBIM, nous avons confirmé que ce bail devait prendre fin le 31 décembre 2020. Pour évaluer les dossiers selon la cinquième étape essentielle, nous nous attendions à constater que les procédures de location faisaient état du fondé de signature compétent conformément au processus de délégation des pouvoirs. Dans les huit dossiers prélevés comme échantillons, le représentant de la Ville doté des pouvoirs de signature voulus, conformément au Rapport de décision par délégation, avait bien signé le bail.

### **Recommandation n° 9**

Que les CI mènent des études de marché qui seront revues par l'Unité des évaluations. Les pièces justificatives devraient être établies et conservées dans les dossiers locatifs, puis examinées par le gestionnaire de programme avant la signature des contrats de location ou avant leur reconduction.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

Les CI mèneront des études de marché et se concerteront avec l'Unité des évaluations. On a demandé aux CI de s'assurer que l'on verse les pièces justificatives voulues pour ces études de marché dans les dossiers de projet et que le gestionnaire de programme passe en revue ces pièces. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.



### **Recommandation n° 10**

Que les CI veillent à ce que les locataires qui souhaitent occuper des édifices publics ou des propriétés résidentielles de la Ville déposent les documents confirmant la vérification de leur casier judiciaire et de leur solvabilité.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les exigences relatives à la vérification du casier judiciaire et de la solvabilité feront partie de la Politique et des Procédures sur la location à bail applicables sur l'ensemble du territoire de la Ville et élaborées selon les modalités exposées dans la réponse de la direction à la recommandation 1. Ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 11**

Que les CI conservent, dans chaque dossier locatif avec les pièces justifiant l'examen du gestionnaire de programme, des exemplaires de la synthèse des contrats de location, des Rapports de décision par délégation, ainsi que de la version provisoire et de la version définitive des contrats de location.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

Le BBIM a travaillé de concert avec les Services de gestion de l'information afin de préciser les documents visés dans la recommandation et correspondant à des documents municipaux officiels (DMO) conformément à la Politique sur la gestion des documents de la Ville. Le gestionnaire de programme consigne par écrit l'examen auquel il procède en signant un exemplaire de tous les rapports du personnel autorisant la passation des baux. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

### **Les attestations d'assurance obligatoire dans le cadre des contrats de location n'ont pas été déposées ni demandées**

Avant le 29 août 2016, le Service du contentieux était chargé de suivre et de surveiller les attestations d'assurance des tiers, en archivant l'information dans une base de données centrale. Par la suite, ce sont les directions générales de la Ville qui ont été chargées de suivre les exigences relatives aux assurances et la reconduction de leurs

propres contrats et ententes avec les tiers. En raison de l'absence des attestations d'assurance dans les dossiers et sur la foi des discussions tenues avec les CI, il semble que ces derniers ne soient pas tous au courant de l'évolution de cette responsabilité et qu'ils savent qu'ils doivent faire un suivi des exigences relatives aux assurances dans leurs dossiers locatifs.

Dans le cadre de cette mission de vérification, nous avons examiné un échantillon de 18 baux communautaires et commerciaux et procédé à des sondages pour savoir si les contrats de location obligeaient les locataires à s'assurer et si l'on versait au dossier une copie des attestations d'assurance.

Cette mission de vérification a permis de constater que la surveillance de l'assurance dans les propriétés appartenant à la Ville n'était pas efficace. Les 18 contrats de location prélevés comme échantillons prévoyaient tous l'obligation, pour les locataires, de s'assurer. Seulement six dossiers renfermaient des pièces justificatives complètes confirmant les assurances souscrites, de sorte que 12 dossiers ne comprenaient pas de pièces justificatives des assurances ou comprenaient des pièces justificatives incomplètes. Deux baux existants prélevés comme échantillons et sondés comprenaient certaines preuves d'assurance; or, ni l'un ni l'autre ne comprenait de pièces justificatives confirmant que l'on s'était assuré pour les périodes de sondage de 2016 et de 2017. L'un de ces dossiers locatifs comprenait une attestation d'assurance pour la période comprise entre janvier 2018 et janvier 2020. Or, ce dossier ne comprenait pas de preuve d'assurance depuis le début du bail en 2012 jusqu'en 2017. Ce dossier faisait partie des 12 dossiers prélevés comme échantillons et qui ne respectaient pas l'obligation de recueillir et de conserver les preuves d'assurance.

S'il n'y a pas de pièces justificatives confirmant la validité des assurances, il y a un risque que les locataires ne respectent pas les conditions des baux et qu'ils ne souscrivent pas les assurances nécessaires. La Ville pourrait être tenue responsable des dommages qui auraient été couverts par les contrats d'assurance des locataires.

### **Recommandation n° 12**

Que la direction établisse la responsabilité et les obligations de compte rendu pour la surveillance des attestations d'assurance. Il faudrait élaborer et mettre en œuvre des procédures pour s'assurer que les CI demandent, suivent et conservent les attestations d'assurance pour la durée des contrats de location.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

À l'heure actuelle, la direction élabore une Politique sur les attestations d'assurance, qui s'appliquera à l'ensemble de l'administration municipale et qui établira la responsabilité et les obligations de compte rendu dans la surveillance des documents d'assurance avec les directions générales clientes.

Les procédures correspondantes permettront de s'assurer que les CI demandent, suivent et conservent les attestations d'assurance pour la durée des contrats de location.

Dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures, la Politique sur les attestations d'assurance et les procédures propres au BBIM seront achevées d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Manque d'uniformité dans la gestion des dossiers portant sur les baux résidentiels**

Selon la Section de la location, il n'y avait, en 2017, que quatre baux résidentiels en cours. Sous la rubrique « Aide-mémoire des baux résidentiels », le Manuel du BBIM fait état des six étapes essentielles suivantes dans le processus de passation des baux résidentiels :

1. le CI prend connaissance de la demande du locataire;
2. il prend connaissance du modèle complet de bail résidentiel;
3. il prépare le rapport de décision par délégation pour demander au gestionnaire de programme d'approuver le contrat de location;
4. il signe le bail résidentiel avec le locataire;
5. le locataire remplit les documents du régime de paiements préautorisés (RPP);
6. le locataire dépose la preuve d'assurance.

L'équipe de vérificateurs a prélevé un échantillon constitué de deux dossiers de bail résidentiel. Dans le premier dossier de bail résidentiel, il n'y avait aucune pièce justificative confirmant la réalisation de cinq des six étapes essentielles énumérées ci-dessus. Nous n'avons relevé que les pièces justificatives confirmant la réalisation d'une seule étape et selon lesquelles le CI paraissait avoir pris connaissance de la demande du locataire. Dans ce dossier, il n'y avait pas de copie du bail résidentiel conclu entre le locataire et la Ville. Ce bail résidentiel est important, puisqu'il dicte les droits et les obligations du locataire et du locateur. S'il n'y a pas de bail signé, la Ville

pourrait sans le savoir s'exposer à un risque et à des responsabilités. Par contre, dans le deuxième dossier de bail résidentiel prélevé comme échantillon, nous avons relevé des pièces justificatives confirmant que les six étapes essentielles avaient été réalisées et consignées par écrit dans le dossier.

### **Dossier de bail résidentiel prélevé comme échantillon**

En 2009 et en 2010, la Ville a consacré 1,2 million de dollars à l'acquisition de huit propriétés résidentielles situées dans le voisinage immédiat d'un égout sanitaire collecteur qui avait subi un tassement structurel différentiel (affaissement du sol).

L'une des huit propriétés visées est toujours habitée par un locataire. Le dossier locatif ne comprenait pas le bail résidentiel passé entre le locataire et la Ville. Le seul bail versé au dossier avait été signé le 10 juillet 2005 par le locataire et l'ancien propriétaire des lieux. En faisant l'acquisition de cette propriété, la Ville se trouvait à reprendre le bail résidentiel existant.

Si des différends surgissent, le bail fait état des conventions adoptées par les parties.

En outre, la Ville n'a jamais demandé au locataire de déposer de preuve d'assurance. En raison de la nature de cette propriété résidentielle et des problèmes connus de tassement structurel différentiel, il s'agit d'un risque pour la Ville.

### **Recommandation n° 13**

Que la direction veuille à ce que le personnel demande une preuve d'assurance pour le 2072, promenade Sunland.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction a demandé une preuve d'assurance pour cette propriété et s'attend à la recevoir d'ici la fin du premier trimestre de 2019.

### **Absence de lignes directrices dans la location de locaux à des groupes communautaires**

À l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre uniforme en vigueur pour la location, à des groupes communautaires, de locaux appartenant à la Ville. La Section de la location n'a pas mis au point d'aide-mémoire décrivant la marche à suivre pour lancer, reconduire ou résilier les baux conclus avec des groupes communautaires.

Il n'y a pas non plus de politique faisant état des critères d'admissibilité à respecter pour avoir droit à des locaux loués à bail par la Ville à des tarifs inférieurs aux loyers du marché. Au moment de la fusion, la Ville s'est vue confier un certain nombre de baux communautaires approuvés par les anciennes municipalités. La Ville n'a pas de mécanisme permettant de s'assurer que les activités des locataires continuent de répondre aux objectifs de la Ville et aux priorités du Conseil municipal.

En outre, les groupes communautaires sont différents dans leur capacité financière à acquitter les loyers. La Section de la location ne procède pas à l'évaluation financière des groupes communautaires qui souhaitent louer des locaux de la Ville. Certains groupes touchent des subventions de la Ville, et si l'on leur demande d'acquitter des loyers plus élevés, ces groupes réclameront des subventions plus importantes. Dans ces cas, le montant des loyers devrait s'établir à une somme symbolique. Or, d'autres groupes pourraient disposer de sources de revenus leur permettant de payer les frais de services publics, les frais d'exploitation ou même un pourcentage des loyers à la juste valeur marchande. Pour le savoir, la Section de la location doit procéder à l'évaluation financière des groupes communautaires qui demandent des loyers inférieurs à la valeur marchande.

Si l'on loue des locaux à des groupes communautaires, c'est pour leur permettre d'aider la Ville à atteindre ses objectifs et de réaliser les programmes et les services prévus dans son mandat. Les baux consentis à des groupes communautaires devraient respecter cette priorité de la Ville. Toutefois, la Ville n'a pas adopté de processus permettant d'évaluer et de recenser les lacunes dans les services, dans les cas où des baux communautaires dont les loyers sont inférieurs à leur valeur marchande répondraient aux intérêts supérieurs de ses résidents.

Si le BBIM soumet au CFDE des rapports sur toutes les transactions locatives, dont les nouveaux baux communautaires, on ne le tient pas au courant du montant des subventions consenties dans les cas où les baux prévoient des loyers inférieurs à la valeur marchande. La Section de la location ne fait pas le suivi et ne rend pas compte du manque à gagner en louant au rabais les locaux de la Ville à des groupes communautaires.

#### **Recommandation n° 14**

Que la direction mette au point des critères d'admissibilité précis et mesurables pour évaluer les groupes communautaires demandeurs. Il faudrait aussi procéder à une évaluation financière pour tous les groupes qui souhaitent conclure des

baux communautaires. Il faudrait conserver, dans les dossiers locatifs, des pièces justificatives confirmant l'examen des conditions d'admission et l'évaluation financière.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction mettra au point des critères d'admissibilité précis et mesurables pour évaluer les groupes communautaires demandeurs d'ici le quatrième trimestre de 2019.

L'obligation de mener l'évaluation financière et les pièces justifiant l'examen des conditions d'admission seront intégrées dans les Politiques sur la location pour l'ensemble de l'administration municipale; ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM.

**Recommandation n° 15**

Que la direction établisse les priorités lorsqu'il s'agit d'offrir, à des groupes communautaires, des locaux moyennant des loyers inférieurs aux tarifs du marché.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction établira les priorités à respecter lorsqu'il s'agira d'offrir, à des groupes communautaires, des locaux moyennant des loyers inférieurs aux tarifs du marché d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM. Ces critères seront présentés au Conseil municipal pour approbation.

**Les baux portant sur des locaux occupés après terme ne sont pas bien surveillés et les tarifs de location sont rarement renégociés**

Généralement, le locataire n'a pas le droit de continuer d'occuper des locaux au-delà de la fin du bail, conformément aux conditions. Si toutefois le locataire continue d'occuper les locaux au-delà de la fin du bail avec l'accord du locateur, sans toutefois conclure de nouveau bail, ce locataire est réputé occuper les locaux en payant chaque mois les loyers selon les mêmes conditions. C'est ce qu'on appelle un bail portant sur des locaux occupés après terme.

La Section de la location n'a pas pu produire, dans SAP, de rapport faisant état des contrats de location arrivés à expiration et dont les locaux étaient occupés après terme. Le personnel a pu recenser manuellement 27 baux portant sur des locaux occupés après terme. Nous n'avons pas pu vérifier l'exhaustivité et l'exactitude de la liste ainsi dressée. La direction ne réunit pas de données ou n'examine pas de statistiques sur les baux portant sur des locaux occupés après terme (par exemple le nombre de baux, leur durée, les motifs pour lesquels les locaux sont occupés après terme et la renégociation des tarifs de location). D'après la liste qui nous a été fournie, la durée moyenne d'occupation après terme dans le cadre des baux était de plus de 32 mois. Par défaut, chacun des baux arrivés à expiration est prorogé en vertu des mêmes clauses et conditions que celles des baux d'origine, et les locataires continuent de verser les mêmes loyers. Si les baux ne sont pas résiliés ou reconduits en temps utiles, la Ville pourrait être privée de recettes locatives supplémentaires.

La Section de la location fait appel à un modèle détaillé ou abrégé pour les baux commerciaux. Bien que le modèle détaillé comporte une clause type pour l'occupation des locaux après terme, le modèle abrégé ne prévoit rien à cet égard. Dans le modèle détaillé, la clause sur l'occupation des locaux après terme stipule que « les loyers mensuels pendant la durée de l'occupation après terme doivent correspondre à 150 pourcent des loyers mensuels exigibles durant le dernier mois de la durée du bail ». Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons examiné différents baux commerciaux et nous n'avons relevé cette clause que dans un seul bail. Il semble que la plupart des baux commerciaux s'inspirent du modèle abrégé, qui ne comprend pas la clause sur l'occupation des locaux après terme. Le Manuel du BBIM ne prévoit pas de procédures pour administrer les baux portant sur l'occupation des locaux après terme, ni pour le modèle de bail commercial dont il faut s'inspirer.

Afin d'évaluer la justification de l'occupation des locaux après terme et la durée au cours de laquelle on continue d'occuper des locaux après terme et de savoir si les tarifs de location sont renégociés au cours de cette durée, nous avons examiné cinq baux portant sur des locaux occupés après terme. Nous avons constaté que les cinq baux prévoyaient tous une justification de l'obligation de continuer d'occuper les locaux au-delà du terme des baux. Dans quatre des cinq baux portant sur des locaux occupés après terme, les tarifs de location n'avaient pas été renégociés pendant la durée de l'occupation des locaux après terme. Dans le dernier dossier, le bail d'origine prévoyait une clause précisant le relèvement des loyers dans l'éventualité où il faudrait occuper les locaux au-delà du terme du bail.

Dans trois des cinq baux prélevés comme échantillons et portant sur l'occupation des locaux après terme, on n'avait pas versé de pièces justificatives au dossier depuis plus de huit ans. En outre, les dossiers sont souvent réattribués à des CI différents, qui n'ont pas une vue d'ensemble des baux et qui ne connaissent donc pas la ligne de conduite à adopter. Dans deux des cinq baux prélevés comme échantillons, les locaux étaient occupés après terme depuis 189 mois (soit 15,75 ans). Notre examen des baux nous a aussi permis de conclure qu'il n'est pas nécessaire que le gestionnaire de programme examine ou approuve les baux avant d'autoriser les locataires à continuer d'occuper les locaux après terme.

### **Recommandation n° 16**

Que la direction mette au point des procédures à intégrer dans la version à jour du Manuel du BBIM pour obliger à renégocier les tarifs de location pendant les périodes d'occupation des locaux après terme. Il faudrait aussi que le gestionnaire de programme procède à un examen et donne son approbation avant d'autoriser la prorogation d'un bail pour l'occupation de locaux après terme et pour les années suivantes, lorsque le bail est prorogé pour l'occupation de locaux après terme.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les procédures détaillées obligeant à renégocier les tarifs de location pendant les périodes d'occupation après terme seront mises à jour, dans le Manuel du BBIM, d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

L'examen et l'approbation du gestionnaire de programme seront confirmés par courriel ou dans la correspondance officielle, et les courriels et éléments de correspondance seront versés au dossier à titre de documents municipaux officiels.

### **Recommandation n° 17**

Que la direction envisage d'intégrer une clause sur l'occupation des locaux après terme dans la version détaillée et la version abrégée des modèles de bail commercial. Si l'on renonce à cette clause, il faudrait consigner l'exception dans le dossier, et le fondé de pouvoir d'approbation compétent doit donner son autorisation en apposant sa signature.



**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

De concert avec les Services juridiques, la direction se penchera sur l'intégration d'une clause sur l'occupation des locaux après terme dans la version détaillée et la version abrégée des modèles de bail commercial. Si l'on renonce à cette clause, on le notera par écrit dans le dossier, et le fondé de pouvoir compétent donnera son autorisation en apposant sa signature. Ce travail sera achevé d'ici le deuxième trimestre de 2019.

Le processus de consignation des clauses auxquelles on renoncera sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

**Recommandation n° 18**

Que les CI renégocient les nouveaux baux dans les délais dans les cas où l'on constate que des baux doivent être prorogés ou reconduits en bonne et due forme avec les locataires.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

Dans le cadre des pratiques administratives, les activités de reconduction des baux suivent un ordre de priorités établi d'après les recettes potentielles produites. On a demandé aux CI de renégocier les nouveaux baux conformément à la recommandation et avec le concours d'autres directions générales de la Ville, le cas échéant.

**Bail portant sur des locaux occupés après terme et prélevés comme échantillons : propriété de la Ville exploitée comme terre agricole**

Un bail commercial en particulier, portant sur une propriété occupée après terme, démontre avec à-propos les constatations exposées ci-dessus. En 1991, la Ville d'Ottawa a fait l'acquisition de 78,5 hectares de terrain auprès de la Commission de la capitale nationale (CCN) au prix de 250 000 \$ afin de s'en servir éventuellement comme dépôt de neige.

En 1990, la CCN louait à bail 37 hectares de ce terrain à un agriculteur au prix de 237 \$ par mois. En 1992, après s'être rendue acquéreur de ce terrain, la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a signé un bail pour la même superficie de 37 hectares à

raison de 158,33 \$ par mois. On ne sait pas vraiment pourquoi le personnel a décidé de compter des loyers inférieurs à ceux que le locataire versait auparavant à la CCN. En 1993, on a signé un nouveau bail qui haussait les loyers à 170 \$ par mois. En 2001, on a signé un autre bail en maintenant les loyers à 170 \$ par mois. Ce bail est arrivé à expiration le 31 mars 2003, et depuis, la propriété est toujours occupée après terme.

En examinant le dossier, l'équipe de vérificateurs a constaté qu'on n'avait pas du tout fait l'effort de renégocier le tarif de location sur une durée de 20 ans. En fait, les loyers mensuels comptés au cours des 20 dernières années sont inférieurs aux loyers comptés par la CCN en 1990. Les pièces versées au dossier confirment que le CI a tâché de calculer la juste valeur marchande des loyers par hectare pour la propriété. Or, on n'a jamais tenté de renégocier les loyers avec le locataire. D'après les estimations de la juste valeur marchande des loyers versées au dossier, la Ville a été privée, dans les 20 dernières années, d'une somme estimative comprise entre 30 000 \$ et 180 000 \$ de recettes locatives.

La Ville aurait pu tenter de renégocier le tarif de location avec l'agriculteur. Il y avait un risque, puisque l'agriculteur aurait pu refuser la hausse de loyer proposée; la Ville aurait alors pu réévaluer l'utilisation ou la propriété de ce terrain.

En outre, le locataire a cessé de verser les loyers à la Ville en date du 28 février 2017, même s'il continue d'occuper et d'utiliser ce terrain. La Section de la location ne savait pas que le locataire avait cessé de payer les loyers avant de l'apprendre dans le cadre de notre mission de vérification. Après enquête, les loyers non versés de 3 230 \$ s'expliquent par le fait qu'un employé temporaire n'a pas exercé un contrôle manuel dans la facturation. C'est ce que nous expliquons en détail plus loin dans ce rapport.

#### **Recommandation n° 19**

Que la direction renégocie le bail portant sur une terre agricole après avoir mené une recherche sur la juste valeur marchande actuelle des loyers et s'efforce de récupérer les loyers qui n'ont pas été versés depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La renégociation du bail portant sur cette terre agricole sera lancée, conformément à la recommandation, d'ici le deuxième trimestre de 2019.

### **Le processus régissant l'expiration des baux n'a pas pu être examiné**

L'équipe de vérificateurs n'a pas pu examiner le processus régissant la reconduction des baux, puisque la Section de la location ne pouvait pas lui fournir la liste des propriétés pour lesquelles les baux avaient été reconduits en 2016 et en 2017. Comme nous le précisons dans la section consacrée à la limitation de la portée de la mission, SAP ne permet pas de produire des rapports qui font état des baux reconduits.

Lorsqu'un bail est reconduit dans SAP, il n'est pas désigné dans le système comme un bail reconduit. Le personnel n'a pu que fournir la liste des baux qui avaient commencé à produire leurs effets en 2016 et en 2017, ce qui ne permettait toutefois pas de faire la distinction entre les nouveaux baux et les baux reconduits, sauf en procédant à l'examen manuel des dossiers locatifs.

De même, en raison des limites que comportent les rapports de SAP, le personnel de la Section de la location n'a pas pu dresser la liste complète et exacte des baux arrivés à expiration en 2016 et en 2017. Lorsqu'un bail est arrivé à expiration, on ne peut plus le repérer facilement dans SAP. Le personnel du BBIM doit travailler de concert avec les STI et doit manipuler les rapports de SAP pour en dresser la liste. Parce qu'il faut manipuler les données sous-jacentes de SAP, le BVG n'a pas pu obtenir de liste complète et exacte des baux arrivés à expiration; c'est pourquoi nous n'avons pas pu évaluer le rapport sur les baux arrivés à expiration.

L'équipe de vérificateurs a appris que la Section de la location est dotée d'un processus qui permet de repérer les baux arrivant à expiration dans les 12 mois suivants, puis de les attribuer aux CI. Le CI doit communiquer avec le groupe client, qui doit lui dire s'il souhaite reconduire le bail et poursuivre le processus de négociation. L'équipe de vérificateurs a appris qu'aucun des documents portant sur ce processus n'a été conservé en 2016 et en 2017; c'est pourquoi elle n'a pas pu les examiner.

Dans ce processus, il n'y a pas de mécanisme de suivi pour confirmer que tous les baux arrivant à expiration et recensés font l'objet d'un suivi dans les plus brefs délais. Parce que SAP ne permet pas de dresser la liste des baux arrivés à expiration, il y a un risque, puisque les locataires pourraient continuer d'occuper les lieux au-delà du terme des baux d'origine, ce qui priverait la Ville de recettes locatives.

### **Dossier d'un bail arrivé à expiration et prélevé comme échantillon**

Un dossier locatif en particulier fait ressortir le risque évoqué ci-dessus. En février 2007, la Ville a conclu un bail avec une entreprise privée afin de lui louer le terrain qui devait servir de parc de stationnement privé. Ce bail, qui portait sur une durée de cinq ans et

qui arrivait à expiration en juin 2012, était assorti de trois périodes de reconduction d'une durée de cinq années chacune. Ce bail précise que « les options de reconduction doivent être exercées au plus tard trois mois avant la date d'expiration du permis ».

Ce bail est arrivé à expiration le 30 juin 2012. Le dossier de ce bail n'indiquait pas qu'il avait déjà été signalé parce qu'il allait arriver à expiration et qu'il devait être renégocié. Des courriels datés de février 2013 ont permis d'apprendre que le personnel s'était réuni avec le locataire en janvier 2013 et que ce locataire souhaitait reconduire le bail. Le CI a constaté qu'on n'avait pas envoyé de facture de loyers à ce locataire en 2012 et que les derniers loyers perçus remontaient au 1<sup>er</sup> juillet 2012 pour la dernière année du bail d'origine. Le dossier du bail arrivé à expiration a été réattribué à un nouveau CI en mai 2015. Un autre bail a été signé avec le même locataire en janvier 2016. L'équipe de vérificateurs a confirmé que pendant les 12 mois écoulés entre la date d'expiration du bail d'origine et la date de signature du deuxième bail, rien n'a été perçu au titre des loyers. Des pièces justificatives internes confirmaient BBIM savait que le locataire « ... n'avait pas exercé son option de reconduction, avait cessé de payer les loyers et continuait d'occuper les terrains ». Pendant ces 42 mois, le locataire a continué d'occuper les lieux, et la Ville n'a pas perçu de recettes locatives. La Ville a ainsi été privée d'une somme comprise entre 37 000 \$ et 51 000 \$.

### **Recommandation n° 20**

Que la direction définisse les procédures à suivre avant l'expiration des baux pour s'assurer que la Ville n'est pas privée de recettes.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La direction définira les procédures à appliquer avant l'expiration des baux d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM.

### **Frais d'exploitation génériques désuets par pied carré**

En 2013, la Ville d'Ottawa a mené une étude pour calculer les frais d'exploitation moyens génériques par pied carré pour les propriétés de la Ville. Le résultat de cette étude a permis d'apprendre que le coût moyen est de l'ordre de 10 \$ par pied carré. L'équipe de vérificateurs a appris que pour tous les baux, la Section de la location tâche d'établir les loyers à la valeur marchande actuelle de la propriété. Or, quand la valeur marchande n'est pas calculable ou qu'on loue des locaux à des groupes

communautaires moyennant des loyers inférieurs à la valeur marchande, la Section de la location tâche de couvrir au moins les frais d'exploitation des locaux.

Dans la plupart des cas, la superficie louée est comptée séparément, ce qui permet de déterminer en toute confiance les frais d'exploitation de cette superficie d'après les coûts réels engagés dans les périodes précédentes. Lorsque la superficie n'est pas comptée séparément (parce que, par exemple, la superficie locative fait partie de la superficie de tout un immeuble), on ne peut pas calculer les frais d'exploitation réels. Dans ces cas, le BBIM se sert des frais génériques par pied carré d'après l'étude de 2013 pour fixer loyers minimums et s'assurer que les frais d'exploitation sont couverts.

À partir des dossiers locatifs examinés, l'équipe de vérificateurs n'a pas pu relever de cas dans lesquels les frais génériques par pied carré avaient permis d'établir les loyers facturés. En discutant avec le personnel de la Section de la location, nous avons appris que ce tarif est toujours utilisé dans le cadre des baux en vigueur. Si l'on ne met pas à jour l'étude permettant de calculer les frais moyens par pied carré, il est probable que la Ville engage des coûts supérieurs aux frais génériques déjà calculés de 10 \$ par pied carré.

#### **Recommandation n° 21**

Que la direction mette à jour l'étude de 2013 pour calculer les frais d'exploitation actualisés par pied carré dans les biens immobiliers de la Ville. Le cas échéant, le coût par pied carré devrait servir à établir le loyer minimum pour s'assurer de couvrir les coûts.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

De concert avec la Direction générale des loisirs, de la culture et des installations, le BBIM coordonnera la mise à jour de l'étude de 2013 pour actualiser les frais. On s'attend à ce que les frais ainsi actualisés correspondent exactement aux frais d'exploitation actuels des établissements. Le cas échéant, le coût par pied carré servira à établir le loyer minimum conformément à la recommandation. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

### **3) Avant de conclure un contrat de location-acquisition, la Ville doit se demander s'il y a des locaux utilisables dans ses immeubles**

#### **Absence de répertoire des biens immobiliers de la Ville permettant de suivre les locaux inoccupés**

En 2017, la Ville a consacré 25,2 millions de dollars à des contrats de location-acquisition. Afin d'éviter les dépenses inutiles et de maximiser l'utilisation des biens immobiliers de la Ville, il est essentiel que la Section de la location du BBIM s'assure qu'il n'y a pas de superficie disponible dans les immeubles de la Ville avant de rechercher en externe un immeuble pour conclure un contrat de location-acquisition.

Bien que le BBIM tienne dans SAP le répertoire des biens immobiliers appartenant à la Ville, le CI responsable de la mise à jour de ce répertoire a fait savoir que ce document n'est pas complet. En outre, ce répertoire des terrains et des immeubles de la Ville ne permet pas de faire un suivi pour savoir si les locaux sont occupés ou inoccupés.

#### **Consultation auprès de la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs**

L'aide-mémoire des contrats de location-acquisition du Manuel du BBIM indique que lorsqu'il passe un contrat de location-acquisition, le CI doit s'assurer que « la demande a été examinée avec la Direction de la gestion des actifs pour savoir si le personnel du programme peut être installé dans des locaux appartenant à la Ville ». Le gestionnaire de programme a précisé qu'en fait, le CI doit s'adresser à la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs pour savoir s'il y a des locaux disponibles dans les immeubles appartenant à la Ville.

Les vérificateurs ont constaté que dans bien des cas, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs n'est pas consultée avant de conclure un contrat de location-acquisition en raison des besoins précis en superficie (par exemple, lorsqu'il s'agit d'un lieu précis ou d'une vaste superficie). Dans les cas où la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs est consultée (pour les locaux administratifs de moindre superficie) avant de mener une recherche en externe pour conclure un contrat de location-acquisition, la consultation et ses résultats ne sont pas toujours consignés dans le dossier locatif. Pour demander des renseignements, on peut tenir un entretien ou passer un appel téléphonique.

Dans le cadre de cette mission de vérification, nous avons prélevé comme échantillons deux dossiers de contrat de location-acquisition pour savoir si l'on avait pris des mesures raisonnables afin de déterminer s'il y avait des locaux disponibles dans les immeubles de la Ville avant de conclure un contrat de location-acquisition.

- L'un des contrats de location-acquisition examinés portait sur une superficie d'environ 279 mètres carrés de locaux à usage d'entrepôts pour des échantillons de carotte dans le cadre du projet de train léger sur rail. Le bail portait sur une durée de cinq ans (pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 30 juin 2021) et prévoyait des loyers de l'ordre de 50 000 \$ par an. La Ville pouvait exercer l'option permettant de reconduire le bail pour une nouvelle durée de cinq ans. En examinant le dossier, nous n'avons pas relevé de pièces justificatives confirmant qu'on avait adressé des demandes de renseignements à la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs pour savoir s'il y avait des locaux disponibles dans les immeubles de la Ville avant de conclure le contrat de location-acquisition. Toutefois, en discutant avec le CI et avec le gestionnaire de section de la Direction des locaux et de la planification, même s'il n'y a pas de pièces justificatives pour le confirmer, nous avons appris que la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs était intervenue et s'était effectivement renseignée auprès des responsables des cours de dépôt de la Ville pour savoir si l'on pouvait y entreposer ces échantillons de carotte. On a constaté qu'il n'y avait pas une superficie suffisante dans les biens immobiliers de la Ville puisqu'il fallait une vaste installation et que les échantillons devaient être faciles d'accès.

Les demandes de renseignements adressés par la Section de la location à propos de la superficie qui pourrait être disponible dans les immeubles de la Ville sont acheminées à la gestionnaire de section de la Direction des locaux et de la planification, qui détermine souvent, d'après son expérience, ses connaissances et son analyse des installations de la Ville, qu'il n'y a pas de locaux disponibles dans les immeubles de la Ville. Exception faite de l'information archivée dans Archibus<sup>4</sup>, il n'existe pas de tableur ni de mécanisme de suivi permettant de connaître les propriétés de la Ville qui sont occupées ou inoccupées à un moment précis.

En 2017, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs a commencé à relever électroniquement la superficie de quatre bâtiments administratifs de la Ville. Pour

---

<sup>4</sup> ARCHIBUS est un système intégré de gestion des établissements de travail grâce auquel la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs peut rapidement consulter le répertoire centralisé des bâtiments administratifs de la Ville (par exemple, l'hôtel de ville et la Place-Ben-Franklin, entre autres). La Direction de l'aménagement des espaces intérieurs a commencé à saisir les données dans le système; elle ne s'attend toutefois pas à en réaliser toute la fonctionnalité avant le début de 2019.

accomplir cette tâche, on a constaté que le logiciel Archibus constituait la meilleure solution technologique envisageable; c'est pourquoi le BBIM en a fait l'acquisition.

Pour les autres installations de la Ville, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs a des dessins de CAO (conception assistée par ordinateur). Or, il se peut que ces dessins ne soient pas à jour, puisque les changements apportés aux locaux ne sont pas toujours communiqués à la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs. En outre, ces dessins n'indiquent pas s'il y a des locaux utilisables dans les installations de la Ville.

Depuis plusieurs années, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs ne peut pas repérer les locaux disponibles dans les immeubles de la Ville avant de conclure des contrats de location-acquisition. Or, parfois, lorsqu'un groupe client se met en rapport avec la Section de la location pour lui demander de l'aide dans la location de locaux supplémentaires, la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs travaille en collaboration avec ce groupe pour qu'il se serve des locaux qu'il occupe déjà, au lieu de louer des locaux supplémentaires.

#### **Recommandation n° 22**

Que la direction veuille à faire établir la liste complète, exacte et à jour des terrains et des biens immobiliers de la Ville. Cette liste devrait être utilisée pour suivre les terrains ou les locaux inoccupés. La Direction de l'aménagement des espaces intérieurs devrait se servir de cette liste pour permettre à la Section de la location de recenser les terrains et les locaux disponibles dans les biens immobiliers de la Ville avant de conclure des contrats de location-acquisition.

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La fonction de gestion des locaux a été confiée au BBIM en 2016 dans le cadre du remaniement de l'ensemble de l'administration municipale, ce qui a permis d'améliorer la relation entre le personnel de la gestion des locaux et le personnel de la Section de la location, en valorisant son rôle comme locateur municipal. En 2017, on a fait l'acquisition de la plateforme logicielle Archibus, qui est désormais mise en œuvre pour consigner l'utilisation des locaux dans les quatre principaux bâtiments administratifs de la Ville.

La direction se servira d'outils comme SAP et Archibus pour établir une liste complète, exacte et à jour des biens fonciers et immobiliers de la Ville afin d'aider



la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs à mettre en œuvre cette recommandation.

Pour permettre d'offrir la formation et d'établir les processus d'élaboration et de mise à jour de cette liste de concert avec les STI, cette recommandation sera appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 23**

Que les CI consignent toujours par écrit leurs consultations auprès de la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs lorsqu'il s'agit de savoir s'il y a des locaux à louer dans les biens immobiliers de la Ville avant de conclure des contrats de location-acquisition.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le personnel consignera par écrit toutes les consultations auprès de la Direction de l'aménagement des espaces intérieurs dans les rapports du personnel à partir du premier trimestre de 2019. Ce processus sera officialisé d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures.

### **4) Les activités de facturation et de perception des recettes locatives du Bureau des biens immobiliers municipaux ne sont pas toujours ponctuelles ni exactes**

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, tous les baux à loyer de la Ville prévoient des loyers fixes préétablis à régler périodiquement, le plus souvent chaque mois, pendant toute la durée des baux. Avant cette date, pendant la durée qui faisait l'objet de la portée de cette mission de vérification, un seul contrat de location prévoyait des loyers variables, calculés en fonction du chiffre d'affaires du locataire.

### **Dossier locatif prélevé comme échantillon : cafétéria dans un immeuble de la Ville**

L'équipe de vérificateurs a examiné le dossier locatif de la cafétéria pour savoir si les recettes locatives avaient été calculées exactement et perçues pour la durée du bail.

Ce bail, signé le 26 juin 2014 pour une durée de trois ans, était assorti de deux options de prorogation d'une durée d'une année chacune. La cafétéria s'étendait sur une superficie de 174 mètres carrés et était aménagée dans un immeuble de la Ville. Seuls les employés de la Ville qui avaient accès à cet immeuble pouvaient manger à cette

cafétéria, qui devait être ouverte à raison de cinq jours par semaine pendant au moins 52,5 heures par semaine.

Les loyers à verser à la Ville comportaient deux volets. Les frais d'exploitation annuels étaient fixés à 6 000 \$ par an (soit des mensualités de 500 \$, majorées de la TVH et à acquitter le premier jour du mois). Le deuxième volet prévoyait des loyers calculés à raison de 3 pourcent ou 4 pourcent du chiffre d'affaires net du locataire. Le locataire devait, chaque trimestre, soumettre à la Ville des états financiers vérifiés et verser les loyers correspondants à ce montant variable.

On n'a jamais demandé au locataire de déposer les « états financiers vérifiés » prévus dans le contrat de location. On a plutôt accepté les déclarations de TPS et de TVH du locataire. On a supposé à tort que ces déclarations donnaient l'assurance que le chiffre d'affaires qui y était indiqué était exact. Au lieu des états financiers vérifiés, le CI qui gérait le dossier locatif a accepté les déclarations de TPS/TVH du locataire comme preuve du chiffre d'affaires. On supposait à tort que puisque les déclarations de TPS/TVH avaient été déposées auprès de l'ARC, on avait ainsi l'assurance que le chiffre d'affaires était exact. Le montant total du chiffre d'affaires indiqué dans les déclarations de TPS/TVH est un chiffre autodéclaré qui n'est pas vérifié.

En 2018, le locataire a fait savoir qu'il souhaitait proroger le contrat de location pour sept autres années. Le rapport de décision par délégation indiquait que « selon le contrat d'origine, l'exploitant devait soumettre chaque trimestre à la Ville ses états financiers vérifiés. Au fil des années, la situation s'est révélée problématique puisque la Ville a dû adresser à l'exploitant des rappels constants pour qu'il dépose ses états financiers et son chiffre d'affaires net ». Même si l'on n'avait jamais reçu d'états financiers vérifiés et qu'il avait fallu adresser au locataire des rappels constants pour obtenir le montant du chiffre d'affaires indiqué dans les déclarations de TPS/TVH, le contrat modifié a été signé et le bail a été prorogé.

Le dossier ne comportait aucune pièce justificative expliquant les raisons pour lesquelles le bail n'avait pas fait l'objet d'une demande de propositions (DDP) à l'expiration du contrat initial de 2014. En en discutant avec le CI, nous avons appris qu'en 2014, la demande de propositions d'origine n'avait donné lieu qu'à trois propositions, dont seulement deux répondaient aux conditions essentielles de la demande de proposition. En raison du peu d'intérêt exprimé pour la DDP lancée à l'origine et parce que le locataire offrait des services satisfaisants, le personnel a prorogé le bail avec le fournisseur existant. Or, le peu d'intérêt exprimé en 2014 n'est sans doute pas représentatif de la conjoncture actuelle du marché en 2018. En outre,

parce que le locataire n'a guère collaboré lorsqu'on lui a demandé de fournir ses états financiers ponctuellement, la Section de la location aurait dû se pencher sur d'autres options avant de proroger le bail.

En outre, selon les déclarations de TPS/TVH pour 2016, le locataire a réalisé un chiffre d'affaires total de 156 875 \$, soit 650 \$ par jour (169 379 \$ en 2017). Ces sommes paraissent plutôt faibles, puisque les frais de main-d'œuvre (quatre employés travaillant à raison de 52,5 heures par semaine), les coûts des produits et les autres frais d'exploitation d'une cafétéria sont considérables.

En outre, le chiffre d'affaires déclaré est nettement inférieur à celui auquel s'attendait le locataire dans sa proposition, dans laquelle il avait estimé à 282 000 \$ son chiffre d'affaires annuel pour 2017. Malgré tout, au début de 2018, ce locataire a demandé une prorogation du bail pour une durée supplémentaire de sept ans. Le personnel n'a jamais remis en cause le faible chiffre d'affaires déclaré par ce locataire. Il a consenti la prorogation du bail, et en date du 1<sup>er</sup> juillet 2018, les loyers ont été fixés à la somme forfaitaire de 1 000 \$ par mois majorés de la TVH, à indexer de 0,5 pourcent par an. Ces loyers ont été calculés d'après le chiffre d'affaires déclaré par le locataire pour les années précédentes.

Le dossier locatif ne comportait pas de pièces justificatives confirmant que le CI s'était renseigné pour connaître le montant des loyers versés pour une cafétéria comparable, accessible au public dans un immeuble de la Ville.

On a constaté que dans une autre cafétéria dont la superficie est de 121 mètres carrés et qui est aménagée dans un immeuble de la Ville, les loyers s'élevaient à 4 755 \$ par mois.

Cette somme est nettement supérieure aux loyers de l'ordre de 1 000 \$ par mois versés par ce locataire. Les deux immeubles de la Ville dans lesquels sont aménagées ces cafétérias servent à peu près le même nombre d'employés de la Ville. Le dossier locatif ne comportait pas de pièces justificatives expliquant les raisons pour lesquelles les loyers nettement moindres étaient justifiés. En examinant la question de la perception des recettes locatives, les vérificateurs ont constaté que les loyers établis en pourcentage du chiffre d'affaires accusaient fréquemment du retard. Les loyers n'ont pas été acquittés pendant bien des mois, et même pendant plus d'un an après la fin du trimestre, ce qui contrevient au contrat de location, qui stipule que « l'exploitant doit verser à la Ville les loyers exigibles en pourcentage de son chiffre d'affaires net chaque trimestre (en plus de déposer ses états financiers vérifiés) ». Le tableau ci-après

indique les dates auxquelles la Ville a reçu les loyers pour la période locative correspondante.

Tableau 5 : Dates auxquelles le locataire de la cafétéria a fait parvenir les loyers

Période locative	Montant	Date de réception des loyers
Du 1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 juin 2016 (trois trimestres)	3 660,50 \$	Novembre 2016
Du 1 <sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2016 (deux trimestres)	2 275,15 \$	Juillet 2017
Du 1 <sup>er</sup> juillet 2017 au 30 septembre 2017 (trois trimestres)	3 748,68 \$	Février 2018
Du 1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 31 décembre 2017 (un trimestre)	1 332,70 \$	Avril 2018

La discussion qui a eu lieu avec le spécialiste financier des recettes responsable de la facturation des loyers dans le cadre des baux a permis de préciser que le locataire n'est tenu de verser les loyers qu'après avoir reçu les factures de la Ville. Or, les factures ont toujours été établies en retard, mais ont rapidement été acquittées par le locataire dès réception. Toutefois, si les factures accusaient fréquemment du retard, c'est parce que le locataire avait lui-même tardé à déposer la preuve de son chiffre d'affaires pour le trimestre. Le CI affecté au dossier n'a pas rapidement fait de suivi auprès du locataire lorsqu'il ne déposait pas la preuve de son chiffre d'affaires. C'est ce qui explique les retards considérables dans l'établissement des factures et, en définitive, dans la perception des loyers.

Le contrat de location précise aussi que si le compte est en souffrance, le locataire doit acquitter le taux d'intérêt annuel composé de 16,08 pourcent compté par la Ville sur toutes les sommes en souffrance. La Ville n'a jamais imposé de pénalité au titre des intérêts à ce locataire.

Ce dossier nous apprend que les CI n'exercent pas de surveillance attentive sur les dossiers locatifs qui leur sont confiés. Il semble qu'il se soit écoulé un an avant que l'on constate que le locataire n'avait pas acquitté les loyers en pourcentage de son chiffre d'affaires pour l'année précédente. Par exemple, en 2017, le locataire n'a pas soumis à la Ville de sommaire de ses déclarations de TPS/TVH pour justifier son chiffre d'affaires. Ce n'est que lorsque le CI le lui a demandé, en avril 2018, que le locataire a fourni les sommaires de ses déclarations.

Le contrat de location de 2014 obligeait le locataire à déposer auprès de la Ville une attestation d'assurance avant de louer la cafétéria et au moment de la reconduction du bail. Le dossier locatif ne comprend par l'attestation d'assurance à déposer à la signature du bail d'origine (pour la période comprise entre le 14 juillet 2014 et le 30 juin 2017) et à la date de la première reconduction (pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2017 et le 31 juin 2018). Or, on a relevé des pièces justificatives confirmant que l'attestation d'assurance a été déposée pour la période comprise entre le 13 juillet 2018 et le 13 juillet 2019.

#### **Recommandation n° 24**

Que la Section de la location s'assure que les locataires respectent les conditions de leurs baux (modalités de paiement, obligation de fournir les documents et preuves d'assurance, entre autres).

#### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM, la direction mettra au point des procédures détaillées pour veiller à respecter les conditions conformément aux modalités exposées dans la recommandation. Ce travail sera achevé d'ici le quatrième trimestre de 2019.

#### **On peut commettre des erreurs dans le contrôle manuel prévu dans le processus de facturation**

Chaque mois, l'agente immobilière produit dans SAP le rapport de comparaison cumulatif des loyers. Elle se sert de ce rapport pour connaître les contrats de location arrivés à expiration durant le mois ou sur le point d'arriver à expiration. Elle doit recenser manuellement les baux arrivés à expiration durant le mois et communiquer avec le CI affecté au dossier locatif pour lui demander s'il faut proroger, reconduire ou résilier le bail. Si l'on doit proroger le bail, l'agente immobilière doit redresser la date de la fin du bail dans SAP pour que le bail paraisse dans le rapport cumulatif des loyers. Si l'agente immobilière ne remarque pas que le bail a atteint la date de son expiration dans SAP et qu'elle ne redresse pas la date de la fin du bail, ce bail ne paraît pas dans le rapport cumulatif des loyers adressé au Service des finances pour établir les factures destinées aux locataires. Cette erreur ne sera pas relevée, puisque le bail ne paraîtra pas dans le rapport de comparaison cumulatif des loyers. Le spécialiste financier des Recettes reçoit le rapport cumulatif des loyers mensuel, produit les factures et les adresse aux locataires.

L'agente immobilière normalement responsable du processus de facturation a de l'expérience et respecte les procédures établies. Toutefois, en 2017, le processus manuel qui permettait de recenser les contrats arrivés à expiration ou sur le point d'arriver à expiration et de consulter le CI pour savoir s'il fallait reconduire ou résilier le bail n'était pas toujours suivi par les employés substitués. C'est ce qui explique qu'on ait constaté que des loyers n'avaient pas été acquittés dans l'examen du dossier d'un bail portant sur des locaux occupés après terme. Il est essentiel de s'assurer que les autres employés qui interviennent à ce titre sont formés et savent comment exécuter le processus de facturation pour s'assurer qu'on n'omet pas d'établir des factures.

Dans SAP la date d'expiration du bail portant sur les locaux occupés après terme était fixée au 28 février 2017. Quand l'agente immobilière temporaire a produit le rapport de comparaison récapitulatif des loyers pour février 2017, elle n'a pas remarqué que le bail était arrivé à expiration. Elle était censée communiquer avec le CI pour savoir s'il fallait reconduire le bail dans SAP. Dans ce cas, puisque la date d'expiration n'avait pas été modifiée dans SAP, le bail n'a pas été relevé dans le cumulatif des loyers mensuel. Aucune facture n'a été adressée au locataire depuis février 2017, et l'on n'a pas perçu de loyers même si le locataire continue d'occuper les locaux de la Ville. Jusqu'au 30 septembre 2018, la Ville a été privée de recettes locatives de 3 230 \$.

### **Recommandation n° 25**

Que la direction veuille à donner une formation sur la marche à suivre pour mener le processus de facturation. Il faudrait également envisager un deuxième examen des procédures manuelles à appliquer dans le processus de facturation.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Avec le concours des STI, la direction s'assurera que l'on donne au personnel compétent une formation sur la marche à suivre dans l'exécution du processus de facturation. Dans le cadre de ce processus, un deuxième examen des procédures manuelles à appliquer dans le processus de facturation sera éventuellement mené et potentiellement officialisé. Ce travail sera achevé d'ici le troisième trimestre de 2019.

### **La version provisoire du processus de perception est respectée**

Le processus de perception de la Section de la location fait actuellement l'objet d'une version provisoire. Ce processus a été modifié en juin 2018 pour attribuer une plus

grande part de la responsabilité de la perception des loyers en souffrance à la Section des comptes débiteurs et de la perception, plutôt qu'au BBIM. Or, les décisions prises dans la perception des loyers le sont toujours selon les directives des CI du BBIM.

Voici en quoi consiste le processus de collecte en vigueur depuis juin 2018 dans sa version provisoire :

- chaque mois, la Section des comptes débiteurs et de la perception fait parvenir la liste des comptes en souffrance à l'agente immobilière du BBIM;
- cette dernière passe en revue cette liste, consulte les différents CI et indique à la Section des comptes débiteurs et de la perception s'il faut percevoir les loyers ou s'en abstenir;
- la Section des comptes débiteurs et de la perception envoie une lettre de rappel ou passe un appel téléphonique pour faire un suivi;
- si la facture est toujours impayée, la Section des comptes débiteurs et de la perception communique avec l'agente immobilière pour lui faire savoir qu'il faut exiger le paiement des loyers;
- si l'on fait savoir au locataire qu'il doit verser les loyers et qu'on ne les reçoit pas avant la date d'échéance indiquée dans la lettre, la Section des comptes débiteurs et de la perception communique avec le BBIM et demande à un huissier de traiter avec le locataire.

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons passé en revue la liste des comptes en souffrance établie par la Section des comptes débiteurs et de la perception en date du 21 juin 2018. D'après les comptes prélevés comme échantillons, le processus exposé ci-dessus est respecté.

### **Recommandation n° 26**

Que la direction finalise le plus tôt possible le processus de « perception des comptes en souffrance ».

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Comme l'a indiqué le vérificateur, il existe actuellement un processus de « perception des comptes en souffrance » au sein de la Section de la location. De concert avec les Services des recettes, la direction finalisera le processus d'ici le deuxième trimestre de 2019.

**B) Évaluation permettant de savoir si les contrats de location sont conformes aux politiques de la Ville et aux exigences des lois**

**1) Les contrats de location ne respectent pas toujours la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario**

La location des biens municipaux obéit aux lois provinciales (*Loi sur les municipalités* et *Loi sur la location commerciale* de l'Ontario) ainsi qu'au plan officiel et aux politiques de la Ville. La *Loi sur la location commerciale* trace les grandes lignes des relations, des droits et des obligations des locateurs et des locataires. La Section de la location respecte cette loi.

L'article 106 de la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario dispose que la municipalité ne doit pas aider directement ou indirectement une entreprise de fabrication ou une autre entreprise industrielle ou commerciale en cédant à bail ou en vendant des biens lui appartenant à un prix inférieur à leur juste valeur marchande. En examinant les dossiers de baux commerciaux, nous n'avons guère relevé de pièces justificatives étayant les tarifs de location établis par les CI. Dans la plupart des dossiers que nous avons examinés, rien n'indique que les loyers comptés aux locataires sont égaux ou supérieurs à la juste valeur marchande. Nous nous serions attendus à relever des pièces justificatives confirmant qu'on avait fait une recherche pour des propriétés comparables et qu'on avait consulté l'Unité des évaluations du BBIM.

En examinant les dossiers locatifs, nous avons constaté que dans deux des quatre nouveaux baux commerciaux prélevés comme échantillons, il n'y avait pas de pièces justifiant une étude du marché pour établir les tarifs de location. Parmi les baux commerciaux portant sur des locaux occupés après terme et prélevés comme échantillons, dans trois dossiers sur quatre, les loyers n'avaient pas été renégociés pendant la période d'occupation des locaux après terme et n'étaient probablement pas représentatifs des loyers actuels du marché.

Dans un bail prélevé comme échantillon et dont le montant des loyers avait été calculé, aucune pièce justificative ne permettait de confirmer que les loyers correspondaient à la juste valeur marchande. Les résultats de la vérification indiquent que les loyers comptés par la Section de la location pourraient être inférieurs à la juste valeur marchande et qu'il se pourrait que la Ville ne soit pas conforme à la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario.



### **Recommandation n° 27**

Que la direction mette au point des procédures détaillées pour guider les CI dans la marche à suivre pour déterminer, justifier et consigner les taux de location à la juste valeur marchande pour tous les nouveaux baux commerciaux et pour la reconduction des baux commerciaux existants afin de veiller à respecter la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario.

### **Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dans le cadre de sa pratique de longue date, le BBIM continuera de miser sur le savoir-faire de son Unité des évaluations et de ses évaluateurs accrédités au sein de cette unité pour mener les évaluations de la valeur marchande pour le compte de l'Unité de la location.

La direction mettra au point des procédures détaillées pour respecter les exigences de la recommandation d'ici le quatrième trimestre de 2019 dans le cadre de l'ensemble des travaux d'élaboration de la politique et des procédures du BBIM.

### **Impôts fonciers**

Dans le cadre de cette mission de vérification, le personnel du BVG a eu connaissance de deux baux qui n'étaient pas conformes à la *Loi sur l'évaluation foncière* en ce qui a trait aux impôts fonciers et d'un contrat de services avec volet locatif pour la location à bail .

Selon la *Loi sur l'évaluation foncière*, tous les biens immeubles situés en Ontario sont assujettis à l'évaluation foncière et sont imposables, sous réserve des exceptions précisées. Selon l'une de ces exceptions, tous les terrains appartenant à la municipalité sont exemptés des impôts fonciers. Or, les terrains municipaux ne sont pas exemptés s'ils sont occupés par un locataire à l'égard duquel ils seraient imposables s'il en était propriétaire. Par conséquent, la majorité des locataires qui occupent des terrains municipaux doit acquitter les impôts fonciers sur les terrains que ces derniers louent à bail à long terme ou à court terme. À titre de locateur, la Ville doit communiquer avec la Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM) pour lui faire savoir qu'un locataire occupe un terrain passible des impôts fonciers.

**Dossier locatif prélevé comme échantillon : cafétéria dans un immeuble de la Ville (1500, boulevard St.-Laurent)**

En juillet 2014, la Ville a conclu un bail avec un locataire pour lui permettre d'exploiter une cafétéria dans un immeuble municipal. En examinant le contrat, le BVG a relevé une clause précisant que « l'exploitant doit acquitter toutes les taxes foncières applicables, y compris, sans s'y limiter, les impôts fonciers, le cas échéant, prélevés sur la zone des cuisines ». Le BVG a consulté les relevés des impôts fonciers pour l'adresse correspondante et n'a pas pu confirmer qu'on avait acquitté les impôts fonciers depuis le début du bail, en 2014.

Le BVG a communiqué avec le BBIM pour savoir si les impôts fonciers ont été acquittés à cette adresse pour la zone des cuisines. Le BBIM a confirmé qu'on n'avait pas acquitté d'impôts fonciers pour la zone locative de cette propriété. Le BBIM a fait observer que si la SÉFM ne procède pas à l'évaluation foncière de la zone des cuisines, le personnel prendra alors des dispositions pour percevoir les impôts fonciers.

**Dossier locatif prélevé comme échantillon : propriété de la Ville exploitée comme terre agricole (5441, chemin Hawthorne)**

Le 21 août 1991, la Ville d'Ottawa a fait l'acquisition d'un terrain de 78,5 hectares auprès de la Commission de la capitale nationale (CCN) afin de s'en servir comme dépôt de neige. Au moment de l'acquisition de ce terrain, la CCN louait une superficie de 37 hectares du terrain à un locataire qui s'en servait comme terre agricole.

Le BVG n'a pas pu confirmer que des impôts fonciers n'avaient jamais été acquittés sur cette propriété depuis que la Ville en avait fait l'acquisition auprès de la CCN. Le BVG peut confirmer que les impôts fonciers n'ont pas été acquittés depuis la fusion des municipalités, en 2001.

**Recommandation n° 28**

Que le BBIM notifie la Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM) à propos des locataires des locaux correspondant aux deux échantillons prélevés. À la fin des évaluations, le BBIM devrait commencer à percevoir les impôts fonciers afin de veiller à respecter la *Loi sur l'évaluation foncière*.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le BBIM notifiera la SÉFM à propos des locataires du 5441, chemin Hawthorne. Après avoir reçu l'information complémentaire sur les évaluations de la part de la SÉFM, les Services des recettes commenceront à facturer et à percevoir tous les impôts fonciers exigibles.

Au cours du T2 2019, le BBIM demandera un avis juridique au Bureau du greffier et de l'avocat général de la Ville sur la question de la perception des impôts fonciers et du contrat de services avec volet locatif pour la location à bail. Il se fondera sur cet avis pour déterminer, le cas échéant, les prochaines étapes.

**Recommandation n° 29**

Que le BBIM mette à jour le Manuel afin de prévoir d'alerter la SÉFM sur la situation des nouveaux locataires commerciaux, le cas échéant, et donne une formation au personnel compétent qui sera chargé de négocier et de signer les baux qui pourraient faire intervenir des impôts fonciers.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Conformément à la réponse de la direction à la recommandation n° 2, les procédures détaillées évoquées dans la recommandation seront mises à jour, dans le Manuel du BBIM, d'ici le quatrième trimestre de 2019.

D'ici le deuxième trimestre de 2019, le personnel de la direction du BBIM donnera une formation au personnel compétent qui sera chargé de négocier et de signer les baux dans lesquels la Ville pourrait être pelée à percevoir des impôts fonciers. Pour permettre de mener les opérations dans les délais, la pratique qui consistera à notifier la SÉFM entrera en vigueur d'ici le troisième trimestre de 2019 pour les nouveaux baux.

**Recommandation n° 30**

Que le BBIM passe en revue d'autres baux commerciaux comparables pour confirmer que l'affectation des impôts fonciers respecte la *Loi sur l'évaluation foncière*.

**Réponse de la direction :**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le BBIM passera en revue les baux commerciaux en vigueur pour confirmer que l'affectation des impôts fonciers respecte la *Loi sur l'évaluation foncière*, avec le concours des Services des recettes, au besoin. Puisqu'il faudra procéder à un vaste examen de tous les baux commerciaux en vigueur, le personnel notifiera la SÉFM au fur et à mesure du déroulement de cet examen. L'examen complet des baux commerciaux sera achevé d'ici le troisième trimestre de 2020.