

## Acquisition d'immeubles

2

## Table des matières

Vue d'ensemble .....	1
Lois et règlements applicables .....	1
Processus et responsabilités .....	2
Objectif et portée de l'audit .....	4
Résultats de l'audit.....	7
Acquisition d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics .....	7
Approbation des acquisitions.....	7
Octroi des contrats de services professionnels .....	7
Évaluation de la valeur .....	8
Promesse de vente .....	8
Information de gestion .....	8
Recommandations à la Ville de Lévis.....	9
Acquisition d'immeubles de nature stratégique .....	9
Besoins de la Ville .....	9
Cadre de gestion .....	9
Planification des acquisitions et choix du mode d'acquisition à utiliser.....	10
Indépendance des acteurs impliqués .....	11
Coût complet et financement préalable des investissements .....	11
Garanties légales de qualité .....	12
Évaluation de la valeur de l'immeuble et documentation .....	12
Vérifications diligentes .....	14
Information fournie au comité exécutif pour la prise de décision .....	15
Recommandations à la Ville de Lévis.....	15
Conclusions de l'audit .....	16
Commentaires de la Direction générale .....	16
Annexe - Objectif de l'audit et critères d'évaluation.....	18

## Vue d'ensemble

- 1 Dans le but de fournir une prestation de services aux citoyens ou pour ses besoins administratifs, la Ville de Lévis acquiert des terrains, des bâtiments et divers droits de propriété.
- 2 Le tableau 1 présente la valeur des immeubles de la Ville selon le rôle foncier au 31 décembre 2016. Mis à part les voies de circulations, qui ne font pas l'objet d'une évaluation au rôle foncier, la valeur foncière de ces actifs s'élève à 436 millions de dollars.

**Tableau 1** : Valeur foncière des immeubles de la Ville en 2016

Catégories	Nombre de lots	Superficie m <sup>2</sup>	Valeur de l'actif (000 \$)	%
<b>Tous types d'immeubles sauf voies de circulation</b>				
Loisirs, sports, arts et culture	192	4 055 624	200 810	46
Traitement des eaux, aqueduc, égout, incinérateur	93	1 786 009	89 012	20
Espaces de terrains, bâtiments inexploités	382	8 814 925	58 879	14
Bâtiments administratifs et autres bâtiments	21	624 261	48 694	11
Police, pompier, défense civile	11	119 561	24 068	5
Divers (dépôts à neige, services publics, etc.)	15	459 912	5 573	1
Stationnements extérieurs	21	30 705	4 927	1
Infrastructures de transport	6	136 171	3 354	1
Monuments, sites historiques	3	34 717	1 046	1
<b>Total</b>	<b>744</b>	<b>16 061 885</b>	<b>436 363</b>	<b>100</b>
Voies de circulation (routes, rues, pistes cyclables, etc.)	2 028	22 665 897	Non évaluée	

- 3 Compte tenu de l'ampleur des sommes concernées et des enjeux sous-jacents, le vérificateur général a décidé d'effectuer des audits dans le domaine de la gestion immobilière qui s'échelonneront sur quelques années.
- 4 Le présent audit porte spécifiquement sur les acquisitions d'immeubles et constitue le premier d'une série visant à traiter l'ensemble de ce secteur.
- 5 Les données financières présentées au rapport excluent les taxes.

## Lois et règlements applicables

- 6 Les lois et règlements qui encadrent le pouvoir d'acquisition d'immeubles par la Ville sont les suivants :
  - *Loi sur les cités et villes*

## Chapitre 2

- *Charte de la Ville de Lévis*
- Règlements intérieurs du conseil de la Ville (CV) et du comité exécutif (CE)
- *Loi sur les compétences municipales*
- *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*
- *Loi sur l'expropriation*
- *Code civil du Québec*

### Processus et responsabilités

- 7 Pour la période que nous avons auditée, la Ville a acquis l'ensemble de ses immeubles de gré à gré. Les principaux biens livrables de ce processus sont les suivants :
  - Rapport d'évaluation
  - Promesse de vente selon le modèle type de la Ville
  - Rapport de vérification diligente
  - Décision du conseil de la Ville (CV) et du comité exécutif (CE)
  - Plan cadastral de la propriété
  - Certificat de localisation
  - Acte notarié
- 8 Voici les rôles et les responsabilités assumés par les différentes unités administratives, selon les renseignements colligés lors de l'audit.

#### **Conseil de la Ville (CV) ou comité exécutif (CE)**

- CV : approuver le Plan triennal d'immobilisations (PTI) une fois par année; autoriser le maire et la greffière à signer les documents selon le Règlement de délégation, la *Charte de la Ville de Lévis* et la *Loi sur les cités et villes*.
- CV et CE : approuver l'acquisition d'immeubles.
- CE : approuver la mise à jour des projets au PTI; suivre l'état d'avancement des projets; autoriser les demandes de compensation financière pour d'autres projets inscrits au PTI.

#### **Direction générale**

- Gérer le PTI.
- Énoncer des directives quant au processus d'acquisition.
- Fournir les orientations et les instructions en matière d'acquisition.

### **Direction du développement économique et de la promotion**

- Avant décembre 2017 : gérer le processus d'acquisition pour l'ensemble des besoins de la Ville.
- À partir de décembre 2017 : gérer le processus d'acquisition pour les immeubles destinés à des usages industriels, commerciaux ou touristiques.

### **Service des biens immobiliers**

- Depuis décembre 2017 : gérer le processus d'acquisition pour l'ensemble des besoins de la Ville, à l'exception des acquisitions d'immeubles destinés à des usages industriels, commerciaux ou touristiques.
- Tenir un inventaire des immeubles.
- Procéder aux vérifications diligentes des bâtiments.
- Élaborer le plan directeur des bâtiments de la Ville.

### **Direction des finances**

- Comptabiliser les actifs et procéder au suivi des emprunts.
- Confirmer le mécanisme et les sources de financement.
- Valider les transactions aux fins du paiement des taxes.

### **Service de l'évaluation**

- Tenir à jour le rôle d'évaluation foncière incluant un inventaire des propriétés appartenant à la Ville.

### **Direction des affaires juridiques**

- Rédiger des modèles normalisés de contrats d'acquisitions.
- Sur demande, valider les modifications apportées aux contrats normalisés.
- Fournir tout avis juridique relativement aux acquisitions d'immeubles.

### **Direction du greffe**

- Signer et conserver les actes notariés.
- Contracter les polices d'assurance appropriées.

### Service de la mise en valeur des écosystèmes

- Réaliser des évaluations environnementales.

### Autres unités administratives

- Identifier leurs besoins en matière d'acquisition d'immeubles.
- Procéder au financement du coût d'acquisition et des frais afférents.

## Objectif et portée de l'audit

- 9 L'audit vise à s'assurer que la Ville de Lévis acquiert ses immeubles selon des besoins définis, avec un souci d'économie et d'efficacité. L'objectif de l'audit et les critères d'évaluation sont présentés en annexe.
- 10 L'audit est basé sur les lois, les règlements et les politiques en vigueur entre janvier 2016 et décembre 2018, de même que sur les saines pratiques de gestion pertinentes.
- 11 Certaines transactions examinées pourraient avoir débuté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les travaux d'audit se sont déroulés du 1<sup>er</sup> novembre 2018 au 25 juin 2019.
- 12 L'audit ne vise en aucun cas à remettre en question les besoins qui ont donné lieu aux acquisitions.

### Caractéristiques de la population auditée

- 13 Le tableau 2 présente le sommaire des acquisitions effectuées entre 2016 et 2018, d'une valeur de près de 25 millions de dollars.

**Tableau 2 :** Coût des acquisitions d'immeubles

Acquisitions		Coût (000 \$)
Pour le développement industriel		4 741
Pour des parcs urbains et milieux naturels		6 644
Parcs de quartiers		2 828 <sup>1</sup>
Pour les infrastructures de services publics		255
De nature stratégique		
Terrains	6 793	10 493
Bâtiments	3 700	
<b>Total</b>		<b>24 961</b>

1 Ces transactions sont présentées à la valeur au rôle, car elles sont cédées à la Ville à titre gratuit.

- 14 Précisons que les acquisitions d'immeubles pour le développement industriel et pour des parcs sont exclues du présent audit. L'examen des processus relatifs à la gestion de ces secteurs d'activité, incluant les acquisitions d'immeubles, sera effectué dans d'autres audits.
- 15 Les résultats du présent audit reposent sur l'examen de deux catégories de transactions, les acquisitions d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics et les acquisitions d'immeubles de nature stratégique.
- 16 Sur une base régulière, la Ville acquiert des immeubles pour répondre à des besoins récurrents liés à l'entretien et à l'amélioration de ses infrastructures. Il s'agit, par exemple, de l'élargissement de rues, du passage de conduites d'aqueduc et d'égout, de l'installation de lampadaires, de feux de circulation, de bornes d'incendie ou encore de la modification du tracé d'une intersection de rue ou de la construction d'un cercle de virage.
- 17 En ce qui a trait à ces acquisitions, les risques sont principalement liés à l'efficacité des processus en raison d'un nombre élevé de transactions d'une valeur moyenne de 4 000 \$.
- 18 Un premier échantillon porte donc sur l'acquisition de 29 parcelles de terrains requises pour 4 projets d'élargissement de rues en 2018. Ces projets ont été sélectionnés sur la base du nombre de lots acquis.
- 19 Cette sélection prend en considération le transfert des responsabilités en matière de gestion immobilière survenu en décembre 2017, et favorise le caractère contemporain des constatations et des recommandations formulées à ce sujet.
- 20 Le tableau 3 présente la population visée et l'échantillon retenu pour l'audit. Les résultats liés à l'audit de cet échantillon sont présentés dans la section « Acquisition d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics. »

**Tableau 3 :** Acquisitions d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics

Nombre de projets d'élargissement de rues		7
Nombre de projets d'élargissement de rues audités		4
<b>Acquisitions d'immeubles réalisées en 2018</b>	<b>255 000 \$</b>	<b>65</b>
Nombre de lots visés par l'audit		29 (45 %)

- 21 En second lieu, la Ville effectue aussi des acquisitions de nature stratégique afin, par exemple, de bonifier l'offre de service aux citoyens ou d'améliorer l'administration de la ville. Ces acquisitions, généralement de grande valeur, comportent des enjeux liés principalement à la pertinence et à l'économie : elles représentent des débours importants pour la ville.

## Chapitre 2

- 22 De 2016 à 2018, nous avons dénombré 10 projets impliquant 21 acquisitions pour un total de 10,5 millions de dollars.
- 23 Ainsi, nous avons sélectionné un second échantillon de 10 acquisitions en fonction de leur importance financière. Le tableau 4 présente la population visée ainsi que l'échantillon retenu pour l'audit, qui représente 8,4 millions de dollars, soit 80 % de la valeur totale des acquisitions. Les résultats liés à l'audit de cet échantillon sont présentés dans la section « Acquisition d'immeubles de nature stratégique. »

**Tableau 4 :** Acquisitions d'immeubles de nature stratégique de 2016 à 2018

Projets	Population		Échantillon audité	
	Nombre de transactions	Coût (000 \$)	Nombre de transactions	Coût (000 \$)
1	2	507	-	-
2	2	96	-	-
3	8	3 174	3	3 031
4	3	2 176	2	1 206
5	1	493	1	493
6	1	200	1	200
7	1	210	1	210
8	1	1 670	1	1 670
9	1	1 620	1	1 620
10	1	347	-	-
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>10 493</b>	<b>10</b>	<b>8 430</b>

## Résultats de l'audit

### Acquisition d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics

- 24 Les mécanismes et les procédures utilisés par la Ville pour les acquisitions d'immeubles que nous avons audités sont les mêmes, et ce, quels que soient la valeur et les risques associés à chaque transaction.
- 25 Puisque les acquisitions d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics visent principalement des parcelles de terrains de faible valeur acquises auprès de propriétaires privés, les risques financiers ou de mauvaise qualité des sols par exemple, sont peu élevés. En ce qui a trait à ces acquisitions, l'enjeu de l'audit est principalement lié à l'efficacité.
- 26 L'approche de la Ville, qui préconise l'utilisation du même processus pour les deux catégories d'acquisitions d'immeubles que nous avons audités, occasionne des coûts administratifs évitables et des délais de traitement pour les acquisitions destinées aux infrastructures de services publics. Les sections suivantes démontrent le caractère inefficace de cette façon de faire.

### Approbation des acquisitions

- 27 En application du plan de délégation des pouvoirs, les directeurs de la Ville peuvent approuver une dépense jusqu'à 50 000 \$. Cependant, ils ne peuvent pas autoriser l'acquisition d'un immeuble de faible valeur, même lorsque le financement de ces acquisitions a été approuvé au préalable par le CE.
- 28 Faute de délégation, ce processus implique des gestionnaires de différents paliers hiérarchiques, ce qui engendre une lourdeur administrative et augmente les délais de traitement de ces acquisitions.
- 29 Certaines municipalités ont d'ailleurs délégué l'approbation des acquisitions d'immeubles en fonction de leur plan de délégation des pouvoirs.

### Octroi des contrats de services professionnels

- 30 Lors de l'acquisition de ces immeubles, trois catégories de services professionnels sont mises à contribution : évaluateur, arpenteur et notaire. Étant donné le montant des contrats, les règles d'adjudication de la Ville exigent qu'une demande de prix soit effectuée auprès d'au moins deux fournisseurs.
- 31 La Ville effectue des demandes de prix auprès de chacun des fournisseurs pour chaque transaction en regroupant au besoin un lot de transactions similaires liées à un projet de construction. L'obtention et l'analyse de ces soumissions augmentent les délais de traitement des dossiers.

- 32 En regroupant ses besoins, la Ville pourrait procéder par appels d'offres pour solliciter ces services professionnels, ce qui lui donnerait un accès plus rapide à l'expertise souhaitée.

### Évaluation de la valeur

- 33 Lorsque la Ville veut acquérir des immeubles destinés aux infrastructures de services publics, elle demande de recourir systématiquement à un évaluateur externe pour estimer la valeur au propriétaire, composée de la valeur marchande de la propriété et de l'indemnité à verser au propriétaire pour le dédommager des inconvénients causés. Aucun autre barème, basé par exemple sur la valeur et la complexité des transactions, n'a été établi pour guider le personnel dans sa décision de réaliser une évaluation certifiée ou non.
- 34 Dans les dossiers sélectionnés pour notre échantillon, dont la valeur est relativement peu élevée, le prix final ne constitue pas un frein au dénouement des transactions. Le recours aussi fréquent à un évaluateur externe entraîne cependant des dépenses contractuelles évitables pour établir la valeur au propriétaire.
- 35 Pour les transactions de nature similaire et de faible valeur, ou lorsque la situation ne comporte aucun risque particulier, certaines organisations normalisent les prix, ce qui évite le recours à des évaluations certifiées. Par exemple, la Ville pourrait établir la valeur à partir de la valeur au rôle et des renseignements en sa possession.

### Promesse de vente

- 36 Le modèle contractuel utilisé par la Ville est le même, quels que soient la nature de la transaction ou le type de propriétaire (entreprise ou citoyen).
- 37 Ainsi, en ce qui a trait à l'acquisition de terrains pour l'élargissement de rues, par exemple, plusieurs clauses contractuelles sont rédigées dans des termes peu connus des citoyens. Cette façon de faire oblige la Ville à rencontrer les citoyens et à leur expliquer les termes du contrat.
- 38 Une promesse de vente mieux adaptée au type de transactions pourrait réduire les coûts et les délais de traitement des dossiers.
- 39 Par ailleurs, selon les renseignements obtenus lors de l'audit, aucune déficience significative n'a été détectée quant au respect, par la Ville, des engagements contractuels pris envers les propriétaires.

### Information de gestion

- 40 Le système d'information en place à la Ville permet de suivre et de compiler des données relatives au volume de transactions, au statut des dossiers et aux délais de traitement à chacune des étapes. Cependant, aucun rapport de gestion n'est préparé, ce

qui ne permet pas de détecter les retards ou de demander, au besoin, un suivi particulier de certains dossiers.

- 41 Une telle information permettrait à la Ville de mieux contrôler les situations difficiles.

### Recommandations à la Ville de Lévis

Pour les acquisitions d'immeubles destinés aux infrastructures de services publics :

- V18-1 Établir un plan de délégation pour l'approbation de ces acquisitions;
- V18-2 Regrouper les besoins et procéder par appels d'offres de services professionnels;
- V18-3 Pour les transactions de faible valeur et qui comportent peu de risques, préciser les barèmes et les standards appropriés à ce type de transactions pour déterminer le coût d'acquisition;
- V18-4 Réviser les formulaires en fonction de la nature et de la valeur des transactions;
- V18-5 Réviser le mandat du personnel concerné;
- V18-6 Préparer des rapports de suivi de gestion appropriés.

## Acquisition d'immeubles de nature stratégique

### Besoins de la Ville

- 42 Notre audit visait aussi à vérifier que les acquisitions d'immeubles de nature stratégique sont liées à un besoin défini.
- 43 Sept acquisitions sur les dix que nous avons examinées sont liées au PTI ou à un plan particulier d'urbanisme.
- 44 Cependant, l'utilisation prévue de trois immeubles destinés à l'administration de la Ville, d'une valeur totale de 3,8 millions de dollars, n'était pas suffisamment définie au moment de leur acquisition.
- 45 La Ville court le risque que les caractéristiques des immeubles acquis ne permettent pas de répondre aux besoins ou entraînent des coûts importants pour qu'ils soient adaptés.

### Cadre de gestion

- 46 Malgré l'importance de ces acquisitions, l'encadrement de gestion défini par la Ville est incomplet ou non documenté.

## Chapitre 2

- 47 D'une part, les rôles et les responsabilités des différents acteurs impliqués au cours du processus d'acquisition ne sont pas documentés; ceux qui sont présentés au présent rapport reposent sur l'information compilée lors de l'audit.
- 48 Conséquemment, l'implication attendue de certains acteurs clés du processus n'est pas claire. En particulier, pour les transactions que nous avons examinées, la Ville n'a pas désigné les personnes pour la représenter lors des négociations avec le propriétaire. De plus, les attentes quant à la participation de la Direction des affaires juridiques durant le processus d'acquisition ne sont pas précisées.
- 49 D'autre part, la Ville n'encadre pas suffisamment les façons de faire relatives à ces transactions. Compte tenu des enjeux sous-jacents, l'encadrement recherché viserait minimalement les éléments suivants :
- la planification des acquisitions et le choix du mode d'acquisition à utiliser;
  - l'indépendance des acteurs impliqués;
  - la prise en compte du coût complet des investissements et leur financement préalable;
  - les garanties légales de qualité à exiger;
  - les exigences relatives à l'évaluation des immeubles et à leur documentation;
  - les vérifications diligentes à effectuer;
  - l'information produite pour appuyer la prise de décision.

### Planification des acquisitions et choix du mode d'acquisition à utiliser

- 50 L'approche utilisée par la Ville ne lui permet pas toujours de s'assurer qu'elle acquiert ses immeubles selon un besoin clairement défini et de façon économique. Elle ne prévoit pas de délais suffisants pour négocier de gré à gré ni pour entreprendre des procédures d'expropriation en bonne et due forme. Huit des dix acquisitions auditées sont dans cette situation.
- 51 Lorsqu'un projet de construction doit respecter un échéancier précis ou que les négociations sont infructueuses, l'expropriation peut être envisagée. À l'heure actuelle, puisque les procédures d'expropriation nécessitent des délais pouvant dépasser 6 mois, et que la Ville raccourcit souvent ses échéanciers de réalisation de projets, elle se prive de cette option.
- 52 Pour cinq acquisitions de terrains liés à un projet de construction d'un ouvrage, la date de début des travaux a été devancée.
- 53 Il en est de même pour les trois immeubles destinés à l'administration de la Ville, parce que des sommes étaient disponibles en fin d'année financière.
- 54 Dans ce contexte, les parties prenantes à la négociation subissent des pressions pour conclure rapidement la transaction.

- 55 Nous avons aussi observé que pour plusieurs cas, les travaux de construction des ouvrages étaient complétés depuis 3 mois, alors que l'acte notarié n'était pas encore signé. Dans ces circonstances, des difficultés supplémentaires peuvent se présenter si la situation change avant la conclusion de la transaction (vente, décès, variations sur le marché). Une meilleure planification de l'acquisition des immeubles permettra de diminuer ces inconvénients.

### **Indépendance des acteurs impliqués**

- 56 La Ville a mis en place un code de déontologie applicable à tous ses employés, qui précise ses attentes en ce qui concerne l'indépendance et l'engagement à la confidentialité. Toutefois, les mécanismes en place sont insuffisants pour assurer l'application de ces règles notamment dans le cadre d'importantes acquisitions d'immeubles.
- 57 Des organisations qui se sont dotées d'un code d'éthique et de déontologie exigent des divulgations annuelles de la part de leurs employés, ce qui favorise leur sensibilisation à un coût acceptable. Certaines exigent aussi du personnel une déclaration explicite de l'absence de conflits d'intérêts pour chaque transaction immobilière au-delà d'un certain seuil.
- 58 Pour les acquisitions d'immeubles de nature stratégique à la Ville, qui comportent des enjeux financiers importants, nous nous attendons à ce qu'une déclaration explicite de l'absence de conflits d'intérêts potentiels soit exigée en conformité avec les meilleures pratiques applicables.
- 59 Or, aucun intervenant interne impliqué dans les transactions que nous avons examinées n'est tenu de produire une telle déclaration.

### **Coût complet et financement préalable des investissements**

- 60 À l'exception de l'acquisition de terrains nécessaires aux projets de construction, la Ville n'a formulé aucune exigence quant au financement préalable de l'ensemble des coûts liés aux projets.
- 61 Pour les quatre acquisitions non liées à un projet de construction d'un ouvrage, aucun montant maximal n'a été autorisé par le CE avant le début des négociations pour acquérir l'immeuble et couvrir les coûts associés aux rénovations majeures, aux frais de décontamination, aux frais d'aménagement ainsi qu'aux dépenses se répercutant sur le budget de fonctionnement (frais d'entretien et d'exploitation). Par exemple, dans le cas d'un bâtiment acquis pour 550 000 \$, les coûts d'aménagement des locaux étaient évalués, au moment de l'audit, à 876 215 \$, alors que l'estimation initiale pour ces travaux était de 300 000 \$.

### Garanties légales de qualité

- 62 Selon les informations que nous avons colligées lors de l'audit, la Ville a émis la consigne d'acquérir ses immeubles avec une garantie légale de qualité en tout temps.
- 63 Or, huit immeubles sur dix ont été acquis sans garantie légale de qualité. En comparaison, les lots de faible valeur destinés aux infrastructures de services publics sont toujours acquis avec une garantie légale de qualité, même s'ils comportent peu de risques à ce sujet.
- 64 Cette situation est due en partie aux courts délais que la Ville s'accorde pour procéder à ces acquisitions : la garantie légale de qualité devient facilement, dans ce contexte, un des éléments en jeu lors des négociations.

### Évaluation de la valeur de l'immeuble et documentation

- 65 L'évaluation de la valeur d'un immeuble permet d'établir le prix auquel la Ville souhaite l'acquérir. Compte tenu du cadre législatif en vigueur, lorsque la Ville sollicite un propriétaire, cette évaluation devrait être établie dans un contexte où une expropriation est envisageable.
- 66 L'évaluation du prix à payer doit inclure non seulement la valeur marchande de l'immeuble (indemnité principale), mais également une indemnité additionnelle (indemnité accessoire) pour dédommager le vendeur des inconvénients causés par la vente forcée de sa propriété. L'évaluation correspond alors à ce qu'il est convenu d'appeler la valeur au propriétaire.
- 67 Le tableau 5 présente, pour les dix transactions auditées, les évaluations de la Ville (soit à l'interne, soit par une firme externe) par rapport aux prix payés.

Tableau 5 : Évaluation de la valeur de l'immeuble et prix payé

	Immeuble sélectionné	Évaluation			Prix payé au propriétaire (000 \$)	Indemnité accessoire incluse dans le prix (000 \$)
		Type	Source	Montant (000 \$)		
<b>Sollicités par la Ville</b>						
Terrains	1	Valeur marchande	Firme externe	269	2 108	1 733*
	2	Valeur marchande	Interne	215	307	Aucune
	3	Valeur marchande	Firme externe	398	616	Non distinguée
	4	Valeur au propriétaire	Firme externe	439	385	142
	5	Valeur au propriétaire	Firme externe	714	821	6
	6	Valeur marchande	Interne	346	493	Aucune
Terrains et bâtiments	7	Valeur au propriétaire	Firme externe	211	200	2
	8	Aucune	Aucune	Indéterminée	210	Aucune
<b>Disponibles sur le marché</b>						
Terrains et bâtiments	9	Valeur marchande	Firme externe	1 300	1 670	S/O
	10	Valeur marchande	Interne	1 250	1 620	S/O
					<b>8 430</b>	

\* Indemnité négociée avec une entreprise de services publics non assujettie au pouvoir d'expropriation de la Ville.

- 68 Nous avons cherché à comprendre pourquoi le prix payé par la Ville est largement supérieur à son évaluation dans sept des dix dossiers audités.
- 69 Parmi les huit acquisitions sollicitées par la Ville (immeubles 1 à 8), elle n'a pas bien défini le mandat d'évaluation pour quatre acquisitions (immeubles 1, 2, 3 et 6) : elle a attribué seulement une valeur marchande à l'immeuble sans ajouter l'indemnité accessoire, sous-estimant ainsi la valeur globale prévue de la transaction. Cette façon de faire, en plus de manquer de transparence, comporte des risques liés à l'équité, sans compter que le processus de négociation devient plus laborieux.
- 70 Pour quatre des sept dossiers présentant un écart important entre l'évaluation de la Ville et le prix payé, la documentation que nous avons consultée était insuffisante pour justifier cet écart. En effet, la Ville n'a pas statué sur la preuve documentaire à conserver permettant d'étayer le prix payé au propriétaire.
- 71 Pour un lot, l'évaluation de la valeur marchande du terrain établie par la Ville au montant d'environ 269 000 \$ était inférieure de près de 756 000 \$ à l'évaluation du

vendeur. La valeur retenue est de 375 000 \$, et l'information au dossier ne nous permet pas d'expliquer cette valeur.

- 72 Pour ce même lot, une indemnité a été estimée à 1,7 million de dollars pour compenser le coût de certains travaux devenus obligatoires pour le propriétaire, vu la vente de son terrain. Malgré cette estimation, la Ville s'est engagée à payer le coût réel de ces travaux, sans préciser de montant maximum. Ici encore, la documentation au dossier est insuffisante pour justifier ces positions.
- 73 Par ailleurs, dans plusieurs cas, le prix final indiqué aux actes notariés présente uniquement la valeur au propriétaire et ne distingue pas le prix de l'immeuble (indemnité immobilière) de l'indemnité accessoire versée par la Ville. Lors de transactions futures, cette façon de faire risque d'induire le marché en erreur en surévaluant la valeur marchande d'un immeuble lors de l'analyse comparative des prix du marché.

### Vérifications diligentes

- 74 Selon les pratiques reconnues en pareille matière, avant de procéder à l'acquisition d'un immeuble, l'acheteur doit effectuer pour son bénéfice ce qu'il est convenu d'appeler une vérification diligente. Il s'agit d'une inspection préachat visant à détecter les déficiences structurales d'un bâtiment ou à connaître le degré de contamination des sols.
- 75 En ce qui concerne les coûts éventuels de décontamination des sols, la jurisprudence en matière d'expropriation mentionne qu'ils ne doivent pas être imputés au propriétaire, puisque l'obligation de procéder à ce type de travaux dépend de l'usage qui sera fait de l'immeuble, au choix de la Ville.
- 76 Ainsi, selon les particularités de chacune des acquisitions, les informations obtenues par une vérification diligente permettent, le cas échéant, soit de réduire le prix au moment de la négociation, soit d'annuler la vente en cas de déficiences majeures.
- 77 Bien que la promesse de vente utilisée par la Ville prévoit des clauses lui permettant d'effectuer des vérifications diligentes et, le cas échéant, d'annuler la transaction, elle n'effectue pas systématiquement ces vérifications diligentes.
- 78 En effet, pour sept acquisitions sur dix, aucune vérification diligente quant à la contamination potentielle des sols n'a été effectuée au moment d'acquérir l'immeuble. Quatre terrains présentaient pourtant des risques de contamination. Par exemple, pour un terrain payé 210 000 \$, la Ville a estimé, plusieurs mois après avoir conclu la transaction, des coûts de décontamination approximatifs de l'ordre de 200 000 \$.
- 79 En ce qui a trait aux vérifications diligentes effectuées sur deux bâtiments, les résultats de l'audit font ressortir des façons de faire différentes.

- 80 Le lot 9, dont l'immeuble était évalué à 1,3 million de dollars, n'a pas fait l'objet d'une vérification diligente au bénéfice de la Ville pour que soit déterminé si des réparations majeures découlant de déficiences structurales allaient être nécessaires dans un horizon de 0-5 ans. La Ville s'est principalement fiée aux déclarations du vendeur, selon lequel aucuns travaux majeurs ne seraient nécessaires à court ou moyen terme.
- 81 Un autre bâtiment, d'une valeur de 550 000 \$, a fait l'objet d'une vérification diligente au bénéfice de la Ville. Les réparations majeures étaient alors estimées à 352 000 \$. Bien que le vendeur en ait été avisé après l'expiration du délai de 90 jours prévu à la promesse de vente, il a accepté d'effectuer à ses frais des travaux correctifs sur le bâtiment pour une valeur 109 000 \$.
- 82 Au moment de l'acquisition de ce bâtiment, la Ville estimait devoir dépenser environ 243 000 \$ en rénovations majeures au cours des cinq années suivantes. Or au moment de notre audit, cette estimation avait été majorée à 578 000 \$.

### Information fournie au comité exécutif pour la prise de décision

- 83 La documentation déposée ne permet pas au CE de prendre une décision motivée au moment d'acquérir un immeuble.
- 84 Pour sept acquisitions sur les dix de nature stratégique que nous avons auditées, les documents transmis au CE ne contiennent pas un rapport d'évaluation en bonne et due forme, ou un extrait de celui-ci lorsqu'il aurait été pertinent de le faire. Dans certains cas, les documents déposés portent plutôt à confusion, car ils ne servent qu'à confirmer le montant négocié et payé.
- 85 Le CE n'est pas informé du coût complet de la transaction, y compris des débours prévisibles en fonction de l'utilisation projetée de l'immeuble. Dans ce contexte, le CE ne peut autoriser au préalable le financement du coût complet de ces investissements, puisque ces coûts ne sont pas évalués. Il n'a pas non plus accès au résultat des vérifications diligentes.

### Recommandations à la Ville de Lévis

- V18-7 Revoir l'approche retenue pour l'acquisition d'immeubles de nature stratégique : encadrer la planification de ces acquisitions.
- V18-8 Mettre en place un cadre de gestion en matière d'acquisition d'immeubles de nature stratégique. Ce cadre devrait préciser :
- a) les rôles et les responsabilités du personnel concerné;
  - b) les exigences en matière de déclaration d'indépendance et d'engagement à la confidentialité des personnes qui participent à ces transactions;

## Chapitre 2

- c) la procédure d'acquisition à utiliser;
- d) les exigences pour la prise en compte du coût complet des investissements et pour leur financement préalable;
- e) les garanties légales à exiger des vendeurs;
- f) les exigences relatives aux évaluations à produire pour justifier le prix payé;
- g) les vérifications diligentes à effectuer;
- h) l'information à fournir au comité exécutif pour qu'il autorise l'acquisition d'un immeuble.

## Conclusions de l'audit

- 86 Le processus d'acquisition des immeubles destinés aux infrastructures de services publics est inefficace : il engendre des coûts administratifs et augmente les délais de traitement des dossiers.
- 87 L'approche de la Ville concernant les acquisitions de nature stratégique, bien que souvent tributaire de ses besoins, réduit les échéanciers, soit en raison du devancement des travaux pour la construction d'un ouvrage, soit en fonction de disponibilités financières de fin d'année. Cette façon de faire compromet la qualité du processus d'acquisition, dont certaines étapes sont souvent escamotées.
- 88 L'encadrement déficient des acquisitions de nature stratégique et le manque d'informations destinées au CE font en sorte que l'imputabilité et le caractère motivé des décisions prises ne sont pas vérifiables.

## Commentaires de la Direction générale

« Comme par le passé, nous recevons avec ouverture les recommandations du vérificateur général et nous nous engageons à y donner suite, en cohérence avec notre valeur d'amélioration continue.

En effet, le suivi de la mise en place des recommandations du vérificateur général occupe une place importante dans notre planification stratégique annuelle.

D'ailleurs, dès la réception du rapport et des recommandations, la Ville s'affaire à confectionner un plan d'action qui permettra d'adresser les améliorations proposées. Afin de maximiser les chances de succès de l'implantation de celles-ci, la Ville a développé des critères de priorisations afin que la mise en œuvre puisse s'insérer adéquatement dans la réalité opérationnelle et financière de l'organisation.

La réalisation de cet audit a été facilitée par l'implication et l'ouverture des différents collègues impliqués dans les processus examinés. Nous tenons à souligner la disponibilité et l'ouverture dont ils ont fait preuve. »

## Annexe - Objectif de l'audit et critères d'évaluation

### Objectif de l'audit

S'assurer que la Ville de Lévis acquiert ses immeubles selon des besoins définis, dans un souci d'économie et d'efficience.

### Critères d'évaluation

1. Les transactions immobilières répondent aux besoins des programmes de la Ville.
2. Des vérifications diligentes sont effectuées pour réduire les risques environnementaux et structureaux.
3. Les règles en matière d'indépendance et d'objectivité sont clairement définies, bien comprises et appliquées uniformément.
4. La détermination de la juste valeur repose sur une évaluation professionnelle objective.
5. Les procédures et l'échéancier fixé permettent l'acquisition d'immeubles de façon économique et efficiente.
6. La prise de décision pour acquérir un immeuble repose sur l'ensemble des coûts suivant un cycle de vie complet.
7. Les contrats font l'objet d'une validation juridique.
8. Les renseignements transmis au notaire en vue de la production des actes notariés sont conformes aux besoins et aux intentions de la Ville.
9. Les transactions sont approuvées par les autorités compétentes au moment opportun.
10. Les autorités de la Ville ont accès à l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision, notamment :
  - la justification du besoin;
  - les écarts entre la juste valeur marchande et le prix final;
  - l'évaluation des risques environnementaux, structurels ou fonctionnels.
11. Les engagements contractuels pris envers les vendeurs sont respectés.

Les critères d'évaluation sont basés sur des modèles de pratiques conçus par des experts du domaine, et appliqués dans d'autres organisations similaires. De plus, pour certaines questions névralgiques, des experts indépendants ont été formellement consultés tout au cours de l'audit.