

Gestion des transactions immobilières

(Service de la gestion et de
la planification immobilière)

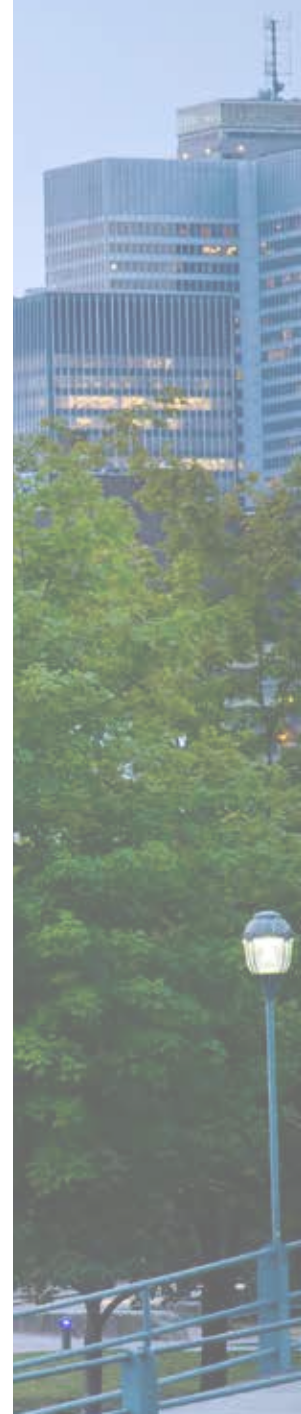


Table des matières

1. Contexte.....	363
2. Objectif de l'audit et portée des travaux.....	364
3. Principaux constats.....	365
4. Résultats de l'audit.....	365
4.1. Réception des demandes et analyse préliminaire.....	368
4.2. Transactions immobilières	370
4.3. Reddition de comptes	391
5. Conclusion	393

Liste des sigles

SGPI Service de la gestion et de la
planification immobilière

4.8. Gestion des transactions immobilières (Service de la gestion et de la planification immobilière)

1. Contexte

La gestion des propriétés immobilières implique de conclure des acquisitions et des dispositions d'actifs dans le cadre de programmes de gestion des actifs municipaux ou encore de manière à favoriser l'amélioration du milieu urbain et le développement économique de la Ville de Montréal (la Ville).

Au moment de conclure des transactions immobilières, la Ville doit s'assurer de respecter le cadre légal et administratif qui s'applique. D'entrée de jeu, la Ville est assujettie à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* et doit, de ce fait, aliéner à titre onéreux.

Selon la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte), c'est le conseil municipal qui a les pouvoirs d'approuver les acquisitions et les aliénations d'immeubles. Pour ce qui est des acquisitions et aliénations d'immeubles d'une valeur de 25 000 \$ et moins, la Charte prévoit aussi que ces pouvoirs sont exercés par le comité exécutif. De plus, depuis le 2 septembre 2015, les pouvoirs du comité exécutif ont été délégués au Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI)¹, responsable de la gestion des transactions immobilières.

Pour ce qui est du mode d'adjudication, la Charte prévoit, dans le cas des acquisitions d'immeubles que la Ville peut acquérir de gré à gré ou par expropriation tout immeuble à des fins industrielles (art. 139) ou dont l'acquisition est jugée appropriée aux fins de réserve foncière ou d'habitation (art. 144). Dans le cas des dispositions, des articles indiquant le mode d'aliénation à respecter (p. ex. appel d'offres public ou gré à gré) ne sont pas prévus dans la Charte.

Les transactions immobilières représentent des sommes importantes. Le tableau 1 qui suit montre les montants pour 2014 et 2015.

¹ Fonctionnaire de niveau A, soit la directrice de l'Évaluation et du courtage immobilier / sécurité.

Tableau 1 – Montants des transactions immobilières

Transactions immobilières	2014	2015
Acquisitions	26,5 M\$	20,6 M\$ ^[a]
Ventes réelles	10,4 M\$	12,7 M\$

^[a] Données enregistrées dans le système comptable en date du 22 février 2016.

Source : SIMON pour les données d'acquisition et le Service des finances pour les ventes.

Au cours de l'année 2015, une réorganisation a été amorcée au sein du SGPI. Dans une première phase, quatre directions ont été créées, dont deux directions impliquées dans la gestion des transactions immobilières. Il s'agit de la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité et de la Direction de la planification, de l'assurance qualité et du service à la clientèle. En attendant que les divisions et les sections soient confirmées dans cette nouvelle structure, les unités d'affaires concernées par le processus demeurent la Section des stratégies immobilières, la Section des transactions immobilières et la Section de l'évaluation immobilière.

Bien avant cette réorganisation, la Direction générale avait donné au SGPI un mandat visant à optimiser les processus de transactions immobilières. En 2014, le service a revu des processus d'affaires avec l'objectif d'améliorer et d'uniformiser les façons de faire. Les attentes visaient notamment à augmenter le nombre de dossiers ficelés². Depuis ce temps, le service poursuit l'exercice d'optimisation des transactions immobilières.

Annuellement, la Section des transactions immobilières ouvre plus de 230 mandats de transactions de catégories diverses et ferme environ 200 dossiers. Au 31 août 2015, un peu plus de 550 dossiers étaient toujours actifs. Près de 50 % étaient des dossiers de ventes, 30 % des dossiers d'acquisitions et 20 % concernaient d'autres types de transactions (p. ex. une mainlevée, une servitude).

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif de s'assurer que les transactions immobilières (la vente et l'achat de terrains) s'inscrivaient dans une démarche de gestion stratégique et qu'elles étaient effectuées de manière à maximiser la valeur pour la Ville. Pour ce faire, nous avons examiné l'existence d'encadrements administratifs, les processus de transactions immobilières, les mécanismes de suivi et de contrôle ainsi que la reddition de comptes.

² Dossier décisionnel complet dans lequel le responsable de l'unité administrative confirme que l'information contenue a été vérifiée, que les normes et procédures ont été respectées, que les autorisations et avis requis ont été obtenus, et que le dossier peut être soumis aux instances décisionnelles concernées.

Nos travaux d'audit ont porté sur les transactions immobilières réalisées entre juin 2014 et août 2015. Pour certains aspects, des données antérieures à cette période ont aussi été prises en considération. Nos travaux d'audit ont principalement été réalisés entre les mois de décembre 2015 et février 2016. Nos travaux ont principalement été effectués au sein du SGPI et ont plus particulièrement été réalisés auprès de la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité dont relevaient administrativement, au moment de nos travaux, la Section des transactions immobilières et la Section de l'évaluation immobilière. Ils ont aussi été réalisés auprès de la Section des stratégies immobilières du SGPI.

3. Principaux constats

Les travaux d'audit réalisés ont permis de relever les secteurs où des améliorations devraient être apportées, notamment :

- le rôle et les responsabilités de la Section des stratégies immobilières dans le processus de gestion des transactions immobilières sont à clarifier;
- des encadrements administratifs n'ont pas été élaborés à ce jour pour tous les types de transactions immobilières, dont les acquisitions et les ventes supérieures à 25 000 \$;
- il n'y a pas de mécanismes permettant à tous les employés impliqués dans le processus de transactions immobilières de déclarer leur indépendance avant le début d'un mandat, de déclarer régulièrement s'ils se trouvent ou non dans une situation de conflit d'intérêts, de faire une déclaration périodique d'intérêts pécuniaires et de produire un engagement solennel de confidentialité;
- il n'y a pas de preuve de l'approbation des promesses d'achat par un représentant autorisé de la Ville;
- une promesse d'achat a été convenue entre la Ville et un acheteur sans avoir obtenu une autorisation écrite de l'arrondissement et sans avoir demandé officiellement un rapport d'évaluation de la valeur marchande;
- des preuves visant à démontrer le respect des clauses contractuelles prévues dans les actes notariés ne sont pas toujours documentées;
- les mécanismes en place ne permettent pas de suivre, de contrôler et de rendre compte des délais de traitement des différents processus de transactions immobilières.

4. Résultats de l'audit

En juin 2015, le comité exécutif a approuvé le nouveau modèle organisationnel du SGPI. Pour en assurer la mise en place, une réorganisation a été amorcée. En approuvant ce nouveau modèle organisationnel, le comité exécutif autorisait également la création de quatre directions et leur mandat.

Aux fins de cette mission d'audit, c'est le mandat de la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité qui nous intéressait plus particulièrement, soit :

- gérer l'acquisition et la vente des immeubles et les droits immobiliers requis pour réaliser les objectifs d'amélioration du milieu urbain et de développement économique de la Ville;
- établir les valeurs des immeubles;
- développer et déployer les moyens pour mettre en œuvre une approche de gestion intégrée visant l'acquisition d'immeubles sur un horizon de moyen et long terme afin d'anticiper et de combler les besoins de réserve foncière pour le développement urbain (les infrastructures urbaines, le développement économique, le résidentiel, le commercial et l'industriel);
- colliger les besoins en immobilier et recueillir la vision du développement urbain des services et des arrondissements, lorsque mandatée, de manière à mettre en place une stratégie immobilière pour satisfaire les besoins de développement futur.

Des aspects du mandat sont déjà en place, notamment ceux qui concernent la gestion des dossiers de transactions immobilières et l'établissement de la valeur des immeubles. Par contre, selon les informations obtenues, des moyens n'ont pas encore été déployés pour mettre en œuvre une approche de gestion intégrée visant l'acquisition d'immeubles sur un horizon de moyen et long terme. Dans cette vision, il s'agirait de constituer une réserve foncière qui permettrait de répondre aux besoins futurs de la Ville et de prévoir des fonds immobiliers pour profiter d'occasions d'affaires qui se présentent. Finalement, pour ce qui est du quatrième aspect du mandat, les activités sont actuellement réalisées par la Section des stratégies immobilières qui relève actuellement de la Direction de la planification, de l'assurance qualité et du service à la clientèle.

Nous avons également retenu un aspect du mandat de cette direction, soit la gestion de l'inventaire, des archives, des bases de données et des applications informatiques sur les actifs immobiliers de la Ville. En ce qui concerne plus particulièrement les terrains (servant à des fins municipales ou encore destinés à la revente), la gestion et la mise à jour de l'inventaire sont entièrement assurées par cette direction.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, c'est avec une volonté de définir des pistes d'amélioration aux processus en place qu'un exercice Kaizen³ s'est tenu à l'automne 2013

³ L'approche Kaizen est une démarche d'amélioration continue. Les résultats attendus sont la simplification des flux, l'amélioration de la qualité, la diminution des délais et l'augmentation de la productivité.

au sein de la Division de l'évaluation et des transactions immobilières⁴. L'exercice visait les huit processus d'affaires suivants :

- Acquisition;
- Acquisition de servitudes;
- Appel public de soumission/propositions;
- Exclusion d'écoterritoires;
- Mainlevée;
- Transfert de ruelle;
- Vente de terrains résiduels de moins de 25 000 \$;
- Vente de gré à gré.

Selon les informations obtenues, l'exercice visait à améliorer et à uniformiser les façons de faire au sein même de la division. Les processus ont donc été déployés à partir de juin 2014. Précisons que même si ces processus ont fait l'objet d'une évaluation à l'aide de Kaizen, il n'en demeure pas moins que les activités concernées existent depuis de nombreuses années, et ce, malgré les nombreuses réorganisations.

Au cours de cet audit, nous avons ciblé des transactions de ventes et d'acquisitions de plus de 25 000 \$. Nous avons premièrement examiné dans quelle mesure les transactions immobilières avaient fait l'objet d'une analyse préliminaire comme prévu dans les processus. Deuxièmement, nous avons examiné certains aspects entourant la réalisation des dossiers de transactions immobilières, tels que l'existence d'encadrements administratifs, la détermination du prix de vente ou d'acquisition, l'autorisation par les instances, la documentation et l'archivage. De plus, notre audit a aussi porté sur le suivi des clauses contractuelles et les mécanismes de suivi et de contrôle permettant de gérer les dossiers de transactions immobilières. Troisièmement, nous avons traité la reddition de comptes sur les transactions immobilières.

Nous avons donc examiné sur la base de sondages six transactions immobilières, soit quatre ventes de gré à gré et deux acquisitions. De plus, pour le suivi des clauses contractuelles, nous avons examiné sur la base de sondages trois transactions immobilières approuvées par les instances en 2013.

⁴ Devenue au moment de la réorganisation la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité.

4.1. Réception des demandes et analyse préliminaire

4.1.A. Contexte et constatations

Selon les informations obtenues, la Section des stratégies immobilières est impliquée dans le processus des transactions immobilières à partir du moment où une demande d'acquérir ou de vendre un terrain lui est adressée. Dans le cas des acquisitions, ce sont les services centraux et les arrondissements qui agissent à titre de clients, alors que pour les dispositions il peut également s'agir de clients externes à la Ville. Par ailleurs, bien que les arrondissements n'aient pas l'obligation de faire une demande auprès de la section, le nombre de demandes reçues serait quand même en hausse. La gestionnaire mentionne que des demandes sont aussi adressées directement à la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Dans ce cas, il a été convenu entre les deux unités que ces demandes seraient retournées à la Section des stratégies immobilières aux fins d'analyse préliminaire.

Pour les acquisitions, une des premières étapes de l'analyse préliminaire consiste à évaluer les besoins du client pour lui proposer des terrains qui répondront à ses besoins. À partir de critères de recherche convenus avec lui, une recherche est amorcée à partir de la banque des terrains de la Ville. Si les résultats ne sont pas concluants, les recherches s'étendent au marché privé. Pour les terrains potentiels, une analyse de faisabilité du projet est effectuée et une estimation préliminaire de la valeur marchande est demandée si nécessaire à la Section de l'évaluation immobilière. Cette estimation permet de déterminer si le client a le budget nécessaire pour aller de l'avant. Il arrive aussi qu'une analyse financière soit effectuée pour permettre au client de fixer son choix. À partir du moment où un terrain est choisi, un mandat est confié à la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité pour effectuer une transaction immobilière.

Concernant l'implication de la Section de l'évaluation immobilière, nous avons obtenu des informations selon lesquelles elle devrait non seulement intervenir pour des estimations préliminaires mais également lorsqu'il s'agit de proposer un terrain plus qu'un autre. Précisons que, dans le processus actuel d'acquisition, la Section de l'évaluation immobilière n'est par la suite mandatée qu'au moment où une évaluation de la valeur marchande est requise. Selon un tel fonctionnement, cette implication survient bien après que le mandat a été confié à la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Ainsi un terrain considéré comme potentiellement intéressant à acquérir par la Section des stratégies immobilières pourrait s'avérer être un choix moins intéressant après un examen plus approfondi. À titre d'exemple, il pourrait être démontré que l'acquisition du terrain ciblé devrait être réalisée par expropriation, et non de gré à gré, ce qui pour la Ville aurait une incidence directe sur le coût d'acquisition et sur le délai requis pour conclure la transaction. Pour éviter de telles situations, l'implication de la Section de l'évaluation immobilière, dès le début du

processus, permettrait à la Section des stratégies immobilières de disposer d'une information utile pour la sélection des terrains.

Dans le cas d'une demande visant à vendre un terrain, l'analyse effectuée par la Section des stratégies immobilières consiste d'abord à déterminer s'il est ciblé pour des fonctions municipales et à faire une recherche sur les titres de propriété. Selon les informations obtenues, l'analyse vise à s'assurer que la vente du terrain fait effectivement l'objet d'une planification stratégique.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons recherché la preuve, à partir des sondages effectués, qu'une analyse préliminaire avait été effectuée par la Section des stratégies immobilières préalablement à l'ouverture des dossiers par la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité et qu'elle avait été rendue accessible aux intervenants concernés. À cet effet, nous avons retracé l'évidence d'une analyse préliminaire préalable à l'attribution du mandat pour deux des six transactions examinées. Ainsi, pour les quatre autres transactions, les étapes du processus liées à l'analyse préliminaire ont plutôt été effectuées par le conseiller en immobilier affecté à la transaction. Cette situation a pour effet d'augmenter le temps consacré à ces transactions par les conseillers en immobilier de la Section des transactions immobilières.

De plus, selon les conseillers immobiliers consultés, de façon générale, l'analyse préliminaire leur serait peu utile puisqu'ils doivent revalider l'information obtenue. En outre, l'information partagée serait, dans certains cas, incomplète, nécessitant de communiquer avec la Section des stratégies immobilières ou avec d'autres intervenants du dossier pour l'obtenir (p. ex. l'avis de la géomatique est absent du dossier).

Par ailleurs, nous avons mentionné précédemment que la Section des stratégies immobilières réalise actuellement le quatrième aspect du mandat prévu pour la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité, soit recueillir la vision du développement urbain des services et des arrondissements de manière à établir une stratégie immobilière pour satisfaire les besoins de développement futur. Comme toutes les demandes provenant des arrondissements ne sont pas nécessairement reçues par la Section des stratégies immobilières, nous nous interrogeons sur le développement de réelles stratégies immobilières. Nous croyons que cette situation présente le risque que la Ville négocie des terrains pour répondre à des besoins ponctuels sans avoir une vision stratégique. La Ville pourrait ainsi se retrouver en situation de vulnérabilité lorsqu'il s'agit de négocier un prix d'acquisition ou de vente, selon le cas.

Nous sommes d'avis qu'il doit y avoir une clarification concernant le rôle et les responsabilités attendus de la Section des stratégies immobilières en vue de permettre à la Ville de se donner une vision stratégique sur les besoins futurs des clients.

4.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de clarifier le rôle et les responsabilités de la Section des stratégies immobilières dans le processus de gestion des transactions immobilières en vue de permettre à la Ville de se donner une vision stratégique sur les besoins des clients et aussi de réduire les délais de traitement des transactions immobilières.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le rôle et les responsabilités de la Division des stratégies immobilières dans le processus de gestion des transactions immobilières seront mis à jour dans le cadre de l'actuelle réorganisation du SGPI. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'exiger que l'ensemble des arrondissements transmette au Service de la gestion et de la planification immobilière leurs besoins en acquisition et disposition de terrains pour satisfaire les besoins du développement futur afin de lui permettre d'exercer pleinement son rôle dans l'établissement de stratégies immobilières du territoire.

Réponse de l'unité d'affaires :

Dans un premier temps, la Direction générale fera parvenir aux directeurs d'arrondissement une note à cet effet. (Échéancier prévu : avril 2016)

À moyen terme, l'administration étudiera la possibilité de regrouper l'ensemble des activités immobilières au sein du SGPI, ce qui lui permettra d'assumer le leadership et la planification nécessaire pour réaliser son mandat. (Échéancier prévu : mars 2017)

4.2. Transactions immobilières

Lorsque la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité reçoit un mandat pour réaliser une transaction immobilière, le traitement des dossiers doit être guidé par des encadrements administratifs et des processus d'affaires reconnus.

4.2.1. Encadrements administratifs

4.2.1.A. Contexte et constatations

La gestion des transactions immobilières est encadrée par des encadrements administratifs portant sur certains types de transactions. Ces encadrements visent notamment à permettre aux membres du personnel de comprendre ce qui est attendu d'eux et de les informer de l'étendue de leur liberté d'action. Il s'agit des directives suivantes :

- « Cession de ruelles aux propriétaires riverains⁵ » (avril 2011);
- « Transaction entre les commissions scolaires et la Ville de Montréal⁶ » (juillet 2012);
- « Modalités et conditions concernant la vente de parcelles de terrain, de résidus de terrain et de parties de ruelle d'une valeur de 25 000 \$ et moins⁷ » (août 2009).

Nous constatons que ces encadrements visent deux processus ayant fait l'objet de l'analyse Kaizen, soit les ventes de ruelles et les ventes de terrains de moins de 25 000 \$. Les autres types de transactions, notamment les autres ventes de gré à gré ou encore les ventes par appel de propositions ou de soumissions ainsi que les acquisitions, ne font l'objet d'aucun encadrement administratif officiel. Selon les gestionnaires rencontrés, ces types de transactions sont plutôt encadrés par des règles de pratique de la Direction de l'évaluation et transactions immobilières / sécurité.

Nous sommes d'avis que ces règles auraient avantage à être précisées dans des encadrements administratifs. Tant que ces règles ne sont pas officielles, nous croyons qu'il y a des risques que le personnel y déroge ou ne les applique pas uniformément.

En ce qui concerne plus spécifiquement les dispositions de terrains, les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné la possibilité de choisir un mode d'aliénation (par appel public de propositions ou de soumissions, ou de gré à gré). Selon les informations obtenues, le choix est exercé en collégialité par la Section des transactions immobilières avec la Section des stratégies immobilières ou l'arrondissement visé. Au cours de nos travaux, nous n'avons pas eu la certitude que des critères officiels avaient été établis afin de guider les parties concernées à faire un choix. Dans une telle situation, les parties concernées pourraient se donner des critères non uniformes d'une transaction à l'autre, ce qui risquerait de ne pas être équitable.

⁵ C-OG-SCARM-D-11-001.

⁶ C-OG-SCARM-D-12-002.

⁷ C-OG-SMVTP-D-09-001.

Nous sommes d'avis que le SGPI devrait s'assurer que les encadrements administratifs couvrent l'ensemble des transactions immobilières de façon à uniformiser l'application des pratiques reconnues au fil des années. Le fait de ne pas encadrer les transactions présente un risque pour la Ville de ne pas recevoir le meilleur prix pour des ventes et de payer trop cher pour des acquisitions ou de ne pas appliquer les mêmes pratiques pour des transactions similaires.

4.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer de disposer d'encadrements administratifs officiels pour tous les types de transactions afin d'uniformiser les façons de faire et d'être équitable pour tous les acheteurs potentiels.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI se dotera d'encadrements administratifs pour l'ensemble de ses processus associés aux transactions immobilières. (Échéancier prévu : avril 2017)

4.2.2. Processus de vente et d'acquisition de terrains

4.2.2.A. Contexte et constatations

Des processus d'affaires reconnus doivent permettre d'uniformiser les façons de faire au sein du personnel impliqué dans le traitement des dossiers. Nous aborderons dans cette section la notion de conflits d'intérêts, l'évaluation de la valeur marchande et du prix convenu, la constitution du dossier décisionnel permettant aux instances de prendre une décision éclairée ainsi que l'archivage des dossiers, le suivi des clauses contractuelles et les mécanismes de suivi et de contrôle.

4.2.2.1. Notion de conflits d'intérêts

4.2.2.1.A. Contexte et constatations

Les mécanismes de divulgation et de gestion des conflits d'intérêts existent à la Ville. Comme stipulé dans le guide du *Code de conduite des employés de la Ville*, un employé qui se retrouve en situation de conflit d'intérêts est tenu de soumettre un rapport confidentiel qui sera évalué par le contrôleur général (rapport d'autodéclaration). Bien souvent, les employés n'y sont réellement sensibilisés qu'à l'embauche ou au moment d'une mise à jour du Code de conduite. Les conseillers immobiliers rencontrés ont tous mentionné être sensibles à la notion de conflit d'intérêts dans le cadre de leur travail. Il leur incombe de divulguer tout conflit

avec une partie prenante à une transaction au moment où un mandat leur est confié. Le cas échéant, le mandat sera confié à un autre conseiller immobilier. Ces mesures sont prévues afin d'assurer la transparence des transactions et pour qu'elles soient réalisées au meilleur coût dans l'intérêt de la Ville.

Certaines organisations exigent que leurs employés fassent des déclarations régulièrement, même quand il n'y a pas de conflit à déclarer. Le fait de demander aux employés de présenter ce type de déclaration est utile pour donner à la direction l'assurance qu'ils ont réfléchi aux conflits d'intérêts et en ont tenu compte. À la Ville, les cadres de direction doivent soumettre dès leur embauche et par la suite annuellement une déclaration d'intérêt pécuniaire.

Bien que pour le présent audit nos travaux n'ont mis en évidence aucun problème lié aux conflits d'intérêts, des vérifications antérieures et des enquêtes policières récentes ont relevé des cas de conflits d'intérêts, notamment dans le domaine des transactions immobilières. À la Ville, les activités de la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité font partie de secteurs qui devraient être considérés comme étant à haut risque, et nécessitent, selon nous, une attention particulière. Nous sommes d'avis qu'un processus officiel doit permettre à tous les employés impliqués dans le processus de transactions immobilières de faire une déclaration d'indépendance en début de mandat, de déclarer régulièrement s'ils se trouvent ou non dans une situation de conflit d'intérêts, de faire une déclaration périodique d'intérêts pécuniaires et de produire un engagement solennel de confidentialité.

4.2.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de mettre en œuvre les mécanismes appropriés permettant à tous les employés concernés, selon le type de transaction immobilière, de déclarer leur indépendance avant le début d'un mandat, de déclarer régulièrement s'ils se trouvent ou non dans une situation de conflit d'intérêts, de faire une déclaration périodique d'intérêts pécuniaires et de produire un engagement solennel de confidentialité afin de démontrer la transparence et l'objectivité du processus et des décisions prises.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI créera un formulaire de déclaration d'indépendance et de conflit d'intérêts que chaque responsable devra compléter et signer en début de mandat. Ce formulaire sera versé au dossier. (Échéancier prévu : juin 2016)

Le SGPI créera un formulaire de déclaration périodique d'intérêts pécuniaires comportant un engagement solennel de confidentialité que chaque employé responsable de recommander des transactions immobilières devra compléter et

signer une fois par année. Ces déclarations seront conservées par le gestionnaire de premier niveau. (Échéancier prévu : juin 2016)

4.2.2.2. Évaluation et prix convenu

4.2.2.2.A. Contexte et constatations

Les transactions immobilières doivent être réalisées de manière équitable et économique pour la Ville. Bien que les processus pour chaque type de transaction varient, un principe fondamental à respecter demeure celui de négocier un prix correspondant à la valeur marchande. Avant d'entamer le processus de négociation, le conseiller en immobilier doit avoir en main un rapport d'évaluation indépendant portant sur le terrain, ayant été préparé à sa demande par la Section de l'évaluation immobilière. Bien que cette section fasse partie de la même direction que la Section des transactions immobilières, elle demeure indépendante, notamment parce que l'évaluateur ne participe ni aux négociations ni à la prise de décisions se rapportant à la transaction. Une fourchette de valeur marchande est établie par ce dernier et sert de balise au conseiller au cours du processus de négociation. Le prix convenu entre les parties doit se retrouver à l'intérieur de cette fourchette sinon le conseiller doit le faire approuver par son supérieur. Les valeurs marchandes établies dans un rapport d'évaluation sont considérées comme valides pour une période de 18 mois. Si le laps de temps écoulé entre la date du rapport d'évaluation et la présentation du dossier aux instances est supérieur à 18 mois, le processus prévoit que le conseiller immobilier demande une mise à jour de l'évaluation afin de s'assurer que le prix convenu pour le bien immobilier est toujours représentatif de sa valeur marchande.

Premièrement, nos travaux d'audit ont consisté à obtenir l'évidence qu'un rapport d'évaluation avait été obtenu au moment opportun et que la détermination du prix convenu se retrouve dans la fourchette de l'évaluation de la valeur marchande. Nous n'avons donc pas remis en cause les valeurs marchandes présentées dans les rapports d'évaluation. Ainsi, une seule transaction s'est avérée problématique pour ce qui est de l'obtention d'un rapport d'évaluation au moment opportun. Voici ce que nous avons constaté.

Tout d'abord, le promoteur avait signifié son intérêt à l'arrondissement de se porter acquéreur de plusieurs parcelles de terrains appartenant à la Ville dans l'optique de faire un assemblage avec les terrains qu'il possédait déjà dans le secteur. Le projet initialement proposé comprenait deux phases de développement et visait les lots A et B. Lorsque la Section des stratégies immobilières a mandaté la Section des transactions immobilières, en janvier 2014, elle lui a souligné que l'arrondissement avait confirmé son accord à vendre le lot A et qu'ultérieurement, au moment souhaité par l'arrondissement, la vente du lot B pourrait être traitée. Comme ce projet dérogeait au règlement d'urbanisme, notamment en matière de

hauteur et de densité, une demande de modification au plan d'urbanisme, conforme à ce projet, était en cours d'approbation au moment du transfert du mandat. Un rapport d'évaluation a été obtenu, en mars 2014, soit avant le début des négociations entre les parties. Toutefois, ce rapport ne portait que sur l'un des deux lots qui feront ultimement l'objet de cette transaction de vente.

En avril 2014, le conseiller en immobilier constatait, au cours de discussions avec l'acquéreur, qu'il souhaitait, dans un premier temps acquérir le lot B ainsi que le lot C. Les parties conviennent de prix sur ces lots, et ce, malgré le fait que l'accord initial de l'arrondissement ne portait que sur le lot A. Le montant total convenu de la transaction est supérieur à 5,3 M\$.

Par la suite, en mai 2014, l'Office de consultation publique de Montréal a déposé ses recommandations portant sur le premier projet du promoteur. À ce moment, les discussions entre les parties se poursuivaient toujours en vue d'une entente sur tous les aspects de la transaction comme les obligations et les clauses particulières. Comme mentionné précédemment, la signature d'une promesse d'achat portant sur les lots B et C est tout de même survenue plusieurs mois plus tard, soit en septembre 2014. Cependant, la demande d'un rapport d'évaluation portant sur ces lots n'a été effectuée qu'en novembre 2014 et n'a été obtenue qu'en janvier 2015, soit quatre mois après la signature de la promesse d'achat. Le prix convenu se situait toutefois dans la fourchette de valeur marchande établie au moment de l'évaluation de ce lot.

De plus, cette transaction était conditionnelle au consentement de l'acquéreur à une promesse de vente de lisières de terrains lui appartenant en faveur de la Ville pour lui permettre un jour ou l'autre d'élargir une rue. Or, nous avons aussi constaté qu'aucun rapport d'évaluation ne venait soutenir le prix convenu dans le cadre de cette promesse de vente.

Nous sommes d'avis que le conseiller en immobilier, n'ayant pas de rapport d'évaluation portant sur un des deux lots au moment des négociations et de la signature de la promesse d'achat en septembre 2014, plaçait la Ville à risque de conclure un prix différent de celui recommandé dans une évaluation de valeur marchande à venir. De plus, le conseiller aurait dû obtenir l'accord écrit de l'arrondissement avant de poursuivre les négociations avec l'acquéreur afin d'éviter, d'une part, de consacrer des efforts inutilement à un mandat qui pourrait ultimement ne pas recevoir l'accord nécessaire de l'arrondissement ou, d'autre part, de le placer devant les faits accomplis. De surcroît, le lot C ne faisait pas partie du projet immobilier pour lequel une modification au plan d'urbanisme était en cours d'approbation par l'arrondissement.

Cette transaction nous a donc semblé problématique, non seulement en raison de l'absence d'un rapport d'évaluation, mais aussi en raison de l'absence d'évidence de l'accord préalable de l'arrondissement concerné au moment où les parties ont convenu d'un prix. Selon la pratique établie, cet accord doit être obtenu dans le cadre de l'analyse préliminaire du mandat effectué par la Section des stratégies immobilières, et le conseiller en immobilier doit s'assurer de l'avoir dans son dossier au moment où il entreprend son mandat.

Nous sommes d'avis que la validation de la promesse d'achat devrait s'effectuer à l'aide d'une liste de contrôle permettant de s'assurer notamment de la présence d'un rapport d'évaluation portant sur le bien immobilier visé, de l'approbation de l'arrondissement et de tout autre élément devant être consigné à cette étape du processus. Il va de soi que cette liste doit être approuvée par un gestionnaire et conservée dans le dossier.

Deuxièmement, nos travaux ont consisté à nous assurer de l'évidence d'une documentation des éléments discutés au cours des négociations. De façon générale, pour les dossiers analysés, nous avons constaté que les dates et les montants des offres respectives des parties à la négociation ne sont pas toujours consignés dans les dossiers. De même, nous n'avons pas retracé de documentation ni de références aux renseignements utilisés au cours des négociations, comme des caractéristiques de zonage ou un processus de modifications réglementaires en cours. Nous n'avons pas retracé de documentation concernant l'inclusion d'obligations ou de clauses particulières (p. ex. une utilisation restreinte d'un bien [servitude de non-construction] ou une transaction soumise à une condition ou à un engagement [lettre de garanties]). Nous n'avons retracé aucune directive précisant les modalités d'un cadre de négociation. Nous croyons que le processus de négociation aurait avantage à être mieux défini afin de montrer qu'il se déroule en toute transparence. Nous nous serions attendus à ce que ces éléments influençant non seulement sur le prix, mais aussi les autres aspects de la transaction, soient consignés dans le dossier afin de démontrer que le prix convenu représente le meilleur rapport qualité-prix. Certaines de ces informations pourraient, par exemple, être consignées dans le résumé de la transaction.

4.2.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'élaborer une liste de contrôle à être approuvée par un gestionnaire avant la signature de la promesse d'achat et d'en conserver l'évidence dans le dossier de transaction afin de démontrer que toutes les étapes du processus ont été respectées.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI créera une liste de contrôle à être approuvée par le gestionnaire de premier niveau avant la signature de la promesse d'achat. Cette liste de contrôle sera versée au dossier. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.2.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'établir un cadre de négociation et d'inclure tous les renseignements pertinents dans les dossiers afin d'uniformiser les pratiques au sein de son unité.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le cadre de négociation sera établi au moment de la rédaction des encadrements administratifs prévus aux recommandations 4.2.1.B. et 4.2.2.2.B.

La création des encadrements administratifs prévus à la recommandation 4.2.1.B. assurera l'uniformisation des pratiques au sein de l'unité. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.2.2.3. Autorisation par les instances

4.2.2.3.A. Contexte et constatations

Le conseil municipal est responsable d'approuver les transactions immobilières de plus de 25 000 \$. En conséquence, il doit pouvoir se fier à l'information qui lui est relayée dans les dossiers décisionnels. Dans le cadre de la transaction précédemment décrite, nous avons observé que le dossier décisionnel soumis aux instances ne présentait pas tous les aspects imbriqués dans la transaction en lien avec l'adoption imminente du Programme particulier d'urbanisme de ce secteur. Certaines informations auraient fourni aux instances un portrait plus complet, nécessaire à une prise de décision éclairée, comme le statut des autres transactions en cours, le coût envisagé de la stratégie d'échanges de terrains avec ce promoteur ainsi que les coûts d'une éventuelle expropriation, advenant l'impossibilité de s'entendre avec le promoteur. L'ensemble des transactions, comme présenté au départ, devait se solder par un coût presque nul pour la Ville, ce qui semble moins probable maintenant. Nous concédons que dans certains cas, il est déconseillé de partager publiquement les stratégies et les positions de négociation de la Ville. Toutefois, il convient d'établir un protocole de communication permettant de pallier cette situation.

4.2.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer de présenter un dossier décisionnel qui inclut tous les éléments pertinents pouvant influencer la prise de décision afin d'assurer une plus grande transparence.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI créera une liste de contrôle pour la rédaction des sommaires décisionnels au bénéfice des employés qui rédigent ces sommaires. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.2.2.4. Documentation et archivage

4.2.2.4.A. Contexte et constatations

Des lignes directrices devraient traiter formellement de la documentation et de l'organisation des dossiers de transactions ainsi que des normes de conservation des documents. Au cours de nos travaux d'audit, nous n'avons retracé aucune ligne directrice formelle portant sur ces aspects, et plusieurs lacunes ont été constatées.

Tout d'abord, concernant la documentation des dossiers, nous avons constaté au moment de nos travaux que des évidences étaient souvent manquantes pour démontrer les décisions prises ou les démarches entreprises à certaines étapes du processus. À titre d'exemple, le choix du mode d'acquisition ou d'aliénation n'était pas explicitement présent dans les dossiers analysés. Dans certaines situations, le choix peut paraître évident, alors que dans d'autres deux modes peuvent s'appliquer, par exemple une disposition par appel de propositions ou de gré à gré. Nous nous serions attendus à ce que les facteurs ayant guidé un choix plus qu'un autre, comme une analyse des options, soient documentés et référencés dans le dossier de transactions. Par ailleurs, nous nous serions attendus à ce que des révisions et des approbations à certaines étapes clés des processus soient documentées. Nos travaux ont plutôt révélé que les preuves de révision et d'approbation n'étaient pas nécessairement conservées et documentées (p. ex. l'établissement du prix convenu, les promesses d'achat).

Certains dossiers étaient mieux organisés et plus complets que d'autres. Les dossiers de transactions ne contenaient pas toujours les documents clés. Le conseiller devait alors retourner dans son dossier de notes personnelles, sa boîte courriel ou son répertoire personnel afin de retracer l'information. Certains dossiers terminés depuis plusieurs mois n'étaient toujours pas archivés. Un dossier archivé contenait un document relatif à un autre

dossier. Des conseillers ont été étonnés de constater que des documents qu'ils pensaient archivés ne se retrouvaient pas dans le dossier archivé ou étaient mal classés.

Compte tenu de l'implication de différents intervenants dans une transaction immobilière, une attention particulière doit être portée à ces aspects de même qu'au maintien de la base de données centralisée et aux accès qui y sont accordés. L'application *Gestion des mandats* est l'outil de gestion utilisé par la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Nous avons constaté que cet outil est accessible en mode **lecture** pour tous les utilisateurs et en mode **écriture** pour le chargé du mandat et le chef de section. Il est donc important que le personnel soit sensibilisé au caractère hautement confidentiel de l'information qu'il y consigne afin de ne pas influencer sur le déroulement d'une transaction. Pour ce qui est des dossiers d'évaluation de la valeur marchande, autant les dossiers physiques entreposés et l'information numérique conservée dans le répertoire réseau ne seraient accessibles qu'au personnel responsable des **évaluations**. Bien qu'une directive claire ait apparemment circulé à cet effet il y a quelques années, les personnes rencontrées n'ont pu nous en fournir la preuve. À notre avis, une telle directive et des rappels réguliers sont essentiels.

Nous sommes également d'avis que la Section des transactions immobilières aurait avantage à concevoir un formulaire standardisé et une liste de contrôle pour ses dossiers, ainsi qu'une approche normalisée pour la conservation des documents afin de s'assurer que les procédures sont suivies ou ne sont pas oubliées par inadvertance.

4.2.2.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de mettre en place une méthodologie portant sur la procédure de documentation, d'organisation et de conservation de documents dans les dossiers de transaction afin de favoriser une plus grande transparence et d'uniformiser les façons de faire.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI créera une liste des documents à être versés aux dossiers lors de la fermeture des mandats.

*Le 14 janvier 2016, le SGPI a déployé un outil de gestion et d'archivage documentaire nommé ULTIMA. Cet outil permet de verser électroniquement les documents au dossier et d'en faire la recherche ultérieurement. Ceci améliorera l'organisation et la conservation des documents et s'inscrit dans le sens de la présente recommandation.
(Échéancier prévu : décembre 2016)*

4.2.2.4.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'élaborer la directive portant sur la gestion des documents afin d'en restreindre l'accès et de sensibiliser le personnel sur le caractère hautement confidentiel de ces documents.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le SGPI créera une directive portant sur la gestion des documents au bénéfice des employés qui réalisent des transactions immobilières et qui en assurent le suivi.
(Échéancier prévu : avril 2017)*

4.2.2.5. Suivi des clauses contractuelles

4.2.2.5.A. Contexte et constatations

Lorsque les transactions consistent à disposer de terrains en vue de réaliser un projet précis, la Ville doit être en mesure d'exiger que l'acquéreur s'y conforme aux fins prévues et, par le fait même, évite toute spéculation. Pour ce faire, des obligations ou conditions sont stipulées dans les actes notariés (p. ex. les obligations de construction, le droit de passage). Pour la Ville, cela nécessite d'effectuer un suivi jusqu'à ce que l'acquéreur s'y conforme. En raison de ces conditions, bien que l'acte de vente soit signé entre la Ville et l'acquéreur, la propriété vendue ne sera libre de garanties que lorsque la mainlevée⁸ sera accordée à l'acquéreur. Une clause de mainlevée insérée à l'acte de vente précise donc à quel moment la Ville entend libérer l'acquéreur de ses obligations ou conditions.

Une directive, approuvée par le comité exécutif en mars 2012, encadre l'exercice du pouvoir de consentir une mainlevée de droit réel, délégué à la directrice de l'Évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Par cette directive, le fonctionnaire doit s'assurer de l'accomplissement de toutes les obligations ou conditions prévues dans la clause de mainlevée et conserver des preuves à l'appui du respect des obligations. Plus spécifiquement, « *si des autorisations, permis ou preuves de conformité à la réglementation sont requis, il faut obtenir de l'arrondissement concerné une **confirmation écrite**⁹ de leurs obtentions ou respects* ».

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons d'abord examiné le moment auquel la Ville accordait ses mainlevées. Nous avons également recherché l'évidence qu'un suivi avait été réalisé par la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité sur les obligations

⁸ Acte par lequel le créancier renonce aux effets d'une sûreté garantissant l'accomplissement des obligations ou conditions, se traduisant par la radiation de l'inscription d'une telle sûreté dans le registre foncier.

⁹ Nos caractères gras.

ou conditions prévues dans les actes notariés en vue d'accorder une mainlevée à l'acquéreur. Pour ce faire, nous avons analysé trois actes de vente signés en 2013 comportant des obligations ou des conditions pour l'acheteur.

Les actes de vente sélectionnés comportaient minimalement une obligation de construction, mais étaient aussi assortis d'autres obligations ou conditions selon le cas. Notons qu'au moment de nos travaux, une mainlevée n'avait pas encore été demandée par l'acheteur dans un des cas analysés.

Tout d'abord, à la lecture des clauses de mainlevées figurant dans les actes notariés, nous avons constaté qu'elles ne permettent pas à la Ville d'avoir une garantie de l'accomplissement de **toutes** les conditions prévues dans l'acte de vente.

En effet, les trois actes notariés examinés comportaient une clause sur l'obligation de construire, laquelle précisait que les travaux de construction sont réputés complétés lorsque les fondations, les murs, le revêtement extérieur, les fenêtres de même que la toiture sont installés sur le bâtiment. Les trois actes comportaient également une clause de mainlevée pouvant être accordée, à la demande de l'acheteur, lorsque les fondations des bâtiments sont coulées et qu'un permis de construire répondant aux conditions de construction¹⁰ est délivré.

Nous comprenons que l'acquéreur doit obtenir une mainlevée en vue d'obtenir le financement requis pour la construction du bâtiment. Nous comprenons aussi que les mainlevées sont accordées conformément aux exigences de ces clauses. Cependant, nous croyons qu'au moment où la Ville accorde ces mainlevées, l'acquéreur n'a pas rempli toutes ses obligations ou conditions puisque la construction n'est pas terminée. Bien que les actes notariés comportent une clause indiquant que la Ville se réserve tous les droits et recours eu égard aux obligations souscrites, il n'en demeure pas moins que la Ville n'a plus de garantie réelle sur le respect de l'obligation de construire. Considérant l'importance d'avoir prévu une clause d'obligation de construire, nous sommes d'avis que la Ville devrait prendre les moyens nécessaires pour conserver les garanties qui permettraient de suivre les obligations jusqu'à ce qu'elles soient respectées.

Dans un deuxième temps, concernant le suivi sur les clauses contractuelles, nos travaux ne nous ont pas démontré que toutes les preuves ou déclarations d'accomplissement des obligations ou conditions avaient été obtenues. Les vérifications effectuées consistent quelquefois à obtenir une confirmation verbale du conseiller en immobilier responsable de la

¹⁰ Par exemple, le nombre de logements, le nombre d'étages ou la superficie.

transaction ou encore à présumer que des vérifications ont été faites par l'arrondissement au moment de la délivrance d'un permis de construction. Dans un cas où nous n'avons pas eu l'évidence d'une preuve, la responsable du dossier nous a mentionné qu'il s'agissait d'une clause standard pour ce type de transaction, mais qu'elle n'était pas applicable pour cette transaction précise. Nous nous serions attendus à retracer une note dans le dossier à cet effet.

Comme mentionné précédemment, nous n'avons pas obtenu l'évidence qu'un suivi formel avait été effectué pour s'assurer du respect de la totalité des obligations stipulées dans les actes de vente. Cette situation s'explique principalement par le fait que certaines obligations ou conditions n'étaient pas spécifiquement requises pour l'obtention de la mainlevée. Selon les informations obtenues, des vérifications sont effectuées, mais uniquement dans une perspective de produire une mainlevée. À ce sujet, la responsabilité du suivi n'est pas clairement définie. Le suivi peut être exercé par le conseiller en immobilier ou par le chargé de soutien technique.

Considérant l'ensemble de ces constats, nous sommes d'avis que les dossiers de transactions doivent contenir :

- une liste de contrôle établissant toutes les conditions ou obligations de l'acquéreur;
- les démarches entreprises pour recueillir les preuves requises pour chacune des conditions et des obligations;
- la notification des preuves obtenues;
- la justification des clauses ne nécessitant pas de preuves particulières.

Ainsi, il deviendrait beaucoup plus facile de suivre le respect des clauses contractuelles et, de surcroît, cela permettrait de démontrer que l'ensemble des documents requis pour prouver la conformité a été obtenu. Nous sommes aussi d'avis que la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité doit prendre les mesures nécessaires pour clarifier le partage des rôles et des responsabilités des intervenants impliqués dans le suivi des clauses contractuelles afin de s'assurer du respect de l'encadrement sur les mainlevées.

4.2.2.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les moyens nécessaires pour conserver les garanties jusqu'à la réalisation complète de l'obligation de construire prévue dans l'acte notarié afin d'avoir l'assurance que le projet de construction se réalise comme autorisé par la Ville.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI déterminera les moyens et la façon de les exercer dans le cadre de la création des encadrements administratifs prévus à la recommandation 4.2.1.B., notamment lorsqu'il rédigera les encadrements sur la vente des terrains de gré à gré, et celui relatif à la vente d'un terrain par appel public lorsque ces ventes comportent des obligations de construire. (Échéancier prévu : avril 2017)

4.2.2.5.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de documenter toutes les démarches entreprises au moment des vérifications et de conserver les preuves démontrant le respect des clauses contractuelles prévues dans les actes notariés afin de se conformer à la directive sur les mainlevées et aussi pour se prévaloir des recours possibles advenant le non-respect de ces clauses.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI créera un rapport de contrôle à être complété par l'employé responsable du suivi et versé au dossier.

Les preuves recueillies au cours de ce contrôle seront documentées et versées au dossier. L'utilisation de l'outil ULTIMA (voir la recommandation 4.2.2.4.B.) permettra d'en améliorer la conservation. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.2.2.5.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de clarifier le partage des rôles et des responsabilités du personnel impliqué dans le suivi des clauses contractuelles prévues dans les actes notariés afin de s'assurer que la directive sur les mainlevées est respectée.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI déterminera les rôles et les responsabilités de chaque intervenant pour le suivi contractuel dans le cadre de la création des encadrements administratifs prévus à la recommandation 4.2.1.B., notamment lorsqu'il rédigera l'encadrement sur le suivi des obligations. (Échéancier prévu : avril 2017)

4.2.2.6. Mécanismes de suivi et de contrôle

4.2.2.6.A. Contexte et constatations

Plusieurs étapes composent les divers processus de transactions immobilières. Par ailleurs, plusieurs intervenants au sein d'autres unités d'affaires (p. ex. les arpenteurs, les évaluateurs, les notaires) ou externes à la Ville (p. ex. l'acheteur, le vendeur) sont impliqués dans ces processus. Considérant l'importance du nombre de transactions ainsi que les délais de traitement associés à ces processus, des outils efficaces doivent être accessibles pour permettre au personnel concerné de suivre au quotidien les dossiers sur lesquels ils ont été assignés. Ces outils doivent également permettre de produire des rapports de gestion utiles au suivi et au contrôle.

C'est au moyen de l'application *Gestion des mandats* que le suivi des dossiers est réalisé. Au départ, lorsqu'un mandat est reçu par la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité, le gestionnaire responsable assigne le dossier à un conseiller et attribue une priorité. Un dossier est ouvert dans l'application et, par la suite, chacun des conseillers procède à la saisie de différentes informations permettant de suivre la réalisation de leurs dossiers. Il s'agit notamment de la date des différentes demandes aux professionnels concernés (p. ex. l'arpenteur, l'évaluateur, le notaire), de la date de réception des rapports attendus, de l'historique des diverses interventions réalisées, de la date de ficelage des dossiers décisionnels ainsi que de la date de fermeture de dossier.

Notons que l'application *Gestion des mandats* est en fait une base de données à partir de laquelle des données peuvent être extraites et analysées dans un chiffrier Excel. À des fins de gestion, des rapports ont été produits par la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Au cours de notre audit, nous avons examiné de quelle façon les gestionnaires étaient en mesure d'exercer un suivi des transactions à partir de ces rapports. Tout d'abord, nous constatons que des rapports permettent de lister les transactions en cours et fermées sous différentes formes (p. ex. par employés, pour une période donnée).

Nous constatons aussi que d'autres rapports fournissent de l'information sur les mandats confiés aux arpenteurs et aux notaires. Dans le cas du suivi des mandats chez les arpenteurs, il s'agit d'une liste des demandes prioritaires transmises à l'arpenteur. Cette liste est revue mensuellement par le gestionnaire responsable de la Section des transactions immobilières. Dans le cas du suivi des mandats chez les notaires, il s'agit d'un rapport permettant de suivre les demandes d'intervention qui leur sont transmises. On y trouve les dates de demande et de réception. Nous constatons aussi que des dates de tombée cibles sont quelquefois indiquées, mais dans une faible proportion. Ainsi, dans un rapport daté du 1^{er} septembre 2015, nous avons constaté que sur 72 demandes d'intervention en cours, une date de

tombée cible avait été indiquée pour seulement 26 dossiers (36 %). Pour ce qui est des dossiers indiqués comme étant complétés¹¹, nous constatons que la date de tombée cible n'avait été indiquée que pour 71 dossiers sur les 160 dénombrés (soit 44 %).

Selon les informations obtenues, des rapports permettant de gérer les délais de transaction n'ont pas encore été produits. Malgré ce fait, nous avons obtenu au cours de nos travaux d'audit une copie de la base de données en vue d'apprécier les délais de réalisation des transactions. Premièrement, nous avons examiné les délais des dossiers fermés pour les transactions d'acquisition et de vente de gré à gré. La période couverte s'échelonnait du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015.

Aux fins de notre analyse, nous avons pris en considération le délai entre les dates d'ouverture et de fermeture d'un dossier dans l'application. Selon les informations obtenues, il peut s'écouler environ une semaine entre la réception d'un mandat et la création du dossier dans le système. Nous n'avons pas pris en compte ce délai dans notre analyse. Pour ce qui est de la date de fermeture d'un dossier, nous avons pris en considération celle inscrite par l'employé responsable pour fermer le dossier en raison de son approbation par les instances ou encore en raison de son abandon.

Notre analyse nous permet de démontrer à l'aide du tableau 2 les résultats suivants :

**Tableau 2 – Délais de réalisation des transactions complétées
Du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015**

	Acquisitions	Ventes gré à gré
Transactions complétées	23 (33 %) 1 479 jours (4,05 années)	45 (35 %) 976 jours (2,67 années)
Transactions abandonnées	47 (67 %) 1 443 jours (3,95 années)	83 (65 %) 856 jours (2,35 années)
Total – Dossiers fermés	70 (100 %) 1 455 jours (3,99 années)	128 (100 %) 898 jours (2,46 années)

Source : *Gestion des mandats*.

¹¹ Date d'approbation du projet d'acte notarié.

Au sujet de la date de fermeture, nous avons constaté au cours de nos travaux d'audit qu'il y avait différentes interprétations. Ainsi, pour certains intervenants, il s'agit de la date à laquelle le dossier décisionnel est ficelé et, pour d'autres, il s'agit de la date à laquelle l'acte notarié signé est reçu. Aux fins de compréhension, précisons que la finalisation des transactions nécessite la préparation d'un dossier décisionnel à soumettre aux instances, incluant toutes les interventions des unités d'affaires impliquées dans la transaction. Ce n'est qu'après l'approbation par les instances que l'acte notarié signé est obtenu et, finalement, qu'il y a encaissement du produit de la vente ou décaissement du prix d'acquisition. À ces divergences d'interprétation s'ajoute le fait que certains employés peuvent réagir moins promptement que d'autres sur le plan de la fermeture de dossiers, ce qui peut créer des délais. Selon les informations obtenues, il n'y a pas de directive claire définissant cette date. Nous sommes d'avis que la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité devrait statuer sur une définition de date de fermeture ainsi que sur le délai maximal de fermeture pour un employé. L'établissement de lignes directrices orienterait les employés et permettrait aux utilisateurs de disposer de données comparables.

Deuxièmement, nous avons examiné les délais pour les dossiers ouverts en date du 31 août 2015. Aux fins de notre analyse, nous avons regroupé les dossiers selon la priorité inscrite dans l'application. Ainsi, trois catégories sont prévues, soit une priorité « 1 » lorsqu'il s'agit d'un dossier urgent, une priorité « 2 » qui est attribuée par défaut et une priorité « 3 » lorsque le dossier est mis en attente. Selon les informations obtenues, non seulement une priorité est attribuée au moment de l'ouverture du mandat, mais elle peut aussi être modifiée en cours de processus. Les résultats de notre analyse sont présentés dans le tableau 3 ci-dessous :

**Tableau 3 – Délais écoulés des transactions en cours
au 31 août 2015**

	Acquisitions	Ventes de gré à gré
Priorité 1^[a]	16 (16 %) 544 jours (1,5 année)	17 (9 %) 588 jours (1,6 année)
Priorité 2^[b]	76 (79 %) 832 jours (2,3 années)	151 (84 %) 954 jours (2,6 années)
Priorité 3^[c]	5 (5 %) 1 267 jours (3,5 années)	12 (7 %) 1 403 jours (3,8 années)
Total – Dossiers ouverts	97 (100 %) 807 jours (2,2 années)	180 (100 %) 949 jours (2,6 années)

^[a] Dossier qui doit être traité en urgence.

^[b] Dossier à traiter dans le cours normal des affaires.

^[c] Dossier mis en attente.

Source : *Gestion des mandats*.

Considérant le fait qu'environ 80 % des dossiers sont des priorités de niveau 2 et que nous ne sommes pas en mesure d'apprécier leur avancement par rapport à des échéanciers prévus, nous nous questionnons sur l'utilité réelle de cette information dans sa forme actuelle.

À première vue, l'ensemble des délais nous semble long, et ce, tant pour les dossiers fermés que pour les dossiers en cours du tableau 3. Le fait d'avoir des délais de transaction importants présente plusieurs risques pour la Ville. À titre d'exemple, des transactions pourraient avorter en cours de processus, des promesses d'achat pourraient ne plus être valides et devraient être renégociées ou encore les évaluations de valeurs marchandes pourraient ne plus refléter le marché.

Devant de tels résultats, nous aurions voulu déterminer les goulots d'étranglement dans les processus en place. Nous n'avons cependant pas été en mesure de faire une telle analyse puisque la plupart des dates des différentes étapes des processus n'avaient toujours pas été saisies dans l'application. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de déterminer pour l'ensemble des dossiers quelles sont les étapes du processus qui auraient pu être problématiques. Pourtant, l'information existe dans chacun des dossiers physiques. Ainsi, au

cours de l'examen des six dossiers de transactions immobilières, nous avons été en mesure de retracer les dates des différentes étapes prévues dans le processus. Pour ces six dossiers examinés, le délai global de transaction était d'un peu plus de 800 jours, ce qui est comparable aux résultats du tableau 2. Pour ce qui est des délais des principales étapes, nous en avons constaté deux plus importants. Il s'agit du délai de négociation, qui représente près de 400 jours, et du délai d'intervention des notaires, qui est approximativement de 120 jours. Il s'agit du délai entre la date d'une demande d'intervention dans les sommaires décisionnels et la date de réception. Nous ne sommes pas en mesure de dire s'il s'agit d'une généralité pour l'ensemble des dossiers.

Soulignons qu'au cours de l'année 2015, le gestionnaire responsable de la Section des transactions immobilières avait soulevé une problématique sur des délais concernant les dossiers transmis aux arpenteurs bien que l'application ne fournisse pas cette information. Un rapport ponctuel faisant état de délais selon différentes catégories de demandes avait été produit et avait permis de convenir de l'établissement des priorités avec le gestionnaire responsable de la géomatique. C'est ce qui a donné lieu au rapport que nous avons abordé précédemment. Ainsi, mensuellement, une priorité est accordée aux dossiers en cours par le gestionnaire de la Section des transactions immobilières. Bien que nous n'ayons pu évaluer l'effet des améliorations apportées, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une bonne approche.

Dans une perspective d'amélioration continue et de service à la clientèle, nous sommes d'avis qu'en plus de démontrer les délais écoulés à chaque étape des transactions, des rapports devraient contenir de l'information qui permet de connaître rapidement l'avancement des transactions, ce qui permettrait par conséquent de déterminer les goulots d'étranglement éventuels et de réagir avec plus de promptitude en cas de problème. Il va de soi que pour que cela puisse se faire, il est nécessaire que les intervenants enregistrent toutes les données dans l'application *Gestion des mandats*.

Pour être en mesure de réduire les délais, particulièrement où se trouvent les goulots d'étranglement, et dans le cas où la problématique se situerait dans d'autres unités d'affaires impliquées dans les transactions, nous croyons que la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité devrait convenir de délais standards avec chacun des responsables des unités d'affaires visées pour être en mesure de planifier ses demandes au moment opportun. Par la suite, au moment de faire des demandes auprès des différents professionnels, les conseillers devraient donner des dates d'échéance et faire le suivi sur leur respect.

Afin de circonscrire l'ensemble de ces problèmes, nous sommes d'avis que le système de *Gestion des mandats* dans sa forme actuelle devrait être bonifié afin de mieux appuyer le processus opérationnel des transactions immobilières. Puisque les mécanismes de suivi actuels ne permettent pas de suivre le statut d'avancement des transactions, l'ajout par exemple d'un champ permettant d'indiquer le stade d'avancement de la transaction permettrait au gestionnaire de mieux suivre l'évolution des dossiers.

4.2.2.6.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de statuer sur la définition de la date de fermeture à prendre en considération pour le calcul du délai global de transaction afin que tous les employés procèdent à l'enregistrement uniforme des données dans l'application *Gestion des mandats*.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le SGPI considère qu'un mandat doit être fermé à la date de publication de l'acte notarié (sous réserve de la réception de la preuve de paiement dans le cas d'une vente). Cette date sera inscrite comme date de fermeture de mandat dans l'application *Gestion des mandats*.*

Note : Cette information sera incluse avec les encadrements administratifs de la recommandation 4.2.1.B. (Échéancier prévu : avril 2016)

4.2.2.6.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les mesures nécessaires pour que le personnel impliqué dans le traitement des dossiers de transactions immobilières enregistre toutes les données pertinentes, dont les dates des différentes demandes, dans l'application *Gestion des mandats* afin de déterminer les goulots d'étranglement des processus de transactions immobilières.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le SGPI déterminera les actions et les moyens à sa disposition afin que le personnel impliqué dans le traitement des dossiers de transactions immobilières enregistre toutes les données pertinentes dont les dates des différentes demandes dans l'application *Gestion des mandats*. (Échéancier prévu : juin 2016)*

4.2.2.6.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de produire des rapports de gestion permettant de fournir des informations sur le délai global des transactions pour les différents processus de transactions immobilières afin d'améliorer la gestion des transactions immobilières de même que le service à la clientèle.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI développera des rapports de gestion permettant de fournir des informations sur le délai global des transactions pour les différents processus de transactions immobilières. (Échéancier prévu : avril 2017)

4.2.2.6.E. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de revoir les paramètres de son système de *Gestion des mandats* en vue d'ajouter des champs permettant de faciliter le suivi de l'avancement des transactions afin de fournir des rapports de gestion mieux adaptés aux besoins des gestionnaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le 14 janvier 2016, le SGPI a ajouté des champs associés à la gestion de projet à l'application Gestion des mandats et les employés y consignent les étapes d'avancement d'une transaction donnée, ainsi que le temps alloué pour chacune des étapes. Le SGPI créera, à partir de ces données, un rapport de gestion sur l'état d'avancement des mandats. (Échéancier prévu : avril 2017)

4.2.2.6.F. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de convenir, en collaboration avec les unités d'affaires impliquées dans les processus de transactions immobilières, de délais prévus pour l'exécution des différentes demandes afin de faciliter la gestion des priorités et aussi pour être en mesure de faire un suivi sur des dates d'échéance réalistes.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI demandera à ses fournisseurs partenaires impliqués aux processus transactionnels, des délais standards de réalisation pour chacun des livrables attendus. Ces délais seront utilisés aux champs « Échéance » prévus à cet effet dans l'application Gestion des mandats. (Échéancier prévu : avril 2017)

4.3. Reddition de comptes

4.3.A. Contexte et constatations

Pour que la direction du SGPI, la Direction générale adjointe et la Direction générale soient informées sur la gestion des transactions immobilières ainsi que sur l'atteinte des objectifs fixés, des mécanismes de reddition de comptes structurés doivent être mis en place. Ainsi, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement pour les informer quant aux réalisations et justifier, s'il y a lieu, les raisons des écarts. Cette reddition de comptes doit favoriser une prise de décision éclairée orientant la planification de même que l'allocation des ressources nécessaires de façon à atteindre les objectifs.

Dans le cadre de notre audit, nos travaux ont consisté à nous enquérir des mécanismes mis en place pour rendre compte de la gestion des transactions immobilières.

Nous avons constaté que de réels efforts ont été déployés pour mettre en place des mécanismes de reddition de comptes au sein même de la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Ainsi, des rencontres statutaires du personnel avec leur gestionnaire immédiat se tiennent périodiquement pour passer en revue les dossiers en cours. Des rencontres statutaires des gestionnaires avec leur directeur correspondant se tiennent également.

Faisant suite à l'exercice d'amélioration continue, la Section des transactions immobilières s'est donné comme objectif d'améliorer le nombre de dossiers ficelés. En vue de rendre compte de l'amélioration de la situation, un rapport opérationnel a été produit en 2014 à l'intention du chef de division de l'Évaluation et des transactions immobilières¹². En 2015, un rapport semblable a été produit mais à l'intention de la directrice de l'Évaluation et du courtage immobilier / sécurité. Selon les informations obtenues, pour les deux années, cette reddition de comptes a été effectuée à l'initiative du chef de la Section des transactions immobilières.

Pour 2014, le rapport faisait état d'une augmentation de 20 % du nombre de dossiers ficelés par rapport à l'année précédente ainsi que d'une augmentation de 9 % des dossiers ouverts et fermés. Pour 2015, le rapport faisait état d'une légère augmentation (soit 5,6 %) du nombre de dossiers ficelés et d'une diminution de 9 % du nombre de dossiers ouverts. Le rapport faisait également état de l'incapacité de la Section des stratégies immobilières à réaliser les analyses préliminaires en amont des mandats. Pour ce qui est du résultat sur les dossiers fermés, il n'est pas concluant puisque les 12 mois n'ont pas été pris en considération. Une

¹² Devenue en juin 2015 la Direction de l'évaluation et du courtage immobilier / sécurité.

autre des problématiques soulevées est la difficulté à réduire le nombre de dossiers actifs dans l'application *Gestion des mandats*.

Comme mentionné précédemment, la Section des transactions immobilières a travaillé au cours des deux dernières années à améliorer le nombre de dossiers ouverts, fermés et ficelés. Nous sommes cependant d'avis qu'en procédant ainsi tous les dossiers sont traités également sans distinguer s'il s'agit d'acquisitions, de ventes ou d'autres types de transactions, sans égard au délai de traitement et surtout sans égard aux priorités.

Nous croyons que l'amélioration de la gestion des transactions immobilières passe d'abord par la détermination des délais pour les principales étapes des processus d'affaires. La connaissance de ces informations permettrait d'analyser les problématiques impliquant non seulement les ressources du SGPI, mais également les autres intervenants impliqués dans les processus. Nous sommes d'avis que des objectifs mesurables, en lien avec les délais, devraient être fixés par la direction du SGPI. Conséquemment, une reddition de comptes sur ces objectifs permettrait une prise de décision éclairée et contribuerait à améliorer la gestion des transactions immobilières.

4.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de fixer des objectifs mesurables non seulement en matière de dossiers ficelés, mais également en lien avec les délais de traitement des dossiers, et ce, par type de transaction, afin de poursuivre le processus d'amélioration continue.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI considérera cette recommandation lors de l'établissement des objectifs annuels de la Section des transactions immobilières. (Échéancier prévu : juin 2016)

4.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques portant sur la gestion des transactions immobilières afin d'être en mesure d'entreprendre les démarches nécessaires pour apporter les correctifs appropriés aux situations problématiques soulevées.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le SGPI, en collaboration avec son Bureau de projets actuellement en création, mettra en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques portant sur la gestion des transactions immobilières. (Échéancier prévu : avril 2017)

5. Conclusion

De façon générale, nos travaux d'audit ne nous ont pas démontré que les transactions immobilières s'inscrivaient dans une démarche de gestion stratégique. Tout d'abord, le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) n'a pas encore développé et déployé les moyens pour mettre en œuvre une approche de gestion intégrée visant l'acquisition d'immeubles sur un horizon à moyen et long terme afin d'anticiper et de combler les besoins de réserve foncière pour le développement urbain. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'établir une stratégie immobilière pour satisfaire les besoins de développement futur, le SGPI ne peut recueillir la vision du développement urbain des arrondissements que dans la mesure où il reçoit officiellement des demandes. À ce sujet, le rôle et les responsabilités attendus de la Section des stratégies immobilières dans les processus de transactions immobilières doivent être clarifiés.

En outre, lorsqu'il s'agit de démontrer que les transactions immobilières sont effectuées de manière à maximiser la valeur pour la Ville, nos travaux d'audit révèlent que plusieurs aspects de la gestion des transactions immobilières doivent être encadrés, suivis et contrôlés. Ainsi, des directives claires et officielles sur les différents types de transactions n'ont pas été élaborées, laissant place à des pratiques pouvant être appliquées différemment d'un dossier à l'autre. Les employés impliqués dans le processus de transactions immobilières ne sont actuellement pas tenus de produire périodiquement une déclaration d'indépendance, une déclaration relative aux conflits d'intérêts ou encore de soumettre un engagement solennel de confidentialité, ce qui permettrait d'assurer une plus grande transparence et plus d'objectivité au processus. En outre, tout au long des étapes des différents processus de transactions immobilières, les démarches entreprises par les membres du personnel et les décisions qu'ils ont prises ne sont pas toujours documentées ou le sont de façon non uniforme. Par ailleurs, des autorisations formelles ne sont pas prévues par les gestionnaires en place. L'absence de règles claires sur ces aspects ne permet pas au SGPI de démontrer une pleine transparence dans le traitement des dossiers de transactions immobilières.

De surcroît, les mécanismes de suivi et de contrôle actuellement en place ne sont pas suffisants pour améliorer pleinement la gestion des transactions immobilières. Ainsi, les outils

accessibles pour l'ensemble du personnel ne permettent actuellement pas de faire un suivi efficace des dossiers. Ils ne permettent pas non plus de fournir aux gestionnaires des informations de gestion pourtant essentielles à l'amélioration continue, telles que des informations sur les délais de traitement.